

Identidad *digital*

LA IDENTIFICACIÓN DESDE LOS REGISTROS
PARROQUIALES AL DNI ELECTRÓNICO





IDENTIDAD DIGITAL

LA IDENTIFICACIÓN DESDE LOS
REGISTROS PARROQUIALES
AL DNI ELECTRÓNICO

2015

Título:

Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico

© Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Jr. Bolivia 109, Edificio Centro Cívico – Cercado de Lima

Página web: www.reniec.gob.pe

Todos los derechos reservados

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional 2015-17554

ISBN: 978-612-4285-03-5

Primera edición: diciembre de 2015.

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de la propiedad intelectual.

Cuidado de la edición:

Escuela Registral (ER)

Corrección de estilo:

Odín del Pozo Omiste

Impresión:

PUNTO Y GRAFIA S.A.C.

Av. Del Río 113 Pueblo Libre

Lima - Perú

Impreso en Perú

Printed in Perú

Tiraje: 1000 ejemplares



DR. JORGE LUIS YRIVARREN LAZO

Jefe Nacional

El presente texto ha sido elaborado por la Escuela Registral:

MG. GUILLERMO NUGENT HERRERA

Director de la Escuela Registral (ER)

MG. AMANDA MARCELA BENITES MEDINA

Subgerente de Investigación Académica

LIC. VIOLETA AGUINAGA MORENO

Subgerente de Publicaciones

ABG. JORGE GRIJALVA MARTÍNEZ

Subgerente de Formación y Capacitación

Con la colaboración de la Gerencia de Certificación y Registro Digital:

ING. RICARDO SAAVEDRA MAVILA

Gerente de Certificación y Registro Digital

CONTENIDOS

Introducción.....	13

A MODO DE PRESENTACIÓN

Identidad, identificación y persona humana: por la institucionalidad de lo diverso.....	21
<i>Jorge Yrivarren</i>	

IDENTIDAD DIGITAL

Regulación para mundos digitales: el mundo comunitario.....	45
<i>Erick Iriarte</i>	
El rol del RENIEC en el ámbito del gobierno electrónico.....	57
<i>Tobías Aliaga, Ernesto Calderón</i>	
La identidad digital en ámbitos “no presenciales” y los servicios electrónicos confiables con un enfoque centrado en las personas (naturales y jurídicas).....	75
<i>Fernando Veliz</i>	
Conceptos de firma digital.....	107
<i>Álvaro Cuno</i>	

Servicios electrónicos seguros.....	123
<i>Ricardo Saavedra, Mairielle Astolfi</i>	
Modelos de confianza.....	145
<i>Alfredo Gallo</i>	
Interoperabilidad en el Perú	169
<i>Tobias Aliaga, Ernesto Calderón</i>	

TECNOLOGÍA DE LA IDENTIFICACIÓN

Evolución del Documento Nacional de Identidad en el siglo XX	187
<i>Angélica Barrera, César Dávila</i>	
El Documento Nacional de Identidad Electrónico	197
<i>Eddie Cueva, Edgardo Verástegui, Alfredo Gallo</i>	
Modernización de los registros civiles a escala nacional, dentro de la estrategia de gobierno electrónico	215
<i>Celia Saravia</i>	
El primer registro civil bilingüe del Perú. Una buena práctica con enfoque intercultural, un gran paso adelante	237
<i>Luis Bezada</i>	
Verificación democrática en el proceso electoral.....	245
<i>Katiuska Valencia y José Carlos Urbina</i>	
Georreferenciación y registro de electores: el caso peruano en perspectiva comparada.....	259
<i>Piero Corvetto</i>	
Identificación biométrica: aplicación de la genética para recién nacidos.....	271
<i>Eddie Cueva, Marylin Suárez</i>	

IDENTIFICACIÓN E IDENTIDAD

La identidad nacional en el Perú de hoy.....	299
<i>José Matos Mar</i>	
La escritura como silencio republicano. El debate sobre el derecho al sufragio en la Asamblea Constituyente de 1979	311
<i>Guillermo Nugent</i>	

Nombres originarios de los pueblos indígenas y el derecho a la identidad cultural.....	331
<i>Patricia Balbuena</i>	
Identidad sin documento nacional. La voluntad colectiva y personal de ser en un pueblo indígena de la Amazonía peruana	341
<i>Alexandre Surrallés</i>	
Sin prójimos ni espejos (cholear en Lima, después de 20 años).....	357
<i>Walter Twanama</i>	

LOS REGISTROS DE PERSONAS: PERSPECTIVA HISTÓRICA

El derecho al registro: desarrollo, registro de la identidad y seguridad social – una perspectiva histórica.....	379
<i>Simon Szreter</i>	
Entre la parroquia y el municipio: la implementación del registro civil peruano: 1830-1930	413
<i>Alex Loayza</i>	
Los registros eclesiásticos, el bautismo y el origen de los apellidos peruanos	429
<i>Máximo Paredes</i>	
Los sacerdotes y las elecciones parroquiales entre 1828 y 1896.....	435
<i>Cristóbal Aljovín</i>	
Una historia de los registros del estado civil en el siglo XX	447
<i>David Velásquez</i>	
Rostros, nombres y huellas: una historia de la identificación en el Perú	471
<i>José Ragas</i>	
Sobre los autores	489

INTRODUCCIÓN



El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) cumple un rol fundamental en la identificación de las personas al proveer el documento nacional de identidad. El reconocimiento, ejercicio y uso de la identidad es reconocido por nuestra Constitución Política de 1993 como uno de los derechos fundamentales de toda persona.

Los avances obrados por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), especialmente en su uso cotidiano, tanto por las personas como por las organizaciones, públicas como privadas, posibilitan que las garantías incorporadas como parte de los derechos fundamentales se adapten al ámbito propiciado por dichas tecnologías a fin de continuar cumpliendo el encargo constitucional previsto para el RENIEC.

Así, dentro de lo fijado por la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el RENIEC ha venido adecuando su actuar a los requerimientos propios de nuestra época haciendo uso de las TIC para generar eficiencia en su función, así como para aprovechar las mismas para brindar sus servicios a los ciudadanos de manera eficaz. Esto último reviste especial trascendencia dada la función de la Institución de proveer a las personas de sus correspondientes documentos acreditativos que las identifican de modo oficial. Ello ha supuesto un renovado espíritu para adecuar e incorporar procesos que permitan a la entidad cumplir con su encargo, plasmado en la visión de promover el gobierno electrónico a través del empleo de las TIC y en la misión de promover el uso de la identificación y certificación digital.

En dicho escenario, en cumplimiento con lo establecido por el Reglamento de la Ley N.º 27269, Ley de Firmas Certificadas Digitales, haciendo uso de la tecnología antes aludida como de sus roles acreditados, el RENIEC viene a la fecha entregando

el Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle) que permite acreditar presencial y electrónicamente la identidad personal de su titular y dotarle de identidad digital; esto es, permite confirmar de modo oficial la misma en el ámbito de comunicaciones propiciado por las aludidas TIC.

De esta manera, la provisión de la identidad digital a las personas y, correlativamente, la prestación de los denominados “e-Servicios” permitirán facilitar en el Perú la adopción progresiva de las TIC como su empleo para la realización de transacciones electrónicas de manera segura. En consecuencia, los e-Servicios coadyuvan con el cumplimiento de la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, emitida por el actual Gobierno que plantea como lineamientos estratégicos, entre otros —además de los e-Servicios— la e-Inclusión, la e-Participación y la necesidad de habilitar los medios electrónicos necesarios para que el ciudadano pueda acceder a los servicios públicos por medios electrónicos seguros vía el uso de su identidad digital.

En ese contexto, el concepto de identidad manifiesta una sostenible evolución desde su definición como “conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás” (RAE) —propio de ámbitos presenciales— al entorno digital —no presencial—. Entonces, el procesamiento electrónico da como resultado la identidad digital pero esta, por sí misma, no existe por los “rasgos propios de un individuo”, sino porque se encuentra supeditada a que las personas que la emplean para sus relaciones, comunicaciones o acceso a servicios electrónicos utilicen un documento credencial electrónico que acredita fehacientemente dicha identidad digital y, al mismo tiempo, habilita la prestación de servicios electrónicos de confianza que facilitan tanto el gobierno como el comercio electrónico.

La presente publicación, *Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*, plantea el tránsito histórico y cultural entre el concepto tradicional de identidad y los avances en el reconocimiento de esta en el nuevo entorno digital. Para ello, el Jefe Nacional del RENIEC, Jorge Yrivarren Lazo, nos presenta una aproximación filosófica a los conceptos de identidad e identificación; escudriña, en la historia del pensamiento oriental y occidental, las concepciones relativas al ser humano y su entorno —la sociedad—, para posteriormente exponer acerca de las relaciones entre la persona, su cultura y la tecnología. Busca los nexos entre identidad individual e identidad colectiva y entre lo natural y lo artificial, llegando a explicar, desde una perspectiva histórico-filosófica, los últimos avances en tecnología aplicada a la identificación, incluidos los conceptos de identidad digital, convergencia tecnológica y transhumanismo, conceptos que le dan a la presente publicación un fundamento filosófico y conceptual.

Asimismo, *Identidad digital...* pretende abordar la importante tarea de la identificación y registro de personas desde múltiples perspectivas: histórica, social, legal y tecnológica; ello a partir de un enfoque sistémico, multidisciplinario, que caracteriza a nuestro desarrollo institucional, lo cual puede corroborarse con la acción de registro en comunidades nativas alejadas, así como en un trabajo permanente de sistematización de normas legales y un formidable desarrollo

tecnológico que ubica al RENIEC en los primeros lugares de innovación en la administración pública del país.

El libro está organizado en cuatro secciones: la primera, "Identidad digital", se proyecta al futuro que estamos construyendo; Erick Iriarte reflexiona sobre las posibilidades que abre el Internet para la participación ciudadana; Tobías Aliaga y Ernesto Calderón presentan el rol del RENIEC en la constitución del gobierno electrónico; Fernando Véliz expone acerca de la necesidad de determinar una forma de identificarnos en este nuevo medio o mundo —no presencial— con el fin de que se nos permita efectuar comunicaciones y/o transacciones electrónicas seguras y de confianza; Álvaro Cuno expone sobre los conceptos de firma digital que permiten que las personas cuenten con mecanismos para manifestar su voluntad y/o derechos y obligaciones con la misma validez y eficacia jurídica que en entornos presenciales tradicionales; Ricardo Saavedra y Mairielle Astolfi explican las condiciones para tener servicios electrónicos seguros, tanto de gobierno electrónico como de comercio electrónico; Alfredo Gallo expone sobre los modelos de confianza, esto es las formas de certificación por la que una entidad o autoridad garantiza el vínculo entre la identidad de una persona y su clave pública. Por último, Tobías Aliaga desarrolla el tema de la interoperabilidad, la cual posibilita que la información sea intercambiada electrónicamente en vez de hacerlo en su forma impresa.

En la segunda sección, "Tecnología de la identificación", Angélica Barrera y César Dávila presentan la evolución histórica del documento nacional de identidad durante el siglo XX; luego, Eddie Cueva, Edgar Verástegui y Alfredo Gallo nos explican en qué consiste y las fases de implantación del DNI electrónico en el Perú. Celia Saravia expone, asimismo, el proceso de modernización seguido por los registros civiles bajo responsabilidad del RENIEC y Luis Bezada nos cuenta, en un gran paso adelante, la constitución del primer registro civil bilingüe del Perú y de América Latina en el año 2014. De otro lado, Katuska Valencia y José Carlos Urbina describen los procesos seguidos para la verificación democrática en el proceso electoral y Piero Corvetto narra los avances para implementar la georreferenciación que permitirá el perfeccionamiento del padrón electoral. Finalmente, la identificación biométrica, como tecnología de vanguardia, es presentada por Eddie Cueva y Marylin Suárez en la aplicación de la genética para los recién nacidos.

La tercera sección del libro se titula "Identificación e Identidad" y abarca estos conceptos fundamentales desde una aproximación social. Se inicia con un artículo póstumo del gran antropólogo peruano José Matos Mar, pionero en los estudios sobre la migración, quien reflexiona sobre la identidad nacional en el Perú de hoy. El amauta pone en evidencia la carencia de identidad nacional en nuestra historia como resultado de un desencuentro entre Estado, nación y sociedad; no obstante, señala que este problema nacional viene siendo superado por la fusión de culturas producto de la migración, incrementada desde la década de 1940, proceso que prefiere incluirlo dentro del concepto de desborde popular. Por otra parte, Guillermo Nugent investiga los prejuicios que pretenden descalificar la opinión popular, bajo el pretexto del "bajo nivel educativo de la población". Analiza los argumentos esgrimidos a favor y en contra del voto analfabeto durante las deliberaciones de la Constitución de 1979, en los que una minoría pretendía recortar los derechos al

voto de un sector popular con el pretexto de no saber leer ni escribir. A continuación, Patricia Balbuena explica los derechos a una identidad cultural de comunidades que tienen su propia lengua, 47 registradas a escala nacional, y también los nombres que tienen un sentido dentro de su propia cultura. Seguidamente, Alexandre Surrallés reflexiona sobre la voluntad colectiva y personal en un pueblo indígena de la Amazonía peruana, y para ello estudia la onomástica candoshi. Esta sección concluye con el ensayo de Walter Twanama sobre el complejo tema de identidad y discriminación en la sociedad peruana. Apunta que a partir de 1992 podemos encontrar valores —modernos— como "ciudadanía", "agenda de derechos", "autoexpresión", producto de una clase media todavía joven aunque en crecimiento.

La cuarta sección, "Los registros de personas: perspectiva histórica", aborda la identificación de los connacionales desde un enfoque diacrónico, incluyendo su uso en procesos electorales. La relación entre el registro de identidad de las personas y el crecimiento nacional en economías agrarias relativamente pobres es tratada por el historiador inglés Simon Szreter —a quien se traduce por primera vez al castellano— en su artículo "El derecho al registro: desarrollo, registro de la identidad y seguridad social -una perspectiva histórica", en el cual es analizado el desarrollo histórico de Inglaterra desde el siglo XVI. Afirma Szreter que "la mayoría de los derechos legales y civiles positivos consagrados en las declaraciones constitucionales y las disposiciones socioeconómicas concedidas por los Estados a sus ciudadanos es inaccesible o inútil para las personas no registradas, o, en otras palabras, no existentes legalmente". Asimismo, señala el gran protagonismo ganado por los trabajos del economista peruano Hernando De Soto, que comparan la historia de los Estados Unidos del siglo XIX con el Perú y encuentra en nuestro país la debilidad del sistema de derecho sobre los títulos de propiedad formal sobre los bienes, casas, tierras, empresas, lo cual restringe el desarrollo. Anota a continuación que "De Soto se concentra en una sola mitad del problema, que es crear fijeza y seguridad en el título legal de los derechos de propiedad, y omite la cuestión de fijar la identidad legal de personas en muchos países pobres". Szreter demuestra que la identificación es previa al ejercicio de la propiedad y, por tanto, fundamental para el desarrollo.

De otro lado, en esta sección Alex Loayza plantea un panorama histórico sobre el registro civil en el Perú durante el primer siglo republicano y llama la atención sobre los pocos trabajos históricos sobre este tema; Máximo Paredes pone de relieve la importancia de los registros eclesiásticos para mantener vivos los sistemas de parentesco de los antiguos peruanos, permitiendo así que las denominaciones de clanes prevalezcan hasta nuestros días bajo la forma de apellidos; Cristóbal Aljovín estudia las elecciones parroquiales durante el siglo XIX para responder a la pregunta sobre el papel que tuvieron los sacerdotes en los comicios de ámbito local, y David Velásquez presenta la evolución de los libros parroquiales a los registros del estado civil en el siglo XX, como parte de los esfuerzos del Estado peruano por incrementar el registro de los hechos vitales de los ciudadanos. Esta sección concluye con un ensayo del historiador José Ragas sobre la historia de la identificación en el Perú en el cual busca demostrar cómo la identificación es siempre un proceso en constante cambio: "Así, ya no debe buscar solo comprender y alcanzar las particularidades que se producen en las diversas identidades que se van generando en la sociedad

(como los debates que suceden en torno a la identidad transgénica o sobre la ética en cuanto a la obtención de datos biométricos de las personas), sino que debe adelantarse a las mismas, de modo que la identidad y la identificación sigan constituyendo un derecho de los ciudadanos”.

El presente libro es un aporte fundamental para la discusión sobre identidad, identificación y actividades de registro, tanto desde una perspectiva social, histórica y legal como tecnológica. Está enraizado profundamente en nuestra historia y se proyecta a un futuro que, como institución pública cuya misión es el registro de la identidad, los hechos vitales y los cambios en el estado civil, estamos permanentemente construyendo.

A MODO DE PRESENTACIÓN



IDENTIDAD, IDENTIFICACIÓN Y PERSONA HUMANA: POR LA INSTITUCIONALIDAD DE LO DIVERSO

JORGE YRIVARREN

Homo sum, humani nihil a me alienum puto
[Hombre soy, nada humano lo considero ajeno]
Terencio

Distinguir entre identidad e identificación puede resultar para algunos trivial y fútil. Es tan común y del día a día que se nos solicite un documento de identidad o se nos increpe "¡Identifíquese!", que haya quienes consideren que no vale la pena reflexionar sobre algo tan común y de poca importancia. Sin embargo, desde la Antigüedad ha sido un tópico filosófico y de otras disciplinas: desde los Vedas, el budismo y el taoísmo que pusieron en el centro de su reflexión a la persona humana; desde que los griegos se plantearan el principio de identidad lógica y se preguntaran ¿qué es ser humano?; pasando por el debate escolástico entre nominalistas y universalistas, y los más modernos entre creacionistas y evolucionistas; la biología y la fisiología humanas, la psicopatología y la psiquiatría, las ciencias del comportamiento y la antropometría, la ética y la moral; el desarrollo de la antropología filosófica y las corrientes de pensamiento posmoderno, las transformaciones tecnológicas de los seres humanos y las consideraciones bioéticas y biopolíticas, hasta lo que hoy se denomina transhumanismo.

En este artículo se pretende ensayar una aproximación filosófica a la identidad y la identificación como categorías que entrañan una dinámica más fundamental que las de sus usos en el lenguaje coloquial. Lo que se busca es derivar la diversidad de la identidad y la institucionalidad de la identificación. Entonces, así como entre la identidad y la identificación media el registro de datos personales, entre la institucionalidad y la diversidad media la tecnología. Se sostiene que de una institucionalidad que reconozca la diversidad de la persona humana, que reivindique el sentido inverso que usualmente se ha dado a la biopolítica y la bioética, es posible construir un Estado moderno, abierto al mundo y consciente de su responsabilidad frente al planeta, una democracia perfectible cuya representatividad se base en la participación ciudadana, una política fundada en la respetabilidad, honestidad e idoneidad

de nuestros representantes y una sociedad más convivencial, progresiva, justa, inclusiva y equitativa.

El ensayo está organizado en cuatro secciones. La primera, "De las definiciones y conceptos", busca destilar de manera analítica las nociones de identidad e identificación, de diversidad e institucionalidad. Las dos secciones siguientes, desde una perspectiva hermenéutica, se proponen conectar la diversidad y la institucionalidad con el mundo cultural y la tecnología. Así, la segunda sección, "De la persona humana", busca en la historia del pensamiento oriental y occidental las diferentes concepciones sobre el ser humano, destacándose la idea de individuación y el enfoque desde el pensamiento complejo con tres ideas fuerza como son las de individuo-sociedad-especie, tierra-patria/sociedad-mundo y autonomía dependiente. La tercera sección, "Del mundo de la vida", se desenvuelve entre lo individual y lo colectivo, así como entre lo natural y lo artificial; destaca nuevas nociones como identidad y gobierno digital, convergencia tecnológica y transhumanismo. Finalmente, en el epílogo se recapitula y sintetiza el mensaje que aspira transmitir el ensayo. No puedo dejar de agradecer a quienes se tomaron la molestia de leer el borrador y me hicieron llegar sus comentarios que siempre son enriquecedores. Por lo demás, soy el único responsable.

DE DEFINICIONES Y CONCEPTOS

Según el diccionario de la Real Academia Española (DRAE), el término identidad proviene del latín *identitas*, *identitatis*, del cual se mencionan cinco acepciones (incluyendo un significado matemático). La primera refiere a la cualidad de idéntico (de ídem, que significa *lo mismo*, el mismo); esto es, "lo que se dice de una cosa que es *lo mismo* que otra con que se *compara*" o "que son *muy parecidas*". Nótese que después de una operación de comparación es posible establecer que son "lo mismo" o "muy parecidas". La acción de comparar aparece en la segunda y tercera acepciones; en la segunda, la identidad es el "conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracteriza *frente a los demás*", y, en la tercera, es la "conciencia que una persona tiene de ser *ella misma* y *distinta a las demás*". Nótese que la comparación está dada en las frases "frente a los demás" y "distinta a las demás", respectivamente. Y la característica de ser lo mismo se muestra en la tercera y cuarta acepciones: en la tercera, que se acaba de transcribir, obsérvese que se ha resaltado en cursivas "ella misma", y en la cuarta, se dice del "hecho de ser alguien o algo el mismo que se supone o se busca". La paradoja implícita en estas acepciones es que, por un lado, la comparación suele establecer un vínculo entre dos entidades, conocida como relación de equivalencia, que identifica semejanzas y diferencias entre entidades distintas, mientras que, por el otro, las acepciones aluden a "lo mismo", "el mismo" y "ella misma", es decir, a un único ente, lo que en filosofía se conoce como mismidad o ipseidad, que refieren, a su vez, al principio ontológico de la identidad ($A = A$), según el cual "toda cosa es igual a ella misma o *ens est ens*". Se denomina también autoidentidad o propiedad reflexiva de toda relación de equivalencia; más que una relación es un predicado monádico. La autoidentidad existe en razón de la alteridad y esto gracias a la operación de comparación. Finalmente, cabe hacer notar que la identidad es una realidad objetiva, observable, porque se

establece a partir de un "conjunto de rasgos", de la "conciencia" que se tiene de sí mismo y del "hecho de ser". Pero además es de destacar que la identidad aplica a "algo", "alguien", "una persona", "un individuo" y "una colectividad". Así, la identidad es lo que nos singulariza a la vez que nos distingue en la diversidad.

También, según el DRAE, la identificación es la "acción y efecto de identificar o identificarse", lo que lleva al verbo identificar que también cuenta con cinco acepciones (una de ellas filosófica). Es aparente que, por tratarse de un verbo, las cuatro primeras acepciones que interesa analizar comiencen con la acción de un verbo en infinitivo: "hacer", "reconocer", "llegar a tener" y "dar". La cuarta acepción es la que resulta más familiar puesto que sugiere "dar los *datos personales* necesarios para ser *reconocido*" y se encuentra muy afín a la segunda que dice "reconocer si una persona o cosa es la misma que *se supone o se busca*" puesto que están conectadas por los términos "reconocido" y "reconocer", respectivamente. Interpretando ambas acepciones en conjunto se puede afirmar que lo que media entre la acción de "reconocer" y lo que "se supone o se busca" son los "datos personales", o mejor sería decir la acción de "dar los datos personales". Es claro que estos "datos personales" no son exactamente lo que "se supone o se busca" pero sí permiten reconocerlo. Se está frente a dos entidades diferentes. Lo que se corrobora al analizar la primera y tercera acepciones: la primera, prescribe "hacer que *dos o más cosas en realidad distintas* aparezcan y se consideren como *una misma*", mientras que la tercera acepción, puede ser considerada como un corolario de la anterior pues dicta "llegar a tener *las mismas* creencias, propósitos, deseos, etc., que *otra persona*". La paradoja nuevamente se presenta por tratarse de entidades diferentes, "en realidad distintas" pero que son, aparecen como, o se consideran como, "una misma", "las mismas". Es la propiedad simétrica de toda relación de equivalencia, donde $A = B$ y $B = A$. Nótese que se mantiene el signo igual para entidades diferentes, lo que sugiere que existen denominadores comunes que muy bien pueden ser "creencias, propósitos, deseos, etc.", que comparten, en este caso, personas diferentes. Estos denominadores comunes, destacables gracias a la identificación, constituyen los pilares de la institucionalidad.

La identidad es lo que nos diferencia de la otredad y nos hace parte de lo diverso; la identificación es lo que permite reconocernos como diferentes entre las colectividades con denominadores comunes institucionales en las que participamos.

El ejercicio de análisis conceptual a partir de las acepciones que provee el DRAE de los términos identidad e identificación resulta ilustrativo pero incompleto, pues ha dejado de lado aspectos que resultan relevantes para el propósito del presente ensayo. Por ejemplo, la identificación como acción y efecto de identificar o identificarse carece de sujeto realizador de la acción y del efecto, de tal manera que puede ser el caso de una persona independiente para propósitos personales, de una persona adscrita a una organización o institución para propósitos de dicha organización o institución, o del Estado en su calidad de garante de los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos. Puede también inquirirse cómo se realiza la identificación, la acción y el efecto, lo que conllevaría entenderla como proceso, procedimiento, instrucciones que permitan el registro de los datos personales en algún libro o base de datos, así como el detalle de los datos que se inscriben. Y quizás lo más importante, que tanto identidad como identificación son conceptos

situados, en el espacio y en el tiempo; es decir, son geográficos e históricos, puesto que no son tratados igualmente en las diferentes culturas y países y, con seguridad, de manera diferente en distintos momentos en el tiempo. Para un individuo como persona humana, su identidad y su identificación, evolucionan a lo largo de toda su vida, integrándolo y diferenciándolo. Para una colectividad, como una familia, club, asociación, congregación, grupo de interés, organización, institución, partido político, pueblo, ciudad, región, comunidad, etnia y nación, su identidad y su identificación constituyen el aglutinante, con pasado, presente y futuro, que la integra y la diferencia.

DE LA PERSONA HUMANA

La reflexión sobre identidad e identificación conduce a la noción de persona humana; ese ser humano singular, diverso e institucional, integrado y diferenciado, esto es, multidimensional. De ahí su complejidad. Se dice que tiene su origen en el vocablo griego *prósopon* que significa máscara, es decir, la máscara que cubría el rostro del actor al desempeñar el papel del personaje de teatro, como en el drama, la tragedia y la comedia griegas, lo que permitía al actor jugar el rol de no uno sino muchos personajes en la misma obra o en las tantas que la compañía tenía a bien poner en escena. Se privilegiaba entonces el rostro del personaje acompañado de la adecuación de su voz y su desenvolvimiento corporal, permitiéndole incluso la abstracción de su edad y de su sexo. Estas máscaras permitían, además, que la voz se emitiera y resonara con más fuerza, de ahí que el verbo latino *personare* (del que se deriva *persono* que se tradujo como persona en castellano) significa hacer resonar la voz a través de algo (la máscara), como si fuera la reverberación del eco o como muchas voces al unísono.

24

La historia de la humanidad da cuenta de las diversas concepciones de persona humana en las diferentes culturas y épocas. Sin embargo se puede admitir que básicamente dos han sido los problemas en cuestión: el origen y la esencia (si los hubiesen) del ser humano. A manera de ilustración pueden revisarse las corrientes del pensamiento no occidental como son la hindú propuesta por los vedas, el budismo y el taoísmo, a fin de apreciar cómo responden a las dos cuestiones planteadas. También pueden revisarse las más diversas soluciones establecidas desde el pensamiento occidental para los problemas del origen y esencia del ser humano. De manera especial, se debe apreciar cómo se aproxima a la noción de persona humana desde el principio de individuación y desde el pensamiento complejo.

Se atribuye a los escritos hindúes conocidos como *Upanishads* ser los más antiguos y los más filosóficos, cuyos autores fueron los vedas (por eso también se conoce a esos escritos como los *Vedanta*). Según esta concepción, desde el principio (el origen) ha existido el Yo cósmico (la esencia) que de ser uno fue multiplicándose, por lo que se encuentra presente en todos los seres existentes, también en los seres humanos que además cuentan con un Yo viviente, que termina por marchitarse y morir; el Yo cósmico, llamado *atman*, que es idéntico a la realidad última o *Brahman*, se encuentra en un permanente proceso de reencarnación o *samsara*, cambiando de cuerpo pero permaneciendo intacto, siendo la expresión de lo divino y portador del *Karma* (principio, este, que señala que todas las acciones operan según leyes causales y que todo lo que se hace a los demás se hace también a uno mismo).

También de origen indio, Sidarta Gautama, conocido como Buda (que significa “el iluminado”), fundó el budismo como guía para orientar la condición humana a partir de la convicción de que la inconstancia caracteriza todo tipo de existencia (no hay esencia), aceptando la naturaleza efímera de todo lo que existe (no hay origen). Para Buda los seres humanos solo son una colección de *skandhas* (que debe traducirse como sentimiento, percepción, impulso, conciencia y forma), temporalmente unidos, pero jamás permanentes; puesto que todo en la vida cambia, todo está interconectado y en constante flujo. Para Buda no existe un yo estable, real y permanente, por el contrario existe el no-yo o *anatman*, que advierte de las cuatro nobles verdades del budismo: la vida es sufrimiento, el sufrimiento es causado por el deseo egoísta, para suprimir el sufrimiento hay que eliminar el deseo egoísta, para eliminar el deseo egoísta hay que seguir la senda de la *iluminación*, es decir, percibir el mundo como realmente es, vivir conectado a la energía creadora y extinguir la individualidad hasta alcanzar el nirvana, el estado en el cual desaparece el sufrimiento y la necesidad de renacimientos sucesivos (pues el Budismo también cree en la reencarnación).

Por su parte, la perspectiva china que fuera fundada por Lao-Tsé (nombre que significa “gran maestro”), a quien se le atribuye haber escrito el *Tao Te Ching* (el libro de la virtud o el poder del camino), se le conoce como taoísmo. El *Tao* (el camino, la vía) es el interior del círculo del símbolo *t'ai chi*, que representa la danza de energía *yin-yang* o *yang-yin*, que conforman los dos lados de una misma cosa, esto es, complementariedad del *yang* (que se traduce por: hacer, hablar, dar, dirigir, cielo, día, actividad) y el *yin* (que se traduce como: ser, escuchar, recibir, seguir, tierra, noche, descanso). Nótese los pares de opuestos como hacer-ser, hablar-escuchar, dar-recibir, dirigir-seguir, cielo-tierra, día-noche y actividad-descanso. El taoísmo comparte la idea de que la vida es interconexión y estamos formados por cinco elementos: el primero es la madera (entiéndase por madera: visión, hacer distinciones, percepción clara y creatividad); el segundo es el fuego (entiéndase: cordialidad, compasión, compañerismo y alegría); el tercero es la tierra (nutrición, atención, servicio y apoyo), el cuarto aire o metal (inspiración, reconocimiento, respeto, purificar y podar) y, finalmente, el agua (que es sabiduría, potencia, cimientos y escuchar). La persona integrada, la que vive en armonía con el *Tao*, será la única cuya vida muestre un equilibrio entre los cinco elementos; la naturaleza es guía hacia una vida saludable; en una persona sana, el *ch'i*, la energía de la fuerza vital, fluye sin obstáculos por el cuerpo; el *ch'i* es también la fuerza vital en todo el mundo natural (esto es, la esencia) y si quieres comprenderte a ti mismo, estudia la naturaleza. El *I Ching* (libro de los cambios) relata la danza eternamente cambiante, eternamente la misma (advuértase que carece de origen) del *ch'i*; los movimientos del *t'ai chi ch'uan* son una forma de absorber el *ch'i*.

Por su parte, el pensamiento occidental ha dado respuesta a las dos cuestiones del origen y la esencia del ser humano de diversas maneras. Es la antropología filosófica la disciplina que estudia al ser humano, sus causas últimas (su origen) y los principios esenciales del ser y obrar humanos (su esencia) para así determinar el sentido de su existencia, es decir, busca responder a la pregunta ¿qué es el ser humano? Sin embargo, hay que distinguirla de la antropología (científica), tanto de las denominadas físico-biológicas o naturales (o etnografía), como son la etología

o la sociobiología, así como de las culturales o sociales (o etnología), objeto de estudio de muchas escuelas como el evolucionismo, difusionismo, funcionalismo, neoevolucionismo, "cultura y personalidad", estructuralismo y los diversos enfoques posmodernos. Se puede observar que la antropología filosófica se empodera a partir de los estudios de la ciencia sobre el ser humano, destacando sus dos componentes: el natural y el cultural; pero esta dualidad data de antiguo, de la filosofía clásica griega que hablaba del "animal racional" y del "animal político" para definir al ser humano. Hoy en día, el asunto se ha vuelto un tanto más complejo, a partir de esfuerzos multidisciplinarios que han hecho surgir transdisciplinas como los estudios de realidad virtual, vida artificial, inteligencia artificial y robótica; la bioinformática que comprende, entre otras, la biometría, grafotécnica, dactilografía, criptografía y la computación celular; el modelamiento basado en agentes para estudiar el comportamiento social; y las aplicaciones computacionales al tratamiento de los dilemas morales. Más que abundar en el origen o esencia, estos enfoques, al menos una parte significativa de ellos, retan el sentido de la existencia del ser humano, abriendo un espacio de discusión filosófica denominado poshumanismo o transhumanismo.

En lo que al origen del ser humano se refiere, la historia del pensamiento occidental da cuenta de un interminable debate entre el creacionismo y el evolucionismo. Si el ser humano es la criatura de un demiurgo, un arquitecto, un relojero, un primer motor, un principio activo, un Dios creador o es un producto de la naturaleza, la emergencia de la vida orgánica a partir de la naturaleza inorgánica, la evolución de una célula eucariota de la cual surgió el vasto árbol de la vida vegetal y animal, y de esto último la aparición del homínido que tras millones de años fue humanizándose hasta lo que somos hoy, que de seguro no será la última fase de la evolución. El creacionismo tiene sus orígenes en el pensamiento mítico-religioso y se consolida en el tiempo con la expansión de religiones de orientación judeo-cristiana; según el Génesis todos los seres vivos fueron creados tal como somos, "a imagen y semejanza". En tanto que el evolucionismo tiene sus orígenes en la filosofía griega, en los presocráticos que a contrapelo de los mitos y cosmogonías, hicieron sus mejores esfuerzos para comprender los orígenes de todo y, en particular, de los seres humanos, a partir de la propia naturaleza. Cabe mencionar también la existencia de una tercera postura que busca sintetizar al creacionismo con el evolucionismo.

En cuanto al problema de la esencia del ser humano, a lo largo de la historia del pensamiento occidental, se han visto muchas concepciones y muchos actores defendiéndolas. Se tiene, así, al naturalismo que resalta la esencia material (biológica) del ser humano; al espiritualismo que relievaa el ser espiritual; y al dualismo que lo considera tanto biológico como espiritual. La antropología pragmática kantiana tiene en cuenta al ser trascendental, lo que el ser humano hace, puede hacer y debe hacer, teniendo como base su conocimiento teórico del mundo al entrar en contacto con este; el marxismo lo considera un ser genérico, social, clasista e histórico, dueño y creador de su destino; el historicismo destaca el carácter histórico del ser humano; el culturalismo considera al ser humano posicionado en su entorno y excéntrico porque no se encuentra atado a su entorno, pues no posee un entorno natural y debe construir alrededor suyo un mundo que le sea adecuado, y lo hace produciendo un mundo cultural; la fenomenología caracteriza al ser humano como

un ser arrojado al mundo de la vida y que toma conciencia de su finitud; la filosofía analítica trata al ser humano en el lenguaje en tanto pragmática de los actos del habla; comprender al ser humano pasa por resolver el problema mente-cerebro (neurociencias), los problemas humanos de la cognición (ciencias cognitivas) y la acción (praxiología); el simbolismo lo considera un animal simbólico y de allí su interés por el estudio de los tres grandes sistemas simbólicos como los mitos, el lenguaje y la ciencia; el existencialismo ve un ser con la facultad de hablar, comprendido hermenéuticamente en el lenguaje como posibilidad, situado en el mundo con la posibilidad de elegir, condenado a ser libre y por ello responsable; finalmente, las corrientes de la posmodernidad destacan un ser humano diverso, multicultural, tolerante, desencantado de las grandes narrativas y predispuesto a un pensamiento débil.

PRINCIPIO DE INDIVIDUACIÓN

Vocablos como individualidad y singularidad se suelen considerar sinónimos del de identidad, aunque hay otros más sofisticados provenientes de la jerga técnica como son mismidad, ipseidad y hecceidad. En cualquier caso, todos refieren una noción estática en el sentido de una cosa ya dada y para siempre, presumiendo la existencia de una esencia invariante. Como se ha hecho notar en el apartado anterior, las cuestiones del origen y de la esencia del ser humano resultaron ser terrenos totalmente abiertos al debate hasta nuestros días. Gilbert Simondon (1924-1989), filósofo francés, dedicó su tesis doctoral principal al principio de individuación, entre otras razones para enriquecer el concepto de identidad. El título original de su trabajo fue "La individuación a la luz de las nociones de forma y de información" y no obstante haber sido escrito en 1958, su difusión data de tiempos recientes. Según se ha comentado, no obstante ser de un lenguaje bastante duro y técnico, cuatro son los aspectos más resaltantes de su obra: el primero, se refiere a la separación entre las ciencias de la naturaleza y las ciencias del espíritu, aspirando a derribar las fronteras impuestas por la propia academia; el segundo, rescata la noción de información, destacando que es inmaterial y tiene propiedades organizacionales, posee estructura matemática y reúne en un mismo grupo a seres vivos en general, seres humanos en particular y seres artificiales; el tercero se refiere a las imágenes del pensamiento: si pensar es estar atento al devenir, si el devenir es flujo y movimiento permanente para el cual no hay imagen, se trata, entonces, de un pensar sin imagen; finalmente, cuestiona también las ideas corrientes de ética, de moral y de acción como consecuencia de ese pensar el devenir: el sujeto ético y moral de Simondon es aquel comprometido con el devenir y hará lo que haga falta para valorar las fuerzas que operan en cada situación más allá del deber ser.

Según Simondon, para dar cuenta de un individuo ya individuado hay que concebirlo como una permanente génesis, o mejor, como una ontogénesis. En sus palabras, "para dar cuenta de la génesis del individuo con sus caracteres definitivos, hay que suponer la existencia de un término primero, el principio, que lleva en sí aquello que explicará que el individuo sea individuo y que dará cuenta de su eceidad" (Simondon 2009: 24). Por lo tanto, se configura una operación de individuación, en donde "primero existe el principio de individuación; luego ese principio interviene en una operación de individuación; finalmente aparece el individuo constituido"

(Simondon 2009: 25). “La individuación es así considerada como únicamente ontogénica en tanto operación del ser completo” (Simondon 2009: 26). De ahí que la concepción del ser de Simondon no posee una identidad (estática e invariante) sino una *transductiva* (es decir, una individuación en progreso) y, por lo tanto, el devenir es una dimensión del ser. El individuo contiene una *energía potencial* que le permite sostener un *estado metaestable* con su medio; ello es, mientras que la *entropía* aumenta, mantiene el orden y la *organización* gracias a la *información* que resuelve la incompatibilidad entre el individuo y su medio. Para Simondon, la individuación se da concurrentemente en los diferentes planos de la realidad, esto es, el físico, el vital y el psicosocial, es decir, diferentes *órdenes de magnitud* en los dominios de la materia, la vida, el espíritu y la sociedad. Al ser humano en general y al individuo humano en particular lo constituyen esos planos y dominios de la realidad; es decir, el individuo humano debe ser concebido como una operación transductiva en todos los planos y dominios de la realidad al mismo tiempo: no deja de individuarse a lo largo de toda su vida en los diferentes órdenes de magnitud. Los diferentes planos y dominios de la realidad se comunican por lo que Simondon denomina *resonancia interna* o transmisión de información, ya sea como amplificación o condensación de la misma, a fin de lograr los diferentes *cambios de fase* por los que atraviesa el proceso de individuación permanente. De allí que Simondon cuestiona cuando se afirma que “la unidad y la identidad solo se aplican a una de las fases del ser, posterior a la operación de individuación” y no se considera la ontogénesis, es decir, “el devenir del ser en tanto ser que se desdobra y se desfasa al individuarse” (Simondon 2009: 27). Se puede afirmar que este autor, sin decirlo, proponía una mirada compleja de la persona humana, por ejemplo cuando afirma que “el psiquismo y lo colectivo son constituidos por individuaciones que llegan luego de la individuación vital” (Simondon 2009: 32); lo que definió como el ser humano *transindividual* o “la unidad sistemática entre la individuación interior (psíquica) y la individuación exterior (colectiva)” (Simondon 2009: 33).

PENSAMIENTO COMPLEJO

En la cita que a continuación se presenta, puede vislumbrarse de manera gruesa lo que su autor, Edgar Morin, consideró necesario para un conocimiento complejo de lo humano:

El conocimiento de lo humano debe ser a la vez mucho más científico, mucho más filosófico y en fin mucho más poético de lo que es.

El conocimiento que proponemos es complejo:

- Porque reconoce que el sujeto humano que estudia está incluido en su objeto;
- Porque concibe inseparablemente unidad y diversidad humanas;
- Porque concibe todas las dimensiones o aspectos, actualmente disjuntos y compartimentados, de la realidad humana, que son físicos, biológicos, psicológicos, sociales, mitológicos, económicos, sociológicos, históricos;
- Porque concibe al homo no sólo como *sapiens*, *faber* y *oeconomicus*, sino también como *demens*, *ludens* y *consumans*;

- Porque mantiene juntas verdades disjuntas que se excluyen entre sí;
- Porque alía la dimensión científica (es decir, la verificación de datos, la mentalidad de hipótesis y la aceptación de la refutabilidad) a las dimensiones epistemológicas y reflexivas (filosóficas);
- Porque le encuentra un sentido a las palabras perdidas y despreciadas por las ciencias, incluidas las cognitivas: alma, mente, pensamiento. (Morin 2003: 17-18)

Edgar Morin (1921-), filósofo francés de origen sefardí, es considerado el padre del pensamiento complejo. La cita arriba referida fue extraída de uno de los volúmenes de su *opus magna* que le llevó más de treinta años de trabajo y que se titula *Método*. Se trata de una obra en seis volúmenes subtitulados respectivamente: "La naturaleza de la naturaleza", "La vida de la vida", "El conocimiento del conocimiento", "Las ideas", "La humanidad de la humanidad" y "Ética". Basta notar la circularidad de estos títulos para percibir las perplejidades que aborda. Su obra realmente es mucho más vasta, y no es el caso comentarla toda aquí, pero sí resulta pertinente resaltar que al parecer, en conjunto, apunta a combatir el histórico y secular enfrentamiento entre las ciencias naturales, de un lado, y las ciencias sociales y las humanidades, del otro, en un esfuerzo por religarlas en lo que denomina *transdisciplinariedad*. Si bien es cierto que Morin le dedica a la noción de persona humana un volumen completo ("La humanidad de la humanidad"), conviene poner ello en perspectiva a través de la noción de transdisciplina, diferenciándola de interdisciplina y multidisciplina. De manera muy simplificada, se puede afirmar que toda disciplina comprende objetos de estudio, métodos y teorías que le sirven de marco; se entiende la interdisciplina cuando dos o más especialidades intercambian métodos y teorías para abordar sus particulares objetos de estudio; por ejemplo, cuando los informáticos disponen de los métodos y teorías de las ciencias sociales y humanas para explicar el comportamiento de los usuarios frente a la implementación de nuevas tecnologías en la organización (Technology Acceptance Model – TAM) o cuando los antropólogos y sociólogos introducen *soft-computing* (que incluye algoritmos como autómatas celulares, modelos multiagentes, algoritmos genéticos, redes neuronales artificiales, entre otros) en sus investigaciones gracias a la aplicación metodológica del modelamiento y la simulación computacional. Se entiende por multidisciplina cuando dos o más especialidades abordan el mismo objeto de estudio, cada cual con sus particulares métodos y teorías, es el caso de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad, o mejor conocidos por sus siglas CTS, que involucran a filósofos, historiadores, antropólogos, sociólogos y tecnólogos. Finalmente, la transdisciplina es la emergencia de nuevas disciplinas a partir de nuevos objetos de estudio que no pueden ser abordados sino solo integrando métodos y teorías anteriormente aisladas y creando nuevos métodos y teorías que las disciplinas incomunicadas serían incapaces de formular; dos ejemplos emblemáticos son las ciencias cognitivas y las nanotecnologías. Las principales disciplinas que forman parte de las ciencias cognitivas son la psicología cognitiva, las neurociencias, la inteligencia artificial, la lingüística y la epistemología (algunos autores incluyen a las filosofías orientales); las nanotecnologías son el fruto de la convergencia de las nano-, bio-, info- y cogno- tecnologías, también llamadas por sus siglas NBIC. Vale precisar que no existe aquí animadversión alguna a la especialización de las disciplinas; por el contrario, lo que se sostiene es que las disciplinas especializadas y la

emergencia de nuevas disciplinas integradoras son tendencias complementarias y convivientes.

En el pensamiento complejo de Morin se pueden destacar ideas fuerzas recurrentes: una concepción trinitaria del ser humano dada por la noción de individuo-sociedad-especie; una concepción planetaria expresada en las nociones de tierra-patria y sociedad-mundo; y una concepción de libertad en torno a las decisiones y acciones estratégicas definida por la noción de autonomía dependiente.

Individuo-sociedad-especie.- Si volvemos al concepto de persona humana, desde el pensamiento complejo, esta noción deberá entenderse como un objeto de estudio transdisciplinar, esto es, con métodos y teorías integradas provenientes de diversas disciplinas, de aquí la mirada trinitaria del ser humano en el pensamiento complejo de Morin: *individuo-sociedad-especie*, y su enfoque aporético del homo, visto en antagónicos complementarios como *sapiens-demens*, *faber-ludens*, *oeconomicus-consumans*; los primeros describen al humano prosaico y los segundos al humano poético pero ambos indisolublemente unidos. Para Morin, la complejidad se expresa en la unidad de lo diverso, *unitas multiplex*, y de allí concibe sus tres principios: el primero es el principio dialógico, que permite mantener la dualidad en el seno de la unidad, asociando dos términos a la vez complementarios y antagonistas, por ejemplo, el orden y el desorden del universo de donde surge la organización, la autoorganización y la ecoorganización, la desorganización y la re-organización, que se corrobora en todo colectivo humano, desde la familia hasta la sociedad; el segundo principio es el de recursividad organizacional, que rompe con la idea lineal de causa/efecto, de producto/productor, de estructura/superestructura, porque todo lo que es producido reingresa sobre aquello que lo ha producido en un ciclo en sí mismo autoconstitutivo, autoorganizador, y autoprodutor, por ejemplo, la sociedad que es producida por las interacciones entre individuos, la sociedad, una vez producida, retroactúa sobre los individuos y los produce; y el tercer principio es el principio hologramático, con el que es posible enriquecer al conocimiento de las partes por el todo y del todo por las partes, en un mismo movimiento productor de conocimientos, por ejemplo, la relación hologramática existente entre el ADN, como la parte, y el individuo humano, como el todo, entre el individuo humano, como la parte, y la sociedad, como el todo (Morin 2007: 105-108).

Tierra-Patria y Sociedad-Mundo.- El individuo humano tiene un componente ontogenético que lo lleva del nacimiento a la muerte; el individuo de la especie humana tiene un componente filogenético que lo hace parte de una progenie de familia, de ancestros y descendientes; el individuo de la especie humana que vive en sociedad tiene un componente histórico-geográfico que lo sitúa, a lo largo de toda su vida, en una cultura y unas circunstancias con sus coterráneos y contemporáneos. El individuo de la especie es un espécimen que cohabita un ecosistema con otras especies animales y vegetales, fauna y flora, un cosmopolita del planeta, y en la medida que es consciente y responsable de que, por el momento, es su única nave espacial interplanetaria, asumirá la sostenibilidad de lo que Morin llama nuestra *Tierra-Patria*. El individuo de la sociedad es un ciudadano arraigado a un país, una nación, una patria, que lo acoge y le permite compartir con otros ciudadanos una historia, una geografía y una cultura comunes. Nace, se desarrolla, vive y muere cooptado por todas y cada una de las instituciones, como la familia, que la sociedad

y el Estado le facilitan. El individuo cosmopolita es ciudadano del mundo, y en la medida que es consciente y responsable de la mundialización de los problemas y sus soluciones, aspira a lo que Morin describe como *Sociedad-Mundo*.

Autonomía dependiente.- El individuo humano es heredero de su especie por los genes y heredero de su cultura por los memes (el *imprinting* cultural) y, no obstante, a pesar y gracias a estas dependencias y determinaciones, el ser humano es eminentemente libre; libre de elegir y tomar decisiones, libre de actuar transformando sus circunstancias y construyendo su futuro. Así:

Una libertad aparece cuando el ser humano dispone de las posibilidades mentales de hacer una elección y tomar una decisión, y cuando dispone de las posibilidades físicas y materiales de actuar según su elección y su decisión. Cuanto más apto es para usar la estrategia en la acción, es decir, para modificar su escenario inicial en ruta, mayor es su libertad. (Morin 2003: 297)

A la libertad así concebida, Morin le llama *autonomía dependiente*. Pero el ser libre genera mentes conformistas sometidas y sojuzgadas al *imprinting* cultural, que asumen la falsa conciencia como “su” conciencia, pero también genera mentes desviantes, tanto positivas como negativas. Entre las desviantes positivas se podría considerar a los pensadores, libertarios, científicos, artistas, creadores, innovadores, emprendedores, heterodoxos en general. Entre las desviantes negativas se podría indicar a los delincuentes y criminales, autoridades y políticos corruptos y mafiosos, xenófobos y feminicidas, homofóbicos y heterofóbicos, y totalitarios de toda estofa. El Estado se protege de lo que considera “desviantes negativos” (no necesariamente los descritos anteriormente) tipificándolos debidamente en sus códigos jurídicos. La sociedad suele privilegiar lo que considera “desviantes positivos” (no necesariamente los descritos anteriormente) en tanto coadyuven a su crecimiento y desarrollo. Los gobiernos usualmente gobiernan para el promedio de conformistas y marginan y someten todo tipo de desviantes. Para Morin, “el individuo no es eminentemente libre más que en la medida que es capaz de contestar a la sociedad” (2003: 306).

31

DEL MUNDO DE LA VIDA

En filosofía, el “mundo de la vida”, mundo vital o *Lebenswelt* en alemán como se estila, no refiere a la realidad, al mundo exterior, real y objetivo, que existe independientemente de nuestra voluntad; por el contrario, alude a creencias, suposiciones, sentimientos, valores y prácticas culturales que dan significado a la vida diaria y sentido a eso que se acostumbra llamar “sentido común”. Originalmente se conceptualizaba como el mundo del sujeto, una aprehensión individual, para luego darle su carácter genuinamente social, el *imprinting* cultural al cual somos sometidos a lo largo de nuestras vidas, en un continuo proceso de normalización, constituyéndose en los lentes con que percibimos la realidad, el mundo exterior. Su impronta no solo está dirigida hacia la identidad individual sino fundamentalmente a la identidad de los colectivos, pues son estos, en tanto denominadores comunes de sus individuos miembros, los que sostienen a la sociedad. En el mismo sentido antropológico de

la dicotomía entre natura versus cultura, es decir, la cultura como no natural, sino como lo construido, lo artificial, debe ser entendido el mundo de la vida. Dicho de otro modo, si ontológicamente se clasifica la realidad en tres planos tales como naturaleza, sociedad y pensamiento, es a partir de la aprehensión de esta realidad que los seres humanos, agrupados en colectivos intersubjetivos, reflexionamos, dialogamos y actuamos sobre ella y luego diseñamos y creamos un mundo cultural y tecnológico, que correspondientemente, crea artefactos a partir de aprehender la naturaleza, crea instituciones para constituir la sociedad y crea conocimientos en el plano del pensamiento; usamos los artefactos, las instituciones y los conocimientos de manera tecnológica, esto es, con la eficiencia de los medios y la eficacia de los fines, en el tradicional sentido de la razón instrumental en donde se expresan indeliblemente los dos impulsos humanos desde los orígenes de la tragedia griega: lo apolíneo (entendido como orden, legalidad, forma perfecta, claridad, precisión, autocontrol y unidad) y lo dionisiaco (cambio, creación, destrucción, movimiento, ritmo, éxtasis e individuación), y en otro extremo, se expresa también el *homo sapiens-demens*, lo racional, inteligente y sabio al amparo de la diosa Metis y lo irracional, la desmesura y la arrogancia al influjo de la diosa Hybris.

32

La obra filosófica y literaria en la historia de la humanidad ha sido capaz de producir utopías y distopías. Es evidente que se trata de términos antónimos que por su etimología comparten la partícula *topía* que proviene del griego *topos* que significa lugar, pero se distinguen por los prefijos *u* y *dis*; *u* proviene de griego *eu* que significa bueno o favorable y alude a un buen lugar o una sociedad ideal, racional, justa, inclusiva y armoniosa, mientras que el prefijo *dis*, que también procede del griego, sugiere un sentido negativo, distopía se podría traducir como utopía negativa, quizá más propio sería cacotopía, pues el prefijo *caco* en griego significa malo, o sea un lugar malo, una sociedad antitética a la utópica: irracional, injusta, intolerante e inequitativa. Las sociedades utópicas han devenido ilusas, inviables e inalcanzables, pero de ningún modo descalifican una visión del futuro deseable que aconseja el pensamiento estratégico y prospectivo. Las sociedades distópicas han devenido advertencias ante un futuro posible pero indeseable, y frente al cual deberíamos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para que sea improbable. Como ejemplos de las utopías, aunque no satisfaga todas las características arriba indicadas, se pueden señalar la expuesta por Platón en su *República* y la de Tomás Moro en *Utopía*; como ilustración de las distopías, que sí cumplen a cabalidad lo ya señalado, se puede considerar a *Un mundo feliz* de Aldous Huxley y la famosa *1984* de George Orwell.

Esta capacidad humana de imaginar extremos utópicos y distópicos, en calidad de aspiraciones y advertencias, así como la capacidad de concebir un mundo de la vida, individual y colectivo, un mundo cultural y tecnológico, artificial, construido, permiten comprender los emprendimientos humanos y sus expectativas en una sociedad futura transhumana, gobernada digitalmente y sustentada por la convergencia tecnológica.

IDENTIDAD INDIVIDUAL Y COLECTIVA

La distopía política orweliana, escrita en 1948, advertía de una sociedad totalitaria que aludía a la experiencia vívida del nazifascismo y del estalinismo de la Segunda

Guerra Mundial y describía un estado de vigilancia y control a cargo del *Big Brother* o Gran Hermano, una sociedad de pensamiento único que todo lo ve, capaz de monitorear a todos y cada uno, las veinticuatro horas al día y los trescientos sesenta y cinco días del año. Todo este imaginario hubiera quedado como ciencia ficción —lo que no era su propósito— sino fuera por el reciente *affaire* de los *wiki-leaks* y el ya famoso Julian Assange, para tomar nuevamente conciencia de las amenazas de totalitarismos de nuevo tipo y abusos de los sistemas de inteligencia del Estado. Sin embargo, argumentar estos imaginarios y realidades para descalificar el registro de los datos personales con propósitos de identificación resulta por lo menos falaz. La falacia aparente es la denominada *strawman* o “muñeco de paja” que pretende distorsionar la tesis atribuyéndole una postura ficticia o deformando su punto de vista real. Es decir, se disfraza de vigilancia y control totalitarios lo que en realidad es lucha contra el delito y establecimiento de políticas públicas: evitar el robo, comercio o trata de niños, niñas y jóvenes, el robo y suplantación de identidades; establecer sistemas integrales de salud y educación, diseñar programas sociales de inclusión social, garantizar un enfoque de derechos e intercultural en el diseño de políticas públicas. Por eso, el registro de los datos personales de carácter demográfico, de filiación, geográficos, étnicos, de género y de minorías resulta el sustento de la institucionalidad básica de todo Estado de derecho, de una república democrática cuyos poderes y procedimientos se ejercen en beneficio de individuos y colectivos.

José Carlos Mariátegui caracterizaba al Perú como “una nación en formación”, José María Arguedas llamó al Perú el país de “todas las sangres” y Mario Vargas Llosa exclamaba “¡Qué extraordinario privilegio el de un país que no tiene una identidad porque las tiene todas!”. El Perú es un país que ocupa un territorio que arraiga más de 33 millones de hombre y mujeres que enfrentan diversidad de climas y geografías; el Perú es una nación pluricultural con una diversidad de etnias y lenguas que, por sus antepasados y sus costumbres, se autodefinen mestizos en un 55%, quechuas en un 23%, blancos en un 6%, aimaras en un 3%, afroperuanos en un 2%, nativos amazónicos en un 2%, y un 5% de otras ascendencias, entre los que existen un total de 52 pueblos indígenas, de los cuales 48 son amazónicos y 4 andinos (quechua, aimara, jaqaru y uros), que se expresan en 47 lenguas originarias (Ministerio de Cultura 2014). El Perú, nuestra patria, tiene una historia de heroicidad, valores y símbolos que orgullosos heredaremos a nuestros descendientes.

La sociedad peruana es, en consecuencia, pluricultural, de todas las sangres, mayoritariamente mestiza, una sociedad en permanente construcción, una nación en formación, con una y muchas identidades, con una riqueza que es su diversidad, lo que nos hace únicos y diferentes para afrontar un ineludible proceso de mundialización.

IDENTIDAD NATURAL Y ARTIFICIAL

De antiguo, la historia de la humanidad da cuenta que a las personas se les reconocía por ser hijo de alguien o haber nacido en algún lugar. Baste ver los evangelios de Mateo y Lucas para conocer la genealogía de Jesús, hijo de José y María... hasta llegar a Adán, o en la Grecia presocrática para identificar a los primeros filósofos

por la ciudad a la que pertenecían como Tales de Mileto o Zenón de Elea, o el caso de los patricios del cristianismo como Agustín de Hipona y Tomás de Aquino. La antroponimia u onomástica antropológica es la rama de la onomástica que estudia el origen y significado de los nombre propios de las personas, incluyendo los apellidos. Nominar o identificarse con un nombre propio resulta consustancial a la naturaleza humana que junto con el habla, el lenguaje y los utensilios o instrumentos útiles fueron los primeros artefactos, artificios, técnicas, tecnologías creadas por el ser humano. Con el incremento de la población, el uso de un único antropónimo resultó inconveniente por el riesgo a la aparición de homonimia y para paliar en algo hubo necesidad de agregar alguna referencia patronímica o toponímica para formar apellidos (el término apellido proviene de “apelación” o acto de llamar, apelar a una referencia adicional para individualizar); paralelamente, y de acuerdo con las diferentes prácticas culturales, mitos y tradiciones, así como a raíz de la mayor movilidad social entre culturas, fueron usándose referencias a algunas características del individuo, valores, oficios o circunstancias que individualizaran a las personas y a la fauna y flora. Estos últimos son notables en los nombres y apellidos de origen quechua, por ejemplo, *Illari*, amanecer, *Urpi*, paloma, Quispe (castellanizado de *Qhispi*, libertad), Rimac (castellanizado de *Rimaq*, hablador) y Huamán (castellanizado de *Waman*, halcón). En muchas lenguas el uso de la referencia a ser “hijo de” se verifica hasta nuestros días, especialmente en los apellidos. Por ejemplo, en español la terminación *ez* en López indica “hijo de Lope” y Álvarez, hijo de Álvaro. En los apellidos escoceses el prefijo *Mac* o *Mc*; en las lenguas germánicas, en alemán el sufijo *sohn*, en apellidos ingleses, noruegos y suecos, *son*, y en los daneses *sen*; en los apellidos eslavos, el sufijo *vich*, en las lenguas semíticas, como el hebreo *ben*, en el árabe *ibn*, y en arameo *bar*. En el caso de referencias al lugar de origen o residencia, o resaltando alguna característica del lugar, se tiene, por ejemplo, Segovia, Toledo, Lafuente, Villanueva.

El derecho romano consagra el concepto de nacionalidad a partir de *ius sanguinis* o derecho de sangre; vale decir, se hereda la nacionalidad por ser “hijo de” un nacional, esto es, se adquiere la nacionalidad por filiación a sus ascendientes; y el *ius soli* o derecho de suelo, es decir, se obtiene la nacionalidad por haber “nacido en” el territorio nacional. En el Perú, a diferencia de algunos otros países, ambos criterios son válidos: los hijos de peruanos nacidos en el extranjero son peruanos; los hijos de extranjeros nacidos en el Perú son peruanos. Tanto el derecho de sangre que da filiación, da un nombre de pila y otro de familia, como el derecho de sitio que establece el lugar y fecha de nacimiento, se han considerado los fundantes de la identidad del individuo, aunque la filiación haya devenido jurídicamente una variable y el nacimiento sea un invariante, y ambos sean exógenos al individuo. La búsqueda de características endógenas sugirió se considere el sexo, la talla y el peso, y nuevamente la invarianza se puso en tela de juicio ya fuera jurídica o fisiológicamente. La talla y el peso ya son medidas de características fisiológicas. Fue a finales del siglo XIX que se comenzó a considerar la antropometría y más específicamente la biometría para propósitos forenses y criminalísticos. Se comenzó midiendo distancias y longitudes de la cabeza y el cuerpo así como consignando cicatrices y tatuajes; luego, al perfeccionarse las técnicas de medición y representación matemática, se utilizó la huella dactilar, midiendo longitudes y distancias

de los puntos característicos conocidos con el nombre de minucias, dado que se considera que son únicas en cada individuo, a pesar que tienen un periodo largo de formación (aproximadamente hasta los 14 años) y una vez conformadas nos acompañan toda la vida. Dado que las manos son nuestras herramientas naturales de trabajo, son vulnerables a accidentes y a las penurias de los oficios. Gracias al perfeccionamiento de las tecnologías informáticas se incluyó el rostro, el iris, las configuraciones vasculares y el ADN como biometrías fisiológicas; se consideró además biometrías comportamentales como el caminar, firmar, teclear; un caso de biometría mixta es la voz que posee tanto características fisiológicas como comportamentales. Si bien todas adolecen de algún tipo de vulnerabilidad y no garantizan la invarianza al 100%, todas han probado proveer de altos índices de precisión dado que son únicas a cada individuo. Existen disponibles, en la actualidad, sofisticados softwares biométricos y los especialistas recomiendan acceder, al menos, a dos mecanismos biométricos, por ejemplo, a la huella dactilar y la imagen facial, con el propósito de complementarse.

Los seres humanos vivimos en un entorno natural de mares, ríos, lagos y lagunas; de valles, desiertos, montañas y bosques, prolivos en fauna y flora; de territorios agrestes, climas extremos y catástrofes naturales de todo tipo. Sobre este entorno natural hemos construido un entorno social y cultural, formando colectivos y creando instituciones, transmitiendo de generación en generación hábitos, costumbres, valores, conocimientos, historias, mitos, religiones, sentimientos, emociones y pasiones. Además hemos construido un entorno tecnológico pleno de artefactos (que significa "hecho con técnica", puesto que el término latino arte proviene del griego *techné*, y *facto* se traduce por hacer). El ser humano es un creador, constructor, productor por naturaleza y se ha creado un mundo humano, una forma de vida en cada época de su historia, desarrollando diferentes tipos de relaciones con sus congéneres y haciendo uso de todos los medios, fuerzas y energías a su alcance para garantizarse su supervivencia y la de su progenie. Por ello hoy se puede decir que se vive en una Era tecnológica; hay quienes le han llamado sociedad postindustrial, otros sociedad de la información y del conocimiento. Sobresalen las tecnologías informáticas y las biotecnologías. En particular, las tecnologías informáticas han sido partícipes del proceso de mundialización o globalización que se vive. Emblemática ya es Internet como la nave insignia de este proceso, que ha venido a imponer un ciberespacio y una cibercultura. Por eso es que hoy se habla del comercio electrónico (*e-commerce*), de la educación electrónica, virtual o a distancia (*e-learning*) y de gobierno electrónico (*e-government*); también se alude a la nube (*cloud computing*) y a los grandes datos (*big data*); a la tecnología móvil de los celulares inteligentes y las tabletas; a las redes sociales, así como a internet de las cosas y la impresión 3D. Ya sea que a este fenómeno se le mire con ojos de tecnófilo o de tecnófobo, que dicho sea de paso es un debate ético y político de permanente actualidad, es una realidad con la que tenemos que convivir para enfrentar sus inconvenientes y aprovechar sus beneficios y esta es una posición pragmática. Según algunas estadísticas, más de la mitad de la población mundial ya es internauta, y la red de redes se está convirtiendo en el entorno tecnológico por antonomasia, no obstante sus reconocidas vulnerabilidades como los miles de virus, las diferentes modalidades de *hacking*, que en términos generales se conocen

como *malware*. Otros tantos problemas de la web son el anonimato, las múltiples identidades y la simulación de identidades, así como el robo de dinero y de información reservada, conocidos como delitos cibernéticos.

Nuevos conceptos vienen al caso de la identificación y la institucionalidad en el mundo de la vida. Estos son la identidad digital, el gobierno digital, la convergencia tecnológica y el transhumanismo, que a continuación se desarrollan.

Identidad digital.- Una alternativa planteada para afrontar las amenazas en internet es la identidad digital basada en certificados digitales. Suena complicado pero no lo es. Imagine que tiene que hacer un trámite en una institución pública. Tendría que ir personalmente, identificarse con su Documento Nacional de Identidad (DNI) y entregar su solicitud en papel y firmada de manera manuscrita. Hay que hacer entrega del documento o expediente debidamente suscrito con la firma autógrafa, donde esta cumple sus tres funciones: identificativa, declarativa y probatoria. La firma autógrafa identifica al autor del documento; declara la autoría y la responsabilidad por el contenido; y finalmente prueba efectivamente la identidad del autor. Ahora imagine que todo eso lo hace desde la comodidad de su casa accediendo por internet a la página web de esa institución, se identifica con su DNI electrónico digitando un PIN (*Personal Identification Number*) y envía su solicitud previamente escrita en algún procesador de texto y firmada digitalmente también ingresando un PIN. Y, lo más importante, la institución pública admitirá a trámite su expediente porque la Ley de Certificados y Firmas Digitales así lo autoriza. Ahora, generalizando, imagine no solo los trámites de los ciudadanos con las instituciones de la administración pública y viceversa, sino las transacciones entre las empresas y la administración pública y viceversa, las de los ciudadanos y las empresas y viceversa, los ciudadanos con otros ciudadanos, las empresas con otras empresas, las instituciones públicas con sus similares. Y todos estos trámites y transacciones se podrían realizar de manera segura y confiable. Lo que posibilita hacer realidad esta aspiración de tramitar y transaccionar de manera segura y confiable en el mundo del ciberespacio no es otra cosa que la identidad digital basada en certificados digitales. La identidad digital es la posibilidad de verificar que soy la persona que digo ser en internet, de manera indubitable. Para eso es necesaria la autenticación a partir de lo que tengo, lo que sé y lo que soy; tengo un dispositivo informático como una tarjeta inteligente que cuenta con un chip o con una memoria flash o usb que almacenan y procesan datos; sé un código o PIN que puede ser validado con la información almacenada en el chip o la memoria; soy (aunque de manera un tanto restrictiva) una o varias características biométricas, como huellas dactilares, rasgos faciales, configuraciones vasculares o una cadena genética (ADN). Estos tres elementos, en conjunto, garantizan la autenticidad de mi identidad ante el sistema, empresa o institución que atiende mi trámite o transacción. Una vez autenticado estoy en condiciones de firmar digitalmente documentos (vale aclarar que a la firma digital también se le llama "firma avanzada" para diferenciarla de una versión de menor calidad llamada "firma electrónica", que no cuenta con todas las prestaciones de seguridad de la firma digital). La firma digital es el equivalente legal de la firma manuscrita, pero a diferencia de esta, que nos obliga a imprimir el documento y suscribirlo con un lapicero, la firma digital es una opción del menú del procesador de texto con el que redactamos el

documento, que al tomarla nos permite ingresar el PIN de firma digital y con ellos hace aparecer en la imagen virtual del documento en pantalla, una inscripción a manera de logotipo o sello personal. No solo eso, sino además le dice al sistema que todo el documento, su contenido, sea encriptado, es decir, con algún algoritmo sea convertido en un texto ilegible para cualquier intruso que pretenda acceder a él o alterarlo, de manera no autorizada. Hay que agregar que además de autenticar al solicitante y firmar digitalmente el documento, la seguridad y la confianza en esta modalidad de transacción en el ciberespacio la proporciona lo que se denomina el "tercero garante", es decir, que entre el ciudadano y la institución pública que intentan entablar una transacción segura vía internet, existe una tercera institución que valida los certificados digitales que sustentan la autenticación y la firma digital dándole confiabilidad a la transacción y garantizando su integridad, esto es, que su contenido no ha sido alterado. De esta manera avala su no repudio, esto es, ni el remitente ni el destinatario podrán negar que la remitió el uno y la recepcionó el otro.

Gobierno digital.- Con una mirada más profunda se puede advertir que, después de este relato cuasi de ciencia-ficción, se está frente a una nueva manera de hacer las cosas, tecnológicamente viable, que se expresa en el Documento Nacional de Identidad Electrónico, ya una realidad en algunos países de la Unión Europea como España, Bélgica, Italia, Alemania, Estonia, entre otros; en América Latina, repúblicas como Guatemala y Perú vienen trabajando en ello, al igual que Chile y Uruguay. Efectivamente, la identidad digital segura basada en certificados digitales está transformando la manera de ejercer la institucionalidad. Ello se puede observar claramente en la evolución del concepto de e-Government (en una poco-afortunada traducción como "Gobierno Electrónico" en vez de "Administración Pública Electrónica", aunque aceptada usualmente) que ha desarrollado Gartner Group, una empresa de investigación de mercado norteamericana especializada en el mercado tecnológico. Esta sostiene que el "gobierno electrónico" que se caracterizaba por la proliferación de portales web de las instituciones públicas que pasaron de ser meras vitrinas publicitarias a verdaderos medios interactivos de servicios electrónicos, incluyendo el pago de los mismos, se fueron transformado en lo que denomina "gobierno integrado", es decir, el mismo portal de servicios electrónicos se convierte en ventanilla única a la que el ciudadano accede para realizar una transacción que involucra que su expediente debe transitar por varias instituciones públicas; una clara distinción entre un *front-office* y un *back-office*, que debería representar toda una experiencia de vida, como se ejemplifica en la constitución de una empresa pasando por el notario, los registros públicos, la SUNAT, el municipio, etc., todas las instituciones por las que deba pasar el expediente sin que esto acarree desplazamientos del ciudadano, hasta la comunicación que le hace saber que su empresa está constituida. Después de estas dos primeras etapas, gobierno electrónico y gobierno integrado, se sugirió la presencia del "gobierno abierto" que se caracteriza por ofrecer el mejor mix entre la transparencia de la información manejada por las administraciones públicas y la privacidad de los datos personales, de carácter reservado y sensible, de los ciudadanos almacenados en esas bases de datos públicas; pero además, el gobierno abierto debería facilitar la colaboración de todos los involucrados en la prestación de un servicio o ejecución de una política

pública centrada en el ciudadano (a esto se le conoce como gobernanza), a la vez que fomente la participación de los ciudadanos en la mejora del servicio y la formulación de políticas públicas (aquí se vislumbra la democracia electrónica, directa y participativa). El gobierno abierto es la etapa en la que actualmente están poniendo todos sus empeños muchos países. Finalmente, se advierte una cuarta etapa que denomina "gobierno inteligente" que buscará la sostenibilidad en el tiempo de todos estos avances con miras a la adecuación de la institucionalidad del país al mundo globalizado. Estas dos últimas etapas presentadas, el gobierno abierto y el gobierno inteligente, han sido red denominadas en conjunto "gobierno digital" puesto que la apuesta va porque ello solo puede ser posible gracias al dominio del ciberespacio y sus todas sus potencialidades, como en prospectiva se advierte el futuro.

Convergencia tecnológica.- Gartner sustenta esta nueva visión de institucionalidad de las administraciones públicas en un fenómeno también observable desde la aparición de internet que ya muchos consideraban un fenómeno de "convergencia tecnológica". Internet nace como convergencia de la tecnología informática y la tecnología de las comunicaciones. Quien porta un celular o teléfono móvil en el bolsillo sabe que no solo cuenta con un medio de comunicación, sino además que el teléfono es una computadora capaz de ofrecerle muchísimos servicios. Según se sostiene, hoy se vive la convergencia de seis tendencias que ya han comenzado a transformar muchos modos de hacer cosas: la computación en la nube, los grandes datos, la computación móvil, las redes sociales, la internet de las cosas y la impresión en 3D. No es el caso aquí hacer apología de nuevas utopías; de lo que se trata es de presentar las tendencias que, ya sea que los expertos las hayan pronosticado, o que ya sean realidades observables no solo en los países desarrollados y que, además, gradual y progresivamente se vayan convirtiendo en prospectivas de futuros, que caracterizarían a la posmodernidad de los próximos años.

La convergencia a la que se ha aludido no es solo un fenómeno tecnológico, sino que también tiene implicancias culturales, sociales y políticas, como lo atestigua la experiencia del proyecto de nanotecnologías iniciado en los EE. UU. en la década de los noventa del siglo pasado por la National Scientific Foundation (NSF). En su primer informe de avance, a finales de esa década, en 1998, reportaron la imposibilidad de desarrollar las nanotecnologías sin introducirse en el mundo de las nanociencias, es decir, la convergencia, la imbricación, la co-evolución de la ciencia y la tecnología, la tecnociencia, era, para los participantes de este proyecto, incuestionable. En su segundo informe a inicios de la primera década de este siglo, en 2004, reportaron que la nanotecnología no se podía desarrollar si no se tenía también en consideración, de manera co-creativa y co-evolutiva, las biotecnologías, las infotecnologías y las cognotecnologías, las que por sus siglas denominaron las tecnologías NBIC. En el tercero y último informe presentado en 2013 reportaron su convencimiento de que las tecnologías NBIC los forzaba a involucrarse en los tres planos de la realidad: a nivel del individuo humano, a nivel de la sociedad y a nivel del planeta, pues los impactos, beneficios y riesgos se harían patentes en los tres planos. Concluyeron su informe señalando que su trabajo los había conducido a identificar que en la evolución del conocimiento hay etapas de convergencia seguidas de etapas de divergencia; las de convergencia les permitieron integrar una

diversidad de desarrollos especializados y aislados, mientras que las de divergencia les permitieron innovar aplicaciones, en productos y servicios, los que estaban orientados a los seres humanos, a la sociedad y al planeta. Es más, se convencieron que todo apunta hacia la convergencia del conocimiento, la tecnología y la sociedad, que por sus siglas en inglés llamaron CKTS. En paralelo, en la Unión Europea se llevaba a cabo un esfuerzo semejante al de la NSF, que comenzó en 2001 y presentó su reporte en 2008; el proyecto se denominó CONTECS (Converging Technologies and their impact on the Social Sciences and Humanities) [Convergencia de Tecnologías y su impacto en las Ciencias Sociales y las Humanidades] cuyo objetivo fue establecer la agenda de investigación con relación a la convergencia de tecnologías. En su reporte cuestiona la orientación del proyecto NBIC de la NSF de los EE.UU. por considerar que equivocadamente estaba dirigido a "la mejora del desempeño humano" o "mejoramiento humano", esto es, el aumento tecnológico de las capacidades humanas y la modificación de la corporeidad e intelecto humanos. También le cuestionó su orientación predominantemente militar. Frente a esto la Comisión Europea conformó un Grupo de Expertos de alto nivel al que denominó "Foresighting the New Technology Wave" [Pronosticando las tendencias de la Nueva Tecnología], que desarrolló el concepto CTEKS ("Converging Technologies for the European Knowledge Society" [Convergencia de Tecnologías para la Sociedad Europea del Conocimiento] que, para contrarrestar la equivocada concepción norteamericana, se propuso poner mayor énfasis en una mirada desde las Ciencias Sociales y las Humanidades a fin de darle una orientación al servicio de la sociedad europea del conocimiento.

Transhumanismo.- El debate sobre la convergencia tecnológica traspasó los límites de las agencias de gobierno y sus proyectos, entre europeos y norteamericanos, para convertirse en un tema de primerísima importancia entre filósofos, intelectuales, académicos y empresarios, a tal extremo que hasta se ha creado una Universidad de la Singularidad para promover su difusión y avances. El nombre de esa universidad se ha tomado de la física que "denomina así a un punto de densidad y energía infinitas que es una especie de ruptura espaciotemporal" (KURZWEIL, 2007: 279) y coincide con un artículo titulado "La singularidad", publicado en el año 2003 por Ray Kurzweil, y su posterior libro titulado *La singularidad está cerca: Cuando los humanos trascendamos la biología* (2012 [2005]). Kurzweil sostiene la tesis de que si las tecnologías siguen evolucionando al ritmo que lo vienen haciendo, de acuerdo con la Ley de Moore que establece que cada 18 meses se duplica su potencia, a la vez que se miniaturiza el ser humano en su proceso evolutivo, se transformará en una especie de ciborg o posthumano, un superhumano potencializado gracias a las nano-, bio-, info- y cogno- tecnologías. Como se podrá imaginar, estos planteamientos han recibido una dura crítica desde la ética, la filosofía y la literatura. Sin embargo, ya sea que se le califique como la nueva utopía, se le cuestione como una barbaridad propia de una tecnología desbordada, o se la observe con perplejidad y prudencia toda vez que pueda ser no solo una posibilidad sino de alta probabilidad hasta una realidad prospectiva, es ya un tema al cual no debe perderse de vista, pues pondrá en tensión temas éticos y políticos, además de otros relacionados con la identidad, la identificación y la persona humana. Nos obligaría a volvernos a preguntar ¿qué nos hace humanos?

EPÍLOGO

Como se podrá haber apreciado a lo largo de este ensayo, colegir a partir de la noción de identidad la de diversidad y de la noción de identificación la de institucionalidad; haber advertido que lo que conecta y relaciona la identidad con la identificación es el registro de los datos personales que permiten reconocernos; haber mostrado que la identidad colectiva y la artificial juegan un rol trascendente en la historia y las circunstancias de los seres humanos, como individuos, como sociedad y como especie; haber destacado el papel de las tecnologías como herramientas de la institucionalidad y de la transformación de la misma; y haber deducido que es precisamente la tecnología lo que le permite a la institucionalidad abordar lo diverso, pues es su razón de ser, plantea el reto de describir qué formación social será capaz de afrontar los retos que esta modernidad nos presenta.

Sostengo que hay que reivindicar los conceptos de bioética y biopolítica para colocar en el centro de nuestra atención a la persona humana, como sujeto de derechos y ciudadano, emprendedor a la caza de oportunidades y capaz de construirse su propio futuro, pero además, con un enfoque intercultural y de género, dar reconocimiento y respeto a las minorías y sectores vulnerables de la sociedad; y también, en tanto especie que convive con todos los seres vivos que comparten con nosotros el mismo planeta, con su diversidad y sus complicaciones, asumir el compromiso y la responsabilidad con nuestra casa grande, el ecosistema. La bioética y la biopolítica han sido tradicionalmente cuestionadoras de la posibilidad de una distopía capaz de manipular tecnológicamente al ser humano y de hegemonizar la sociedad a través del control y la vigilancia de la vida cotidiana; ahora es necesario que la bioética y la biopolítica sean capaces de poner en debate esos mismos temas, ganar consensos y actuar decididamente por construir una sociedad que garantice el bienestar de las mayorías; y desde el Estado, hacer que se generen políticas públicas gracias a que sus públicos objetivo están debidamente identificados. De esta manera se puede estar configurando una sociedad de emprendedores, convivencial y planetaria. Por emprendedor debe entenderse a todo aquel capaz de asumir retos permanentemente, con su individualidad garantizada, es capaz de dar muestras de solidaridad y altruismo para con sus congéneres y compatriotas. Por convivencial debe entenderse una sociedad de bienestar, vivible, democrática, progresista. Por planetaria debe entenderse una sociedad responsable del medio ambiente y comprometida con la sostenibilidad del planeta.

El mensaje, finalmente, es trascender las nociones de identidad, identificación y persona humana a fin de plantear el reto de institucionalizar lo diverso, con el auxilio del registro de los datos personales y de la aplicación de todas las tecnologías disponibles. Ello solo es posible en la medida que concibamos una sociedad del emprendimiento, convivencial y planetaria. ¡El Perú se lo merece!

BIBLIOGRAFÍA

ANDLER, Daniel et ál.

- 2008 *Converging technologies and their impact in the social sciences and humanities (CONTECS). An analysis of critical issues and a suggestion for a future research agenda. Final report.* Disponible en http://nerri.eu/download.ashx?url=/media/10912/contecs_report_complete.pdf.

KRUZWEIL, Ray

- 2007 [2003] "La singularidad". En John Brockman (ed.). *El nuevo humanismo. Y las fronteras de la ciencia*, Barcelona: Editorial Kairós. pp. 271-289.

- 2012 [2005] *La singularidad está cerca. Cuando los humanos transcendamos la biología*. Berlín: Lola Books.

MINISTERIO DE CULTURA

- 2014 *Enfoque intercultural. Aportes para la gestión pública*. Lima: MINCU.

MORIN, Edgar

- 2003 [2001] *Método V. La humanidad de la humanidad. La identidad humana*. Madrid: Ediciones Cátedra.

Roco, Mihail C., William S. BAINBRIDGE, Bruce TONN y George WHITESIDES (eds.).

- 2013 *Convergence of knowledge, technology, and society: Beyond convergence of nano-bio-info-cognitive technologies*. Dordrecht, Heildelberg, Nueva York, Londres: Springer. Disponible en <http://www.wtec.org/nbic2>.

SIMONDON, Gilbert

- 2009 [1958] *La individuación. A la luz de las nociones de forma y de información*. Buenos Aires: Editorial Cactus y La Cebra Editores.



IDENTIDAD DIGITAL



REGULACIÓN PARA MUNDOS DIGITALES: EL MUNDO COMUNITARIO

ERICK IRIARTE

El principio del gobierno democrático es la libertad [...]. Resulta de esto que en la democracia el ciudadano no está obligado a obedecer a cualquiera; o si obedece es a condición de mandar él a su vez; y he aquí cómo en este sistema se concilia la libertad con la igualdad. [...] Todos los ciudadanos deben ser electores y elegibles. Todos deben mandar a cada uno y cada uno a todos, alternativamente. Todos los cargos deben proveerse por suerte, por lo menos todos aquellos que no exigen experiencia o talentos especiales. No debe exigirse ninguna condición de riqueza, y si la hay ha de ser muy moderada. Nadie debe ejercer dos veces el mismo cargo, o por lo menos muy rara vez, y sólo los menos importantes, exceptuando, sin embargo, las funciones militares. Los empleos deben ser de corta duración, si no todos, por lo menos todos aquellos a que se puede imponer esta condición. Todos los ciudadanos deben ser jueces en todos, o por lo menos en casi todos los asuntos, en los más interesantes y más graves, como las cuentas del Estado y los negocios puramente políticos; y también en los convenios particulares.

Aristóteles, La Política, Libro Séptimo, Capítulo 1.

INTRODUCCIÓN

Cuando Aristóteles planteaba la democracia, consideraba como uno de sus pilares o ejes el que “[t]odos los ciudadanos deben ser jueces en todos [...] los asuntos, en los más interesantes y más graves, como las cuentas del Estado”. Ciertamente que el Estagirita, de haber vivido en nuestra época, hubiese agregado como epígrafe... “y por cualquier medio disponible”.

En el mundo moderno, la tecnología se ha constituido como un instrumento que el hombre ha utilizado tanto para desarrollarse e integrarse, como para ocultar información o tergiversarla; ello desde acciones de individuos aislados o desde colectivos como agrupaciones, empresas o gobiernos. Así, la tecnología nos puede esclavizar o nos puede liberar. De esta manera somos claros en expresar que la tecnología per se no es buena ni mala, pero tampoco es neutra; desde el momento en que los seres humanos le incorporamos una carga, deja de ser neutra.

“El principio del gobierno democrático es la libertad”, afirmaba Aristóteles. Sin embargo, dicha libertad requiere de instrumentos para ejercerse, y el principal insumo para realizar la libertad es la información, constituyéndose esta en el eje de la “nueva sociedad”. Así, para poder ejercer nuestra libertad democrática se requiere de la información, la misma que es emanada desde aquellos que ejercen el poder: el gobierno nacional, el gobierno regional, el gobierno local.

Ya desde tiempos antiguos, el conocimiento de las “cuentas públicas” era necesario para un adecuado equilibrio de las fuerzas políticas, siendo que los ciudadanos no tenían mayor acceso a esta información en aquellas épocas. Han sido los desarrollos sociales quienes han implicado necesidades de información, que han conllevado una mayor participación de los ciudadanos en las actividades públicas. Es decir, la premisa es: mayor acceso a la información generaría mayor participación ciudadana; sin embargo, falta agregar que no es solo cuestión de acceso a la información, sino que dicha información sea útil, llegue en el momento adecuado y en un lenguaje que el ciudadano pueda “aprehender”.

46 Con los avances de la democracia en los últimos siglos, y con el desarrollo de las tecnologías en las últimas décadas, el ciudadano se encuentra en un sitio privilegiado, porque vuelve a tener acceso a la información de manera directa, cual “ágora” donde la información fluía porque era requisito básico para el sostenimiento de aquella democracia ateniense. Al igual que en la Antigüedad, la información debe nacer desde el poder/el gobierno; es decir, el ciudadano tiene el derecho a recibir la información que el gobierno tiene el deber de publicar y difundir.

El Internet es un “ágora” moderna, y el gobierno se encuentra en la obligación de brindar información a través de él. Este es pues un proceso cíclico, en el cual el poder concentrado en el “almacenaje de información” (cuando no ocultamiento de la misma), ya no tiene sentido. Entonces se la deja fluir, para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisión; es decir, estamos frente a un replanteamiento del proceso de “elegir representantes y olvidar”, cambiándolo por el de “elegir representantes y participar”.

El hecho de que el gobierno brinde la información se enmarca en el concepto de “transparencia de la gestión pública”, un concepto que expresa el control real por parte de los gobernados (los ciudadanos), de las actividades y acciones que realiza el gobierno. Las palabras aristotélicas son totalmente vigentes en este respecto. Así, la transparencia de la gestión pública no solo se enmarca en brindar información, sino en ofrecerla de forma oportuna y con libre de acceso, y de modo tal que al ciudadano le pueda servir. Esto genera disminución de los circuitos de corrupción, así como beneficia las actividades gubernamentales al tener un mejor *feed-back* para con el ciudadano.

Por citar un ejemplo de lo que puede ocurrir con las “buenas intenciones”, mencionaremos el caso peruano sobre acceso a la información pública. No se puede negar una intención, tanto del gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua como del actual gobierno, de que el ciudadano se encuentre en una posición de conocimiento de la realidad. Mas estas “intenciones” se encuentran con un serio problema, puesto que la normativa no da un real acceso a la información pública e incluso llega a impedir que el ciudadano pueda ejercer sus derechos constitucionales y, por ende, quede impedido de practicar su libertad democrática de una manera completa.

El derecho de acceder a la información pública está contemplado en el ámbito constitucional y en la Carta Universal de los Derechos Humanos. Es pues un derecho primordial del ser humano, y más aún en sociedades denominadas democráticas resulta imprescindible sobre todo si se cuenta con el factor tecnológico. Por ello, los desarrollos normativos deberían estar acordes con el avance de las tecnologías para poder ofrecer en tiempo real, y de una manera transparente, la información a los ciudadanos.

Sin embargo, no debemos dejar de mencionar que el hecho de que se difunda la información por medios electrónicos no limita ni impide que se publique la información en otros soportes, teniendo en cuenta que aproximadamente entre el 30% y el 40% de la población está conectada a Internet. Es pues una herramienta complementaria que en algún momento será la herramienta primaria para la comunicación entre el ciudadano y el gobierno.

SOBRE LA REGULACIÓN DEL INTERNET/SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Antes que nada debemos determinar si es que el Internet tiene una regulación per se o si la requiere. De un tiempo a esta parte el desarrollo de la sociedad de la información ha implicado una suerte de “carrera legislativa” por establecer el “marco jurídico”. Se aduce que el Internet (no se habla de la sociedad de la información, en la mayoría de los casos), tiene que ser “regulado”, porque si no se convertirá en un terreno de “nadie”.

Íñigo de la Maza en “Code and Other Laws of Cyberspace from Lawrence Lessig” (véase MAZA [s. f.]) hace una análisis extenso y pormenorizado de las ideas de Lessig:

En trazos gruesos, el trabajo de Lessig pretende alertar sobre dos cosas, la primera de ellas es el hecho que la fisonomía de Internet ha cambiado, que se ha ido separando decididamente de la utopía libertaria de un espacio sin “reyes, presidentes y votaciones [...]” configurándose progresivamente como una arquitectura panóptica que posibilita el control perfecto. El segundo asunto que preocupa a este autor es explicar cómo ha sucedido esto; según Lessig, la causa pasa por la plasticidad de la arquitectura de Internet y los intereses del comercio y del gobierno.

Tras hacer un estudio largo, Lessig expone que el Estado no debe estar ajeno al proceso pero que la regulación de la estructura está ligada al control de contenidos, pues lo que realmente se busca es el control del ciudadano y que no quede como un individuo anónimo. Se busca, así, una sociedad tal como lo expusiera H. G. Wells. Lo cierto es que Lessig es bastante pesimista en su análisis, y hace hincapié en las motivaciones que pudieran tener los gobiernos y los grupos de poder detrás de la tecnología de la información.

Iñigo de la Maza concluye su análisis de Lessig indicando:

Lessig presenta una visión pesimista del futuro. Algunos han argumentado que su desconfianza en el mercado es excesiva y que la solución a los desafíos que presenta Internet no se encuentra en la decisión colectiva razonada y deliberativa, sino en la elección individual. [...] Resulta difícil, al menos para mí, determinar si Lessig está en lo correcto o no; no basta que los argumentos de un libro sean consistentes y coherentes y que su autor los despliegue con elegancia e inteligencia, para determinar si corresponde o no a la realidad y, más aún, si sus pronósticos son certeros o no. Con todo, una cosa al menos parece cierta, si Lessig está en lo correcto, significa que una vez más vamos embarcados en el Titanic, pero esta vez, como advierte Paul Virilio, nos dirigimos al "accidente de los accidentes"¹ y, como la primera, los botes salvavidas no son suficientes. (MAZA [s. f.])

48

Concordamos con las "esperanzas" de Lessig; creemos que deberá haber una participación y una regulación, pero también tenemos claro que el proceso debe ser analizado desde la perspectiva social, de un proceso social en evolución donde los conceptos del Derecho deberán ser revisados a partir de los conceptos de soberanía hasta los de privacidad, pasando por todos los puntos intermedios. No hay peor miedo, que el miedo al cambio.²

Pero analicemos un poco el Internet. ¿Es pues un mundo anárquico donde no existen reglas?, ¿es el bastión tecnológico de aquellos que desean vivir al margen de las normas?, ¿quién gobierna el Internet?

El Internet está rodeado de normas. Desde sus inicios los usuarios determinaron una serie de costumbres sociales que son fundamento y base para la convivencia en la red. Este primer nivel de las normas del Internet se denomina Net-Etiquette³ o

1 "En las palabras de Virilio: en la actualidad, las nuevas tecnologías constituyen el vehículo para un cierto tipo de accidente que ya no es local y situado con precisión, como el naufragio del Titanic o el descarrilamiento de un tren, sino un accidente general, un accidente que involucra inmediatamente a la totalidad del mundo (1997; 14, *itálicas en el original*). (Nota de Iñigo de la Maza, loc. cit.)

2 Como dice César de Echagüe, uno de los personajes de José Mallorquí (1947): "Al que vive en esta época e insiste en creer que puede portarse como si viviera en el pasado, le ocurre lo mismo que el que mira hacia atrás y camina hacia adelante: acaba tropezando y partiéndose la cabeza".

3 Véase <<http://www.flinders.edu.au/its/policies-procedures-and-guidelines/acceptable-use->

Etiqueta de la Red, y están fundamentalmente dirigidas hacia el manejo del correo electrónico, pero luego se fueron ampliando a los demás ámbitos tipo chats o web.

Un segundo nivel son las normas técnicas, las cuales permiten funcionar al Internet. Estas convenciones son utilizadas porque se han validado en la práctica con el desarrollo de la IETF⁴ cuyas normas se denominan RFC, y que son el sustento de todo el sistema. Dichas normas son abiertas, y se van mejorando con el tiempo y con la participación de la comunidad. No están validadas por ningún acuerdo internacional, la IETF no está ligada a ningún organismo supranacional; sin embargo, sin las normas que han establecido no podríamos leer ningún artículo en la web.

De esta manera, el sistema debería funcionar adecuadamente mediante la interacción entre usuarios y científicos, aunado a la participación de los Estados que tienen como misión el dar una validez jurídica a los entornos sociales, esa paz social que se busca siempre.

El gobierno del Internet no está, pues, en una entidad o en un grupo de poder que pueda “eliminar” el recurso Internet (de hecho, esto es lo más utópico del mundo). Los grupos de poder detrás de las especulaciones económicas y que han hecho creer que el Internet era la solución a los problemas económicos de países y personas no quieren dejar que el sistema avance. La libertad de las personas para que puedan intercambiar información y el establecimiento de esquemas donde las Pequeñas y Medianas Empresas tengan una mayor oportunidad de actuación conformaría un marco de acción que promovería las economías rápidas y generaría mayores recursos que, adecuadamente distribuidos, no serían de conveniencia para las transnacionales. Es claro que este fenómeno no es nuevo sino el más antiguo de todos, el control económico es el mejor control. Pero ¿qué sucede cuando los usuarios se rebelan? Sucede que los modelos de grandes negocios no funcionan y que las normas que les intentan limitar se ven atacadas; y sucede que hay que replantearse los principios básicos de la economía. Negroponte (1995) hablaba de pasar de la economía de átomos a la economía de bits.

Así nos queda claro que el sistema ha funcionado y funciona, y que la presión de adentro del Internet por ser reconocido como un espacio con una identidad propia, pero no por ello fuera de la realidad, está avanzando. Sin embargo también los que están afuera aguardan su oportunidad para poder tener acceso a la información, aunque este tema, el asunto de la brecha digital y de los analfabetos digitales, se deberá estudiar con el cuidado respectivo (véase IRIARTE [s. f.]).

El Internet se ha transformado, según lo explica Castells, en muchísimo más que en una infraestructura; es un limitante de muchas de las políticas y propuestas normativas existentes, puesto que por mantener una neutralidad “tecnológica” en el análisis, determina que se elimine un análisis completo de la sociedad digital o sociedad de la información, donde se encuentra todo el proceso de nombres de

of-ict/net-etiquette-guidelines.cfm>.

4 IETF: *The Internet Engineering Task Force*. Cuerpo colegiado abierto de desarrollo de RFC's para el mantenimiento del Internet.

dominio. Ello no por decisión de las organizaciones involucradas, sino por el proceso de desarrollo donde son un elemento importante, pero no el único, ni mucho menos la “columna vertebral” como indica la Radicación.

Castells expone lo siguiente:

Internet es la sociedad, expresa los procesos sociales, los intereses sociales, los valores sociales, las instituciones sociales. ¿Cuál es, pues, la especificidad de Internet, si es la sociedad? La especificidad es que constituye la base material y tecnológica de la sociedad red, es la infraestructura tecnológica y el medio organizativo que permite el desarrollo de una serie de nuevas formas de relación social que no tienen su origen [en] Internet, que son fruto de una serie de cambios históricos pero que no podrían desarrollarse sin Internet. Esa sociedad red es la sociedad que yo analizo como una sociedad cuya estructura social está construida en torno a redes de información a partir de la tecnología de información microelectrónica estructurada en Internet. Pero Internet en ese sentido no es simplemente una tecnología; es el medio de comunicación que constituye la forma organizativa de nuestras sociedades, es el equivalente a lo que fue la factoría en la era industrial o la gran corporación en la era industrial. Internet es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico que constituye en realidad la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación, de trabajo y de comunicación. Lo que hace Internet es procesar la virtualidad y transformarla en nuestra realidad, constituyendo la sociedad red, que es la sociedad en que vivimos. (CASTELLS [s. f.])

50

EL GOBIERNO LOCAL DIGITAL

[Hay dos tipos de hombres:]

[...] unos que no quieren ni gobernar por la fuerza a nadie ni ser esclavos de otros, sino gobernarse equitativamente en libertad y con leyes; otros, en cambio, que desean mandar sobre sus conciudadanos y obedecer a una tercera persona.”

Demóstenes

Si hemos de entender el uso de las tecnologías por parte del gobierno local, debemos tener claro que se trata de un poder ejercido sobre una población determinada, en un territorio determinado, y que respeta una legalidad mayor, que es la normativa regional/provincial y la nacional/federal.

Con esta premisa, y teniendo al gobierno local y el uso de tecnologías como eje de nuestro análisis, debemos indicar que resulta siendo la mejor expresión posible de la democracia. Así, tiene las posibilidades de participación ciudadana muchísimo más a la mano que los procesos macro, entendiendo que se requiere

el poder convocar a determinada población circunscrita a determinado territorio, y que en nuestras sociedades modernas, con megaciudades o países altamente poblados, esto resultaría humanamente imposible (o quizás no lo sea tanto, tal como veremos).

No obstante, es importante para nuestro análisis que establezcamos claramente a qué nos referimos con *Digital*, dado que es el componente nuevo, algunos dirían novedoso, con respecto al gobierno local. Lo digital de la realidad, o la definición que se utiliza ahora como “digitalización de la información”, está claramente definida por Nicholas Negroponte, director del Media Lab, quien nos dice:

El mundo de los átomos está constituido por objetos que tienen volumen. Por ejemplo, un libro, un disco o una botella de agua. Cuando fundamos una biblioteca le ofrecemos a una persona que tome prestado los átomos que componen un determinado libro, los lleve a su casa y luego de unos días, los devuelva a su lugar original. El bit, en cambio, actúa como una señal de información que puede desplazarse a la velocidad de la luz. Así, cuando se digitaliza el contenido de un libro, se almacenan esos datos en una memoria computarizada y se entrega la información —vía bits— a cualquier ciudadano que lo solicite desde su terminal. Imagínese las ventajas de este sistema: millones de personas de cualquier parte del mundo pueden acceder a ese libro sin necesidad de trasladarse. Además todo el proceso se realiza a través de un medio que no contamina el ambiente. Creo que el cambio de un mundo pensado en átomos a otro basado en el intercambio de bits es una tendencia firme, imparable. (ULANOVSKY SACH 1996)

51

Queda clara pues la tendencia mundial acerca de lo que se ha denominado “sociedad de la información”. El uso de la red de redes (el Internet) está cada día creciendo de manera exponencial. En un principio se consideró que posiblemente el Internet terminaría siendo una individualización de cada uno de los usuarios, desprendiéndolos de sus características para convertirlos en un todo homogéneo. Pero no resultó de este modo, el intercambio de información y el uso del Internet como herramienta de educación y preservación de los hechos culturales ha dado un vuelco hacia un Internet social, en donde lo que predomina es lo humano dentro de una colectividad, y no solamente el humano por el humano mismo. Es decir, podemos utilizar la herramienta para preservar, difundir y compartir los hechos culturales, sociales, para interactuar afectivamente o académicamente, o para actuar políticamente, como es nuestro interés.

Entonces, habiendo propuesto esta definición de lo digital, que no implica que el objeto que deseamos “no exista en la realidad”, sino que tiene una nueva forma dentro de la realidad (se ha convertido en bits), con los beneficios que ello trae. Isaac Asimov nos planteaba desde ya la aparición de un mundo digital:

Ahora, por ejemplo, me está visualizando; no puede tocarme, ni olerme, ni nada parecido. En cambio, si me estuviese viendo, podría hacerlo. En este momento, yo estoy a trescientos kilómetros de distancia por lo menos. ¿Cómo puede ser eso la misma cosa, dígame? (ASIMOV 2005)

Aquí se presenta una nueva definición que nos resultará útil: el tiempo digital. Por ende, y siguiendo los planteamientos de espacio-tiempo-histórico expuestos por Víctor Raúl Haya de la Torre, tendremos que habrá un espacio-tiempo digital nuevo que descubrir.

Cuando alguien accede a Internet se encuentra en un punto, el cual le servirá de "Portal" hacia la información que desea buscar, el sistema se establece por medio de vínculos (en el sistema web dichos vínculos se denominan "links"). Desde un punto de vista físico no importa si los computadores que contienen la información que uno está utilizando se encuentren en la habitación del costado o si se ubiquen al otro lado del planeta. "La modificación de la percepción del tiempo y el espacio que esto supone, en relación con las experiencias que acumulamos en el mundo real, son obvias" (MANRIQUE 1997: 249), por lo que lo digital es una forma de acceder a sitios donde no se podía, a información que no se tenía o a conocimiento que no se había aprendido.

Mas existe una limitante, se requiere que al menos un individuo haya colocado dicha información en formato digital. Y esta es la responsabilidad de aquellos que detentan el poder, basados en que el acceso a la información es el eje social por donde nos movemos dentro de la sociedad de la información.

Con lo antes expuesto se plantea la siguiente pregunta: ¿requiere el gobierno local digital de una legislación especializada? ¿Necesita de alguna determinada política pública?, o ¿no precisa de legislación especial para poder interactuar con los ciudadanos?

EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL DIGITAL

Tras haber explorado lo que ocurre a escala macro con la regulación del Internet, y cómo esta estaría insertada en los procesos políticos de un gobierno local, debemos responder a la pregunta de si es necesario generar alguna norma específica para que los ciudadanos puedan interactuar digitalmente con sus "gobernantes".

Para poder entender el rol de la tecnología en el proceso del gobierno local, y en especial en la gestión pública, podemos citar a don Claudio Orrego, ex Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización de la Gestión Pública de Chile, quien indica, que modernizar este sector no es sino "instaurar por la vía de una acción integral y de impacto estratégico, un nuevo modelo de gestión en nuestra administración que nos permita avanzar en la creación de una cultura organizacional acorde con la dignidad inherente a la misión de la función pública de ponerse al servicio de la comunidad nacional" (ORREGO 1998). Es claro entonces que el proceso de involucramiento de la tecnología en el proceso estatal, y en el espacio gubernamental, está ligado al mejoramiento de la gestión y de los servicios del Estado. Así, debemos entender, tal como expresa Rodolfo Herrera (2000), que: "la tecnología es el medio habilitador y potenciador, mas no un fin en sí mismo".

Con esta premisa de la tecnología como potenciador y habilitador desarrollamos nuestro análisis. Así, los gobiernos locales tienen mecanismos de participación

ciudadana con diversos canales: audiencias públicas, comités de vecinos, participación directa, foros abiertos, revocación de funcionarios, entre otros. Igualmente, los gobiernos locales interactúan con los ciudadanos brindando servicios que a su vez tienen que ser “pagados” a través de los arbitrios, alcabalas, impuestos prediales, etc.

Es decir, existe una vinculación directa y que se ha utilizado desde años atrás para la interacción ciudadano-gobierno local. Mas ¿el hecho de la presencia de tecnologías de la información es suficiente para su implementación y uso por parte del municipio?

Veamos algunas posibilidades. *Primero el ciudadano que desea pagar sus arbitrios por medio de una página web.* El municipio implementa su plataforma web para pago electrónico, el mismo que se realiza por medio de una tarjeta de crédito, asumamos que utilizando un servidor seguro SSL y pasarela de pago SET. El ciudadano requeriría conectarse a alguna página web para hacer el pago usando su tarjeta de crédito, indicando el código de lo que desea pagar. La transacción completada se envía por correo electrónico al ciudadano.

¿Qué acciones se han realizado durante este proceso? El hecho de que un municipio desarrolle una página web y coloque información pública no requiere de una norma por sí misma, sin embargo existen los principios constitucionales de transparencia de la información y la libertad de acceso, que se encuentran en la mayoría de constituciones de la región. A eso le podemos agregar las legislaciones específicas sobre transparencia de la información que se han venido realizando en diversos países de la región. En conclusión no se requeriría de una legislación especial, sino la aplicación de la ya vigente.

53

En los últimos años, los mecanismos de pago de arbitrios han pasado de las acciones directas (pago en ventanilla) al pago mediante bancos (en convenio con los gobiernos locales), incluyendo las modalidades de débito automático de cuentas o pago en efectivo. La propuesta de un pago por medio de tarjeta de crédito en una pasarela de pago, implicaría: a) que el municipio tenga una cuenta en un banco (que de hecho la tiene para sus operaciones); b) que permita el pago mediante uso indirecto de dinero (que lo permite en el pago por débito por medio de bancos); c) que se considere realizada la transacción una vez depositado el monto en cuestión y se emita una comprobación de la misma. Si se hace un sencillo análisis se ve que no se requeriría de una legislación especial, dado que la modalidad del pago de una obligación es libre entre las partes, siendo el pago por medio electrónico solamente una modalidad más.

Pero donde vienen los problemas es en el caso de conflicto. Asumamos que pagamos nuestros impuestos por medio digital, se emite nuestro comprobante electrónico, pero el gobierno local dice que no pagamos, porque no consta en su sistema dicha cancelación. Nosotros iremos a reclamar con nuestro *email* (que es copia electrónica de la celebración del pago emitido por el sistema automático). El problema está en la carga de la prueba y el valor de dicho documento de origen electrónico (si se imprime) o documento electrónico (si se reclama o se copia en un disquete y se presenta en dicho formato). Si el gobierno local no considera el valor probatorio de dicho documento, pues sencillamente tendrá el ciudadano que ir al poder judicial, donde probablemente se encuentre con que la legislación nacional

tampoco considera la validez del documento electrónico (aunque en algunas legislaciones, al hablar de documento, este está referido en el sentido amplio, incluyendo el de origen electrónico). Es decir, el problema estará en la comprobación en caso de conflicto, y que eventualmente requiera una adecuación, cuando no una interpretación, de la legislación vigente en cuanto a validez de documentos (y la naturaleza de los mismos). Mas ¿qué hubiese pasado si existiera una legislación que implicara la validez de la manifestación de la voluntad por cualquier medio y/o la validez de los documentos en sentido amplio?, no hubiese conflicto posible, y el municipio debería aceptar dicha prueba que el ciudadano tendría el derecho de presentar en caso de conflicto.

Un segundo caso. *Uso de plataformas digitales para participación ciudadana.* Durante mucho tiempo nuestras democracias han presentado problemas de control, dado que el aumento de la población ha degenerado los mecanismos de participación a simples actos de elección. De esta manera, ni los gobiernos nacionales ni los gobiernos locales resultaban otra cosa que sitios donde se elegían a personas durante un periodo y se les daba un cheque en blanco.

La posibilidad de espacios digitales permanentes que puedan establecerse para informar, permitir los comentarios y generar espacios de diálogos, resultan ser una posibilidad de volver a aquellos principios de la democracia ateniense: poner en una vigencia total las palabras de Aristóteles, encontrar la participación ciudadana como principio democrático real, no como simples electores sino agentes sociales.

54

De esta manera, las audiencias públicas tienen una reglamentación básica diseñada para la participación presencial, así como las normas para la prepublicación en papel, pero la posibilidad de prepublicar sus proyectos en webs o permitir la participación ciudadana digital no está reglamentada per se; sin embargo, la reglamentación existente permite la participación de los ciudadanos.

Es decir, más que preocuparnos en la legislación para temas digitales son las políticas las que deben establecerse para la participación ciudadana, para un e-government local real, para gobiernos locales digitales que sirvan al pueblo y no se sirvan de él.

BIBLIOGRAFÍA

ASIMOV, Isaac

2005 *El sol desnudo*, traducción de Tony López. Barcelona: DeBolsillo.

CASTELLS, Manuel

[s. f.] Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Disponible en: <<http://www.uoc.edu/web/cat/articles/castells/print.html>>.

HERRERA BRAVO, Rodolfo

2000 "La modernización del Estado a través de la regulación jurídica de las tecnologías de Información, en especial del documento electrónico y la firma digital". *Revista Peruana de Derecho de la Empresa* PE 15(51): 127-140.

IRIARTE, Erick

[s. f.] "Sobre la realidad de hacer E-commerce II (o El sueño del Control del Internet)". Disponible en: <<http://www.alfa-redi.org/sites/default/files/articles/files/iriarte.pdf>>.

MALLORQUÍ, José

1947 *Seis tréboles*, serie El Coyote N.º 46. Barcelona: Clíper.

MANRIQUE, Nelson

1997 *La sociedad virtual y otros ensayos*. Lima: Pontificia Universidad Católica Fondo Editorial.

MAZA, Iñigo de la

[s. f.] "Code and Other Laws of Cyberspace from Lawrence Lessig". Alfa-Redi. Disponible en: <<http://inabima.gob.do/descargas/bibliotecaFAIL/Autores%20Extranjeros/L/Lessig,%20Lawrence/Mendoza,%20Inigo%20-%20Chile%20Code%20and%20Other%20Laws%20of%20Cyberspace.%20Lawrence%20Lessig.pdf>> (consulta: 11/9/14).

NEGROPONTE, Nicholas

1995 "Being digital". *Cibercultura P2P e industria cultural. Blog del proyecto de investigación sobre cultura digital*. Disponible en: <<http://investigacionp2p.wordpress.com/2011/04/28/being-digital/>>.

ORREGO, Claudio

1998 "Editorial". *Modernización de la Gestión Pública*, N.º 1, marzo-mayo.

ULANOVSKY SACH, Daniel

1996 "Es hora de que las computadoras aprendan a ver y a oír". Entrevista a Nicholas Negroponte, junio.



EL ROL DEL RENIEC EN EL ÁMBITO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

TOBÍAS ALIAGA

INTRODUCCIÓN

La tecnología ha avanzado a pasos agigantados a lo largo de los últimos 50 años. La aparición y expansión del uso de Internet a finales del siglo XX, junto con el desarrollo de tecnologías soportadas por sus estándares tales como los servicios web, han hecho más sencilla la interconexión entre diversos sistemas. Ello ha permitido también el desarrollo de servicios empresariales y gubernamentales disponibles para los clientes y ciudadanos los 7 días de la semana, las 24 horas del día, independientemente de su ubicación.

Vivimos en una época de restricciones, y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) puede ser de mucha ayuda para reducir gastos en el Estado, al igual que también optimizar el uso de recursos tales como el papel, ahorros en tiempos de trámite y traslados para los ciudadanos, con beneficios al medioambiente. En el Perú, el uso del gobierno electrónico no es una historia reciente sino que, por el contrario, es un proceso de larga data dentro del cual el RENIEC tiene un rol importante, el mismo que se ha visto fortalecido con la emisión del DNI electrónico y sus usos a futuro.

¿QUÉ ES EL GOBIERNO ELECTRÓNICO?

El gobierno electrónico puede ser definido de manera sencilla como “la provisión de información y servicios gubernamentales y la apertura de canales adicionales para la participación política, transparencia y responsabilidad por medio de tecnologías de información y comunicación (TIC)” (YILDIZ Y SAYLAM 2013). Means y Shneider (2000) lo definen como la relación entre los gobiernos y sus clientes (empresas, otros gobiernos y ciudadanos), así como con sus proveedores (nuevamente empresas, otros gobiernos y ciudadanos) por medio del uso de medios electrónicos.

De acuerdo con la última encuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre gobierno electrónico, este está en el núcleo de la construcción de un marco sostenible de desarrollo. Asimismo, define que una de sus principales funciones es el proveer un marco integrado de políticas, leyes y regulaciones desarrollando instituciones y procesos que permiten al sector privado proveer los beneficios de las nuevas tecnologías (DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS ONU 2012). Asimismo, el gobierno electrónico está posicionado como una actividad gubernamental con el potencial de mejorar la efectividad y eficiencia en la entrega de información y recursos gubernamentales para sus ciudadanos, a diferentes niveles de gobierno en muchos países (SNEAD Y WRIGHT 2014).

En el desarrollo del gobierno electrónico es importante tener en consideración no solo las necesidades de las instituciones sino también la de los ciudadanos. Así, un factor de éxito para el gobierno electrónico es el considerar a los ciudadanos y empresas como clientes de la institución y diseñar los servicios de acuerdo con sus necesidades en lugar de las necesidades de la organización que los provee (HOHBACH 2002). A medida que avanza el nivel de maduración del gobierno electrónico y se crean más servicios digitales, aparecen nuevas consideraciones tales como la integración entre organismos públicos, seguridad de datos, privacidad de la información, estructuras organizacionales, seguridad nacional, competitividad global y la protección de las libertades civiles (HOHBACH 2002).

TIPOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

58

Existen diferentes tipos de gobierno electrónico, considerando las interacciones entre el gobierno y otros actores. Según la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI 2013a), estos tipos son:

- a. *De gobierno a gobierno (GSG)*
Aquí se pueden identificar todas las iniciativas y acciones de gobierno electrónico destinadas a generar y facilitar las relaciones intra- e intergubernamentales. Por ejemplo, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- b. *De gobierno a empresa (G2B)*
En esta categoría se ubican las iniciativas de gobierno electrónico que tienen por finalidad brindar, por medio de las TIC, servicios públicos y de información específicamente dirigidos a empresas. Por ejemplo, el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Compras del Estado (SEACE).
- c. *De gobierno a ciudadano/usuario (G2C)*
Abarca las iniciativas de Gobierno Electrónico destinadas a ofrecer servicios administrativos o de gobierno, información pública y nuevos canales de conexión a los ciudadanos. Por ejemplo, el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE).
- d. *De gobierno a empleados (G2E)*
Agrupa iniciativas cuyo objetivo es prestar servicios o capacitar en el uso de las TIC a los empleados, agentes o funcionarios de la Administración Pública. Por ejemplo, los cursos virtuales impartidos por la Escuela Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

FASES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

En el gobierno electrónico se pueden identificar una serie de fases relacionadas con el nivel de presencia en la web de las entidades del Estado (ONGEI 2013a):

- a. *Presencia*
Se pone en línea información de los distintos organismos del Estado. Por ejemplo: leyes, servicios, etc.
- b. *Interacción*
Se abre un espacio de comunicación de los ciudadanos y empresas con los organismos públicos. Por ejemplo, los portales web del Estado con servicio de consulta vía chat institucional como los proporcionados por la Defensoría del Pueblo, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), entre otros; o el reciente uso de las redes sociales por parte de las entidades públicas.
- c. *Transacción*
Permite realizar trámites en línea. Por ejemplo, con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Banco de la Nación, el RENIEC, etc.
- d. *Transformación*
Se establece el nuevo patrón de relación con el ciudadano y una nueva forma de operar de los organismos públicos. Por ejemplo, la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE).

59

BENEFICIOS DE LA TECNOLOGÍA Y DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

La aplicación del gobierno electrónico brinda diversos beneficios para la gestión de las instituciones, así como también para los diversos actores tales como el Estado, ciudadanos y empresas. Según la ONGEI (2013a), estos beneficios se pueden identificar de acuerdo con su direccionamiento:

- a. *Para el Estado*
 - Permite mejorar los procesos de gestión internos.
 - Mejora la comunicación y coordinación intrainstitucional e interinstitucional.
 - Genera espacios de trabajo colaborativo para brindar servicios.
 - En el plano de las políticas públicas, replantea el proceso de diseño, al tomar en cuenta, como nuevo ponente, a las TIC.
 - Fortalece la innovación y modernización del Estado.
 - Mejora los procesos de formación y de desarrollo de capacidades.
- b. *Para los ciudadanos*
 - Posibilita la obtención de mejores servicios del Estado, con reducción de tiempo y de costos.
 - Fortalece la transparencia de las entidades públicas.
 - Mejora la participación ciudadana al brindar nuevos espacios de diálogo horizontal, fomenta el control ciudadano y, por ende, contribuye a la gobernabilidad.

c. *Para las empresas*

- Les permite establecer relaciones comerciales con el Estado con mayor transparencia.
- Agiliza los procesos de los trámites tradicionales, sustituyéndolos por trámites en línea.

DESARROLLO HISTÓRICO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

En el Perú, la evolución del gobierno electrónico tiene su origen en las políticas nacionales de transformación y mejora de la gestión del Estado hacia los ciudadanos y las empresas. Estas acciones están alineadas con la filosofía de la nueva gestión pública que busca tener un Estado más eficiente y cercano al ciudadano (ONGEI 2013a). A continuación vamos a hacer un repaso a esta evolución.

PRIMERA ETAPA: FORMALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Dentro de los avances de gobierno electrónico tenemos como un hito importante la promoción, en 2001, de la masificación del acceso a Internet mediante el Decreto Supremo N.º 066-2001-PCM. En el año 2002, se aprobó la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante la cual las entidades del Estado deben publicar información presupuestal, adquisiciones de bienes y servicios, y otros en los portales de las entidades, así como también otorgar información a cualquier persona que la solicite.

60

SEGUNDA ETAPA: INSTITUCIONALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN

En junio de 2003, se da mayor institucionalización a las políticas del gobierno electrónico con la creación mediante Decreto Supremo N.º 067-2003-PCM de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual es designada como la oficina responsable de dirigir y supervisar el Sistema Nacional de Informática y las políticas de Gobierno Electrónico.

Otro hito importante es la redacción de la Agenda Digital Peruana desarrollado en el marco de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI) como resultado de mesas de trabajo. Parte de los objetivos de la agenda digital es el “acercar la administración del Estado y sus procesos a la ciudadanía y a las empresas en general, proveyendo servicios de calidad, accesibles, seguros y oportunos a través del uso intensivo de las TIC”.

TERCERA ETAPA: REESTRUCTURACIÓN Y CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS

Con la creación de la ONGEI se consolidó aún más la institucionalidad de las políticas de gobierno electrónico del Estado peruano, y en esa evolución en julio de 2005 se aprobó el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú-La Agenda Digital Peruana. Así, en cumplimiento de una de las metas establecidas en

el plan, se diseña en el año 2006 la primera Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, donde se establece las políticas para el desarrollo del gobierno electrónico, objetivos estratégicos y factores críticos de éxito.

En cumplimiento de la agenda digital se crea el Portal de Servicios al Ciudadano y las Empresas (PSCE) adscrito al Portal del Estado Peruano (PEP) que adicionalmente contiene información de los procedimientos, requisitos y derechos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades de la Administración Pública. Del mismo modo, en marzo de 2007 a través del Portal de Servicios al Ciudadano y las Empresas (PSCE) se crea el Sistema de Ventanilla Única y el Sistema Integrado de Servicios Públicos Virtuales (SISEV).

CUARTA ETAPA: GOBIERNO ELECTRÓNICO EN MARCHA

Coincidiendo con la entrada del nuevo gobierno, en el año 2011 se aprobó el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información-La Agenda Digital 2.0. Este constituye la hoja de ruta para la plena implementación de la sociedad de la información en el Perú. Dentro de la agenda digital 2.0 se plantean ocho objetivos (ONGEI 2013b):

1. Asegurar el acceso inclusivo y participativo de la población de áreas urbanas y rurales a la sociedad de la información y del conocimiento.
2. Integrar, expandir y asegurar el desarrollo de competencias para el acceso y participación de la población en la sociedad de la información y del conocimiento.
3. Garantizar mejores oportunidades de uso y apropiación de las TIC que aseguren la inclusión social, el acceso a servicios sociales que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía y el desarrollo humano en cumplimiento de las metas del milenio.
4. Impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación sobre TIC y su uso por la sociedad, con base en las prioridades nacionales de desarrollo.
5. Incrementar la productividad y competitividad a través de la innovación en la producción de bienes y servicios, con el desarrollo y aplicación de las TIC.
6. Desarrollar la industria nacional de las TIC competitivas e innovadoras y con presencia internacional.
7. Promover una Administración Pública de calidad orientada a la población.
8. Lograr que los planteamientos de la Agenda Digital Peruana 2.0 se inserten en las políticas locales, regionales, sectoriales y nacionales a fin de desarrollar la sociedad de la información y el conocimiento.

El objetivo 7 está directamente relacionado con el gobierno electrónico. Para cumplir con él, se han definido las siguientes estrategias:

1. Impulsar la interoperabilidad entre las instituciones del Estado para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de más y mejores servicios para la sociedad.
2. Proveer a la población de información, trámites y servicios públicos accesibles por todos los medios.

3. Desarrollar e implementar mecanismos para asegurar el acceso oportuno a la información y una participación ciudadana como medio para aportar a la gobernabilidad y transparencia de la gestión del Estado.
4. Implementar mecanismos para mejorar la seguridad de la información.
5. Optimizar las capacidades tanto de funcionarios como de la sociedad para acceder y hacer uso efectivo de los servicios del gobierno electrónico.
6. Adecuar la normativa necesaria para el despliegue del gobierno electrónico.

En septiembre de 2011, el Estado peruano se integró a la Alianza para el Gobierno Abierto. Esta tiene entre sus objetivos el conseguir una gestión gubernamental abierta hacia los ciudadanos y la sociedad en general, con el compromiso de promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.

En octubre de 2011 se creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), la cual permite una mayor integración de las entidades gubernamentales. Esta acción se refuerza con la elaboración y aprobación de la política y el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (2013-2017). En general, en los últimos dos años (2012 y 2013) se han obtenido diversos avances tales como:

- Progreso en la consecución de la agenda digital.
- Implementación de portales de gobierno electrónico.
- Aprobación del Decreto Supremo N.º 105-2012-PCM donde se establecen disposiciones para facilitar la puesta en marcha de la firma digital y se modifica el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
- Creación de servicios tales como la constitución de empresas en 72 horas.
- Constituir la infraestructura de datos espaciales del Perú.

SITUACIÓN ACTUAL

Considerando los avances realizados hasta la fecha en el gobierno electrónico, se podría decir que se han sentado las bases para su desarrollo y evolución. Sin embargo, revisando el *ranking* de 2012 elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU sobre gobierno electrónico, el Perú ocupa el séptimo puesto de 12 países, con un coeficiente de 0,5230 en el *ranking* de los países sudamericanos, cuyo es promedio 0,5507; asimismo, se ubica en el puesto 82 a escala global, entre 190 países (DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS ONU 2012). Se visualiza un mejor panorama de la situación actual a través del análisis de los siguientes factores:

a. Banda ancha

Este es un factor clave para el desarrollo del gobierno electrónico en diversas zonas, más aún considerando la diversa geografía que presenta el Perú que hace difícil y costosa la comunicación física entre los diferentes habitantes. Desafortunadamente el Perú, con un 5,3%, ocupa los últimos lugares en medición de penetración de ancho de banda en América Latina, por

debajo de Venezuela, México, Argentina, Uruguay y Chile, considerando que la media regional es de 9,8% (ONGEI 2013c).

b. *Evolución de las TIC en el Perú*

Los hogares que cuentan con acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son todos aquellos que tienen al menos uno de los siguientes servicios: teléfono fijo, celular, TV cable e Internet. La cobertura de los mismos se viene incrementando de manera continua año tras año. Para el primer trimestre de 2014, este indicador se ubica en 88,8% (INEI 2014).

Si promediamos todos los indicadores de acceso observamos que el 44,64% de hogares peruanos cuenta con acceso a alguna TIC. Considerando la penetración de la telefonía celular, se registra un 82% para el año 2013, comparado con un 79,7% en 2012. En general, todos los indicadores de penetración han subido en comparación con el año 2012, a excepción del de telefonía fija que ha sido sustituida por la comunicación celular a escala global (INEI 2014).

c. *Conectividad*

Se entiende que la conectividad o acceso a Internet es un soporte importante para la interoperatividad entre entidades del Estado, y entre este y el ciudadano. Las cifras al primer trimestre de 2014 muestran que un 27,4% de hogares peruanos tiene acceso a Internet; dentro de estas cifras el 49,5% corresponde a Lima Metropolitana y el 27,1% al resto urbano (no incluye a Lima). Apenas el 0,8% de los hogares del área rural cuenta con conexión a Internet (INEI 2014).

d. *Acceso a Internet*

La población peruana que accede a Internet lo hace en un 31,7% desde su hogar; entretanto, el 14,1% combina el hogar con otros lugares como el centro de trabajo, establecimiento educativo, etc. Así, al primer trimestre de 2014 el 25,9% de las personas accedió a Internet desde una cabina pública; esta cifra contrasta con los resultados del último trimestre de 2013 donde el porcentaje estaba situado en 34,5%, produciéndose una disminución del 8,6%, y más aún si consideramos que en el año 2007 era de 75,7%.

En general, la cifra de uso de las cabinas públicas ha ido disminuyendo paulatinamente. Esta situación se debería al incremento de acceso a Internet desde los hogares y también al desarrollo de nuevas tecnologías tales como teléfonos inteligentes y tabletas, que también permiten el acceso a la red. Igualmente, es importante resaltar el crecimiento continuo en el acceso a Internet a través de los hogares (44,2% para el año 2013), lo cual se relaciona en parte con una mayor oferta de los proveedores de este servicio.

Según la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 2013 solo el 22,1% de hogares en el Perú tenía acceso a Internet, una tasa aún baja. En zonas rurales la conectividad de hogares a Internet es de 0,9%. Se espera que con la construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica se integre a todas las capitales de provincias del país y por ende se incremente el porcentaje de hogares que puedan acceder a Internet desde el interior.

OBJETIVOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA EL PERIODO 2013-2017

La actual Política Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI 2013c)¹ establece los siguientes objetivos para el periodo 2013-2017:

1. Fortalecer el gobierno electrónico en las entidades de la Administración Pública, garantizando su interoperatividad y el intercambio de datos espaciales con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios brindados y fomentar su desarrollo.
2. Acercar el Estado a los ciudadanos, de manera articulada, a través de las tecnologías de la información y la comunicación que aseguren el acceso oportuno e inclusivo a la información y participación ciudadana como medio para contribuir a la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión pública.
3. Garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información en la Administración Pública mediante mecanismos de seguridad de la información gestionada, así como articular los temas de ciberseguridad en el Estado.
4. Fomentar la inclusión digital de todos los ciudadanos, a través del gobierno electrónico, especialmente de los sectores vulnerables, mediante la generación de capacidades y promoción de la innovación tecnológica, respetando la diversidad cultural y el medioambiente.
5. Promover a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y en coordinación con los entes competentes, la transformación de la sociedad peruana en una sociedad de la información y el conocimiento; ello propiciará la participación activa de las entidades del Estado y la sociedad civil, con la finalidad de garantizar que esta sea íntegra, democrática, abierta, inclusiva y brinde igualdad de oportunidades para todos.

En tal sentido, en el mismo documento se establecen los siguientes lineamientos estratégicos para el desarrollo del gobierno electrónico:

- a. *Transparencia*
Promover el conocimiento de la gestión del Estado a través de nuevos canales que permitan la participación del ciudadano en las funciones públicas con información confiable, oportuna y accesible.
- b. *E-inclusión*
Incluir a todos los ciudadanos sin distinción de origen, credo, idioma, sexo, edad u otra variable de exclusión, a la sociedad de la información y del conocimiento (SIC) a través de proyectos y programas de alfabetización digital

1 Aprobada mediante Decreto Supremo N.º 081-2013-PCM, de 10 de julio de 2013.

que permitan el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos.

- c. *E-participación*
Generar la intervención activa del ciudadano, a partir de su identidad digital, en la gestión pública a través de plataformas de Internet como redes sociales, foros, chats en línea u otras formas de interacción a fin de satisfacer eficientemente necesidades de información, control y consultas públicas en nuevas políticas de Estado.
- d. *E-servicios*
Habilitar al ciudadano lo necesario para que pueda acceder a los servicios públicos por medios electrónicos seguros y desde cualquier lugar, a través del uso de su identidad digital, con seguridad, comodidad y satisfacción.
- e. *Tecnología e innovación*
Promover el crecimiento de la tecnología e innovación a través de la provisión de una infraestructura adecuada a partir de plataformas que permitan llevar a cabo innovaciones, impulsando la cultura emprendedora y, al mismo tiempo, dando respuestas a problemáticas sociales concretas.
- f. *Seguridad de la información*
El paradigma de “todo a disposición de todos” debe manejarse de la manera más cuidadosa, velando por la integridad, seguridad y disponibilidad de los datos; para ello se deben establecer lineamientos en seguridad a fin de mitigar el riesgo de exposición de información sensible del ciudadano.
- g. *Infraestructura*
El requisito fundamental para la comunicación efectiva y la colaboración dentro del Estado es contar con una red informática y de telecomunicaciones que integre a todas las dependencias y a sus funcionarios, incluyendo hardware, software, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea (*e-learning*) y recursos humanos especializados.

65

Para una implementación exitosa de la Política Nacional de Gobierno Electrónico, en el mismo documento se definen los siguientes factores críticos:

- a. *Apoyo político al más alto nivel*
La experiencia de casos de éxito en otros países demuestra que un factor importante para la implementación exitosa es el apoyo político desde las más altas jerarquías. Así, los presidentes y altos funcionarios del Estado son quienes deben saber comunicar los beneficios del uso de las TIC a los representantes de las entidades de la Administración Pública, entidades privadas, la academia, sociedad civil y ciudadanos en general, logrando que sus sociedades se inserten en la sociedad de la información y el conocimiento, y de esta forma brindar una mejor calidad de vida a los ciudadanos.
- El proceso de modernización de la gestión pública debe estar orientado a establecer un Estado funcional cuyo objetivo sea el de orientar, articular e impulsar el proceso de modernización hacia una gestión pública. De esa manera se lograrán resultados que impacten positivamente en el bienestar

del ciudadano y en el desarrollo del país. Para lograr este objetivo es requisito indispensable avanzar en el despliegue de la identidad digital y la inclusión digital.

b. *Liderazgo institucional y compromiso interinstitucional*

Un liderazgo pro activo y consciente que las tecnologías de la información y la comunicación aportan al proceso de modernización del Estado permite la eficiente articulación de todos los actores en el proceso de desarrollo del gobierno electrónico. Por ello, es de vital importancia crear en las jefaturas el sentido de compromiso institucional, que implica la sensibilización y alfabetización digital de todos sus servidores públicos para que, de manera cohesionada y con una visión clara respecto de los beneficios de la implementación del gobierno electrónico, permitan aunar esfuerzos para el logro de los objetivos institucionales vinculados al uso de las TIC.

c. *Disponibilidad de recursos financieros, humanos y tecnológicos*

Toda actividad o proyecto que desarrollan las entidades requiere del compromiso y de la disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados. Se debe comprender que el correcto uso de las tecnologías tiene un alto impacto en la calidad de vida y en el desarrollo del país. Por ello, el gobierno electrónico se encuentra directamente relacionado con el crecimiento económico competitivo y el desarrollo de las democracias de los países del mundo, por lo que deben priorizarse los recursos necesarios para su debida implementación.

d. *Conectividad y accesibilidad a escala nacional*

La conectividad en nuestro país es uno de los puntos críticos y a la vez uno de los pilares para el desarrollo y despliegue del gobierno electrónico. Es por esta razón que la presente administración ha promulgado la Ley N.º 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica. El objetivo de esta norma es impulsar y promover la masificación de la fibra óptica en todo el territorio nacional (costa, sierra y selva), marcando un claro derrotero a seguir para la interconexión de todas las ciudades, localidades y poblados del país. Esto coadyuvará a la implementación de las políticas de modernización, descentralización y transparencia de la gestión del Estado, así como reforzará las políticas de inclusión social.

- e. *Contar con un marco normativo actualizado en materia de gobierno electrónico*
El vertiginoso desarrollo de las tecnologías requiere contar con la adecuación de normas que permitan su continuo y permanente despliegue. Así, desde la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática de la Presidencia del Consejo de Ministros se promueve y se emite opinión respecto de las diversas normas vinculadas al quehacer del gobierno electrónico. Más aún, en el mundo globalizado al cual pertenecemos es necesario que nuestro país no solo cuente con normas idóneas internas, sino que estas se encuentren, en muchos casos, alineadas a los acuerdos y compromisos internacionales asumidos por el Perú, acorde con las tendencias internacionales tales como la del Gobierno Abierto.
- f. *Difusión, capacitación y sensibilización en gobierno electrónico*
La difusión, capacitación y sensibilización de los aspectos vinculados al gobierno electrónico en todos los ámbitos de la Administración Pública, sector privado, la sociedad civil y la academia, es importante para su desarrollo, implementación y despliegue. Caso contrario, el desarrollo y esfuerzo desplegado por las entidades deviene en un escaso impacto, más aún sino se cuenta con funcionarios, empleados y una ciudadanía informada y capacitada en el uso de los servicios de gobierno electrónico y sus beneficios, sobre todo en zonas rurales y vulnerables del país. Por ello es importante que el Estado, a través de sus entidades públicas, realice esfuerzos sostenidos de capacitación y orientación a los ciudadanos en el ámbito de sus competencias.

EL RENIEC Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

El RENIEC cumple un rol fundamental en el despliegue del gobierno electrónico. En aplicación de la Ley N.º 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y mediante el Decreto Supremo N.º 052-2008-PCM² que aprobó el Reglamento de la Ley de las Firmas y Certificados Digitales, el Estado peruano ha designado al RENIEC como la entidad de certificación nacional y la encargada del registro o verificación.

Con esa base legal, el RENIEC ha desarrollado dos productos: los certificados digitales de firma dirigidos al personal que labora en instituciones del sector público, y el DNI electrónico (DNLe) que cuenta con dos certificados digitales para personas naturales. El primero para el uso de la firma digital y el segundo es un certificado de autenticación que permite la acreditación del ciudadano en medios no-presenciales.

Los certificados de firma digital permiten firmar documentos electrónicos de manera digital, facilitando la implementación de servicios electrónicos transaccionales con pleno valor legal (RENIEC 2013). Considerando los objetivos planteados en la Política Nacional de Gobierno Electrónico, encontramos que las actividades del RENIEC contribuyen a:

2 Modificado mediante Decreto Supremo N.º 070-2011-PCM y Decreto Supremo N.º 105-2012-PCM.

- a. *Objetivo 1:* otorgar certificados digitales a los ciudadanos permitirá que ellos puedan acceder a servicios y realizar trámites con las entidades gubernamentales de manera digital, y que las instituciones puedan responderles de la misma forma; para ello se debe contar con un marco legal y absoluta seguridad en las transacciones, permitiendo la autenticación segura a través del certificado de autenticación de personas en medios no presenciales como Internet.
- b. *Objetivo 2:* tanto los certificados digitales como el DNle cuentan con estándares de seguridad que garantizan tanto la identificación como la seguridad de las transacciones entre los ciudadanos con las entidades públicas, y de la misma forma entre servidores e instituciones públicas.
- c. *Objetivo 3:* al otorgar el DNle a todos los ciudadanos estaremos contribuyendo a hacerlos ciudadanos digitales. Asimismo, el RENIEC ha desarrollado diversos servicios accesibles en línea tales como la consulta del DNI vía web y el duplicado del DNI de forma no-presencial.

En cuanto a los lineamientos estratégicos para el desarrollo del gobierno electrónico, el RENIEC participa y cumple con ellos de la siguiente forma:

- a. *Transparencia:* el RENIEC publica información acerca de sus actividades, reglamentos e información económica, presupuestaria, de contrataciones, actividades oficiales, entre otros, en el portal de transparencia. Adicionalmente, la institución ha tomado los pasos necesarios para cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.
- b. *E-inclusión:* el DNle permite a todos los ciudadanos peruanos convertirse en ciudadanos digitales de pleno derecho, posibilitando su inclusión activa en la sociedad de la información y del conocimiento.
- c. *E-participación:* el DNle otorga con absoluta seguridad una identidad digital a los ciudadanos, de manera que se pueda identificar con un 100% de seguridad a la persona y esta interactúe de manera digital con los organismos del Estado.
- d. *E-servicios:* el uso de los certificados digitales y el DNle son puntales importantes para el desarrollo de servicios electrónicos seguros por parte de los organismos estatales, a los cuales los ciudadanos podrían acceder a cualquier hora sin importar su ubicación. En este punto, el uso del certificado de autenticación acredita la identidad del ciudadano en el medio virtual.
- e. *Tecnología e innovación:* Uno de los objetivos generales de RENIEC es la innovación y el uso intensivo de la tecnología. Debido a ello ambas actividades siempre se mantienen como una guía dentro de las actividades y el desarrollo de productos y servicios del RENIEC.
- f. *Seguridad de la información:* La Gerencia de Certificados y Registros Digitales (GCRD) del RENIEC, a cargo de los procesos relacionados con la emisión de los certificados digitales y el DNle, está en proceso de certificar sus procesos

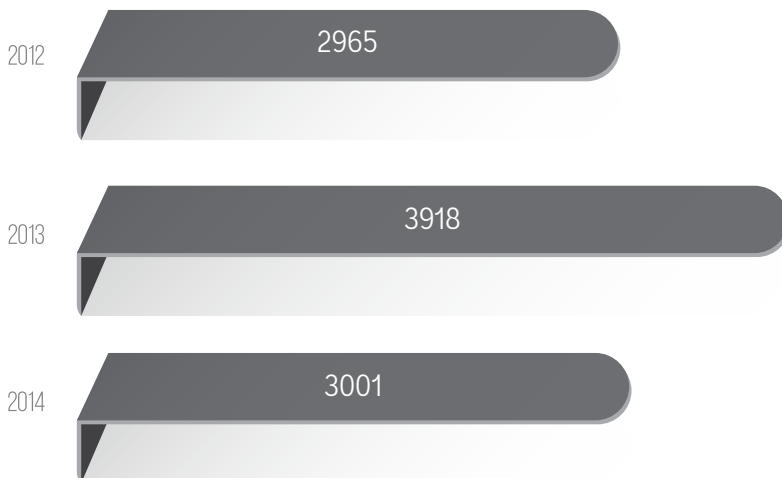
de acuerdo con la Norma Técnica Peruana “NTP-ISO/IEC 27001:2008 Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información”.

- g. *Infraestructura*: para la emisión de los certificados digitales se cuenta con una planta PKI, con el hardware, software, políticas y procedimientos de seguridad acordes con el marco establecido por la Infraestructura Oficial de Firma Electrónico (IOFE).

Además, como se indica en uno los factores críticos de éxito, un requisito importante para el fortalecimiento del gobierno electrónico es avanzar en el despliegue y la inclusión digital. En este punto, el RENIEC apoya el despliegue del DNle y la firma digital como soportes para toda la infraestructura de servicios orientados hacia el ciudadano, así como para la promoción tanto de la identidad como de la inclusión digital. También se está trabajando en forma coordinada con instituciones públicas y privadas para desarrollar servicios que hagan uso de esta nueva forma de identificación.

Con respecto al despliegue del DNle, desde julio de 2013 se ha iniciado su entrega para los ciudadanos de 18 años de Lima y Callao, así como también para los trabajadores de instituciones que firmen convenios de cooperación con el RENIEC. Este plan de despliegue se irá ampliando progresivamente en los siguientes años al resto de la población peruana. En cuanto al uso de firmas y certificados digitales en el Perú, desde su puesta en producción en el año 2012 la demanda para la emisión de certificados digitales ha ido en aumento, como se puede apreciar en la figura 1.

FIGURA 1
SOLICITUDES DE EMISIÓN DE CERTIFICADOS DIGITALES



Fuente: Gerencia de Certificación y Registro Digital-RENIEC.

Asimismo, hasta el 20 de junio de 2014 se han suscrito 116 convenios de colaboración interinstitucional entre el RENIEC y las entidades de la Administración Pública, al amparo del Decreto Supremo N.º 070-2011/PCM según se muestra en la figura 2.

FIGURA 2
NÚMERO DE CONVENIOS FIRMADOS AL AMPARO DEL DS N.º 070-2011/PCM



Fuente: Gerencia de Certificación y Registro Digital-RENIEC.
Elaboración propia.

Un indicador para medir el uso de los certificados digitales emitidos por la ECEP-RENIEC se obtiene al analizar el reporte de cantidad de consultas realizadas por los usuarios a la Lista de Certificados Cancelados (CRL, por su sigla en inglés), la cual es consultada cada vez que el usuario realiza una firma digital o una autenticación (RENIEC 2013). En la tabla 1 observamos que desde el 1 de abril de 2012 hasta el 20 de junio de 2014 se han registrado 1.388.608 consultas a la CRL.

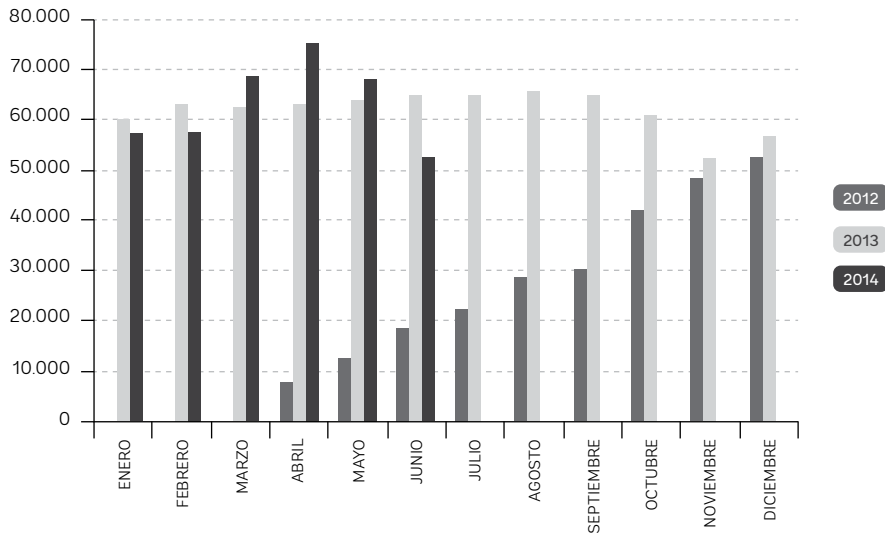
TABLA 1
CONSULTAS EFECTUADAS A LA LISTA DE CERTIFICADOS CANCELADOS

MES	2012	2013	2014
Enero		60.245	57.478
Febrero		63.102	57.371
Marzo		62.341	68.753
Abril	8154	63.230	75.253
Mayo	12.674	64.134	68.060
Junio	18.724	65.234	52.653
Julio	22.387	65.122	
Agosto	28.569	65.920	
Septiembre	30.156	65.490	
Octubre	42.123	61.221	
Noviembre	48.234	53.109	
Diciembre	52.345	56.526	
Total	263.366	745.674	379.568

Fuente: Gerencia de Certificación y Registro Digital-RENIEC.
Elaboración propia.

En el año 2012, el promedio de consultas mensuales fue de 29.263. Para el año 2013 el promedio se incrementó a 62.140, y el promedio para el año 2014 hasta el mes de junio es de 63.261 consultas lo que muestra una estabilidad en el promedio de consultas.

FIGURA 3
CANTIDAD DE CONSULTAS A LA LISTA DE CERTIFICADOS CANCELADOS



Fuente: Gerencia de Certificación y Registro Digital-RENIEC.

CONCLUSIONES

Desde sus inicios, el gobierno electrónico ha experimentado una evolución favorable en el Perú. Si bien es cierto que no nos encontramos en una posición expectante, ni en el ámbito sudamericano ni en el mundial, avanzamos poco a poco debido a que el marco normativo ya está dado y nos da bases sólidas a partir de las cuales construir el gobierno electrónico. Al marco normativo se suma la infraestructura desarrollada, tal como la plataforma de interoperabilidad del Estado peruano (PIDE) gestionada por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y la infraestructura de clave pública (PKI) que gestiona el RENIEC.

La naturaleza ha dotado al Perú de ventajas comparativas importantes en cuanto a diversidad de climas y tipos de territorio. Sin embargo, esas mismas ventajas naturales se convierten en desventajas en función del acceso y comunicación entre sus habitantes. El desarrollo del gobierno electrónico, entonces, constituye un elemento importante pues permitiría a los ciudadanos peruanos en todo el territorio nacional y en el extranjero tener acceso irrestricto a los servicios gubernamentales los 365 días del año, las 24 horas del día. Esto ayuda a un objetivo fundamental del Estado, el cual es acercarse a todos los ciudadanos y hacer un gobierno inclusivo.

Con respecto a lo indicado en el párrafo anterior, es conveniente recordar las palabras del Presidente de la República Ollanta Humala con respecto a las desigualdades sociales en la región: "Latinoamérica viene de un pasado común en que los Estados republicanos que trascendieron a los coloniales fueron mal estructurados y acostumbrados a servir a un 30% de su población, porque no existía el concepto de ciudadanía. Hoy no se puede invisibilizar a esa parte" (EL COMERCIO 2014).

Con la emisión del documento nacional de identidad electrónico (DNle) se otorga una herramienta importante para que las empresas públicas y privadas puedan desarrollar servicios que sean de utilidad a los ciudadanos, teniendo una base segura y confiable para interactuar con ellos de forma digital utilizando el certificado de autenticación. De la misma forma, los ciudadanos en el extranjero se verán beneficiados al poder acceder a servicios necesarios para ellos pero que a la fecha son difíciles realizar debido a las distancias de los consulados y embajadas, así como los engorrosos trámites y validaciones de firmas ante las autoridades en las embajadas. Adicionalmente, los planes para el desarrollo de servicios financieros tales como el monedero electrónico harían posible dar mayores facilidades para el pago de trámites y servicios.

A pesar de los avances realizados, las estadísticas nos demuestran que existe un largo camino por recorrer. No obstante, los planes e infraestructura implementados dan fundamentos de base para poder avanzar aún más en el cumplimiento de la política actual del Estado para el gobierno electrónico. En tal sentido, el RENIEC seguirá cumpliendo una labor fundamental al administrar la emisión de la certificación digital (para instituciones del gobierno y los ciudadanos). Finalmente, debemos tener presente que las soluciones a los problemas del Perú no van a venir de Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania u otro país desarrollado; las soluciones a nuestros problemas deben venir de nosotros mismo y, como integrantes del gobierno peruano, el RENIEC seguirá trabajando con ese objetivo buscando construir un Perú mejor, inclusivo y con servicios de calidad para todos sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS ONU

- 2012 *United Nations E-Government Survey 2012 E-Government for the People*. Nueva York: United Nations.

EL COMERCIO

- 2014 "Humala: América Latina aún no ha registrado su 'década de oro'". *El Comercio*, 30 de junio de 2014. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/economia/peru/humala-america-latina-aun-no-ha-registrado-su-decada-oro-noticia-1739540>> (consulta: 30 de junio de 2014).

HOHBACH, Barbara

- 2002 "eGovernment". *Card Technology Today*, vol. 14, N.º 7, julio-agosto, pp. 13-14.

INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 2014 *Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares del INEI: enero-febrero-marzo 2014*. Informe Técnico n.º 2. Lima: INEI.

MEANS, Grady y David SCHNEIDER

- 2000 *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*. Nueva York: John Wiley & Sons Inc.

ONGEI-OFICINA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INFORMÁTICA

- 2013a *Una mirada al gobierno electrónico en el Perú: La oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC*. Lima: ONGEI.
- 2013b *Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú Agenda digital 2.0*. Lima: ONGEI.
- 2013c *Política Nacional Gobierno Electrónico 2013-2017*. Lima: ONGEI.

RENIEC-REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

- 2013 *Identidad digital segura mediante el uso de los certificados digitales*. Lima: RENIEC.

SNEAD, John y Elisabeth WRIGHT

- 2014 "E-government research in the United States". *Government Information Quarterly*, vol. 31, N.º 1, pp. 129-136.

YILDIZ, Mete & Ayşegül SAYLAM

- 2013 "E-government discourses: An inductive analysis". *Government Information Quarterly*, vol. 30, n.º 2, pp. 141-153.



LA IDENTIDAD DIGITAL EN ÁMBITOS “NO PRESENCIALES” Y LOS SERVICIOS ELECTRÓNICOS CONFIABLES CON UN ENFOQUE CENTRADO EN LAS PERSONAS (NATURALES Y JURÍDICAS)¹

FERNANDO VELIZ

INTRODUCCIÓN

La presente era digital ha traído una serie de cambios acelerados en los últimos años, entre los cuales el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha impactado tanto en el quehacer de las personas como en las organizaciones, modificando muchas de nuestras actividades cotidianas, en particular la forma de relacionarnos con otras personas, con y entre los diferentes entes del Estado así como en la forma de acceder a servicios prestados en forma electrónica sean estos públicos y/o privados.

No obstante, de manera tradicional, en el mundo “presencial” para relacionarnos han existido diversas formas de individualizar a unas personas de otras, y se hallado un modo de identificarlas según el ámbito en el cual se desenvuelven. Piénsese, por ejemplo, en el caso de los seudónimos², detrás de los cuales innumerables autores han optado por ocultar su identidad real. Sin embargo, si bien este recurso resulta válido para la realización de actividades en un ámbito determinado, devendría en insuficiente para acreditar

1 Ponencia inicialmente publicada en *La Identidad Digital y el Derecho de Acceso a los Servicios Públicos Electrónicos Seguros*, (Gerencia de Certificación y Registro Digital (GCRD), RENIEC: 2010), revisado y actualizado al 5 de julio de 2015.

2 “Nombre utilizado por un artista en sus actividades, en vez del suyo propio”, según el significado que le asigna diccionario de la Real Academia Española.

de manera indubitable la identidad de las personas³ en caso se trate de adquirir derechos u obligaciones.

En dicho contexto, como en la mayoría de países, en el caso peruano la identidad de las personas naturales tiene carácter de derecho fundamental y es una función que el Estado se ha irrogado para sí; en concreto, en nuestro país se materializa con la inscripción en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Al respecto, según lo dispuesto en la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, disposición que desarrolla la parte pertinente de nuestra Constitución de 1993⁴, el Documento Nacional de Identidad (DNI) es el único que permite acreditar la identidad de las personas naturales en el ámbito presencial, y su utilización es obligatoria para realizar todo tipo de actos, sean civiles, comerciales, administrativos o judiciales⁵.

Similar situación —siempre en el referido mundo presencial— originó la necesidad de otorgar un determinado reconocimiento a la agrupación de personas que se unen en una determinada forma social, lo cual les otorga una personalidad jurídica que, junto con otros elementos de diferenciación, les permite ser identificados entre otros de su misma naturaleza y atribuirles la capacidad de adquirir derechos, contraer obligaciones y relacionarse con otras personas (naturales y/o jurídicas y con el propio Estado) siempre de manera jurídicamente válida y eficaz.

De forma equivalente, en el contexto de los avances operados por las TIC, se aprecia un nuevo ámbito o espacio que permite relacionarnos e interactuar empleando diversas formas a través de las cuales es necesario identificar a las personas (naturales o jurídicas) de la misma forma en que sucede en el entorno “presencial” empero con igual seguridad jurídica. Sin embargo, las distintas maneras

3 Es por todos conocido que el seudónimo Manco de Lepanto corresponde al autor español Miguel de Cervantes Saavedra. Sin embargo, no existe certeza respecto del seudónimo Amarilis, que, se cree, identifica a distintas personas, según Emma Castro (1946)

4 “Artículo 183°.- El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Ejerce las demás funciones que la ley señala”.

5 “Artículo 26. El Documento Nacional de Identidad (DNI) es un documento público, personal e intransferible. Constituye 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”.

de identificación existentes en dicho espacio “no presencial”⁶ no garantizan de manera fehaciente que se acredite la real identidad de las personas que intervienen o participan en ese espacio, por ejemplo, para realizar determinadas transacciones con el Estado y/o con privados.

En tal sentido, advirtiendo el avance de las referidas TIC —y, más concretamente, de Internet⁷ en la vida cotidiana de la población mundial— y las posibilidades que ofrecen tanto para las administraciones públicas de los Estados como para las organizaciones privadas, surge la necesidad de determinar una forma de identificarnos en este nuevo medio o mundo “no presencial” con el fin de que se nos permita efectuar comunicaciones y/o transacciones electrónicas seguras y de confianza. Estas deben poseer validez y eficacia jurídica de cara a su mejor aceptación por parte de quienes las emplean así como respecto de los que prestan servicios electrónicos.

Así, y como anteriormente se ha manifestado, uno de los aspectos que es necesario asegurar en el mundo “no presencial” es la adecuada identificación de las personas que emplean dicho medio como canal de comunicación y realización de transacciones, de manera que se logre brindar garantías suficientes, jurídicamente válidas, sobre su identidad. En tal sentido, dicho ámbito genera la necesidad de proporcionar a las personas (naturales y jurídicas) una forma de identificación que, basándose en mecanismos o procesos electrónicos, acredite su verdadera identidad o personería jurídica, según sea el caso.

En este escenario generado por el desarrollo y auge que vienen mostrando las TIC y, de manera específica, el Internet como su rostro más visible y medio por excelencia, el marco legal vigente en el Perú sobre firmas y certificados digitales proporciona soporte jurídico a una tecnología que aporta iguales (si no superiores) niveles de seguridad y confianza para garantizar la identificación de las personas (naturales y jurídicas) mediante la confirmación y autenticación de su real identidad, y, de ser el caso, para vincularlas con actos, manifestaciones o declaraciones

6 Algunos nombran este ámbito como *mundo virtual*. No obstante, podría entenderse que ello aludiría al campo relacionado con la inteligencia artificial, donde se simulan “mundos” o “entornos” a los cuales se les llaman *virtuales*. Al respecto, estimamos que el aludido espacio *no presencial* ha creado un lugar o sitio donde se “[...] hace posible el libre flujo de información, ideas y conocimiento en todo el planeta”, razón por la cual en adelante, y de forma indistinta, denominaremos al mismo *mundo no presencial*. Al respecto, y en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, llevada a cabo en Túnez en 2005, véase Unión Internacional de Telecomunicaciones (2005). *¿Qué es la sociedad de la información?* Consultado el 3 de diciembre de 2013.

7 Internet es el fruto de la convergencia de las telecomunicaciones, la informática, la radiodifusión y la imprenta. En Herrera, Jaime (s. f.). *Millennium. Telecom 99 y Unión Internacional de Telecomunicaciones*. Consultado el 9 de septiembre de 2009.

de voluntad⁸, contenidos o vertidos en un mensaje de datos⁹ o documento electrónico¹⁰ o similares.

En tal sentido, a continuación analizamos la necesidad de proveer una identidad digital a las personas, el mecanismo tecnológico que le brinda soporte, el marco legal que ampara su empleo para la realización de comunicaciones y/o transacciones electrónicas seguras y de confianza con valor legal, con especial atención en aquellas relacionadas con la realización de servicios de gobierno electrónico y, en su caso, de comercio electrónico.

LA IDENTIDAD DIGITAL E IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS (NATURALES Y JURÍDICAS) EN ÁMBITOS NO PRESENCIALES

Como se ha manifestado, la propagación del uso de las TIC, y en concreto de Internet como su expresión más visible y que propicia la denominada era digital¹¹, ha impactado en todos los ámbitos de la vida de las personas (naturales y jurídicas),

-
- 8 Las expresiones *manifestación de voluntad* y *declaración de voluntad* se utilizan en el presente texto como sinónimos. Al respecto: la "manifestación de voluntad es la exteriorización de un hecho psíquico interno; es el género respecto a la declaración de voluntad, que es el acto responsable que tiene como propósito producir efectos jurídicos mediante la comunicación de la voluntad. Estos dos términos se utilizan como sinónimos. La manifestación o declaración de voluntad es la proyección externa de los intereses o del propósito interno". En Águila y Calderón(2001: 111).
- 9 "El concepto mensaje de datos no se limita a la comunicación, sino que pretende también englobar cualquier información consignada sobre un soporte informático que no esté destinada a ser comunicada. Así pues, el concepto de mensaje incluye el de información meramente consignada". En Naciones Unidas (1999: 27, 51), señala que la definición de mensaje de datos comprende: "[...] todos los tipos de mensajes generados, almacenados o comunicados básicamente sin papel. Con esta finalidad, se quiere que todos los medios de comunicación y almacenamiento de información que quepa utilizar para desempeñar funciones paralelas a las realizadas con los medios enumerados en la definición queden cubiertos mediante la referencia a medios similares, si bien, por ejemplo, los medios de comunicación electrónicos y ópticos puedan no ser, en sentido estricto, similares. Para los fines de la Ley Modelo, la palabra similares connota *funcionalmente equivalentes*" (énfasis añadido).
- 10 "Es la unidad básica estructurada de información registrada, publicada o no, susceptible de ser generada, clasificada, gestionada, transmitida, procesada o conservada por una persona o una organización de acuerdo a sus requisitos funcionales, utilizando sistemas informáticos", "Glosario de términos" del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
- 11 "Referente a los números dígitos y en particular a los instrumentos de medida que la expresan con ellos", según la definición que ofrece el *Diccionario de la lengua española*. "La llegada de Internet se ha considerado tan importante para la sociedad como el desarrollo del computador personal, el teléfono o incluso la imprenta [...]. En tal sentido, a la presente época también se le conoce como era digital". En Herrera, op. cit.

al posibilitarles un mayor acercamiento y ofrecerles las posibilidades de una comunicación "instantánea" y "simultánea"¹².

No obstante lo antes expresado, el medio propiciado por el uso de dichas tecnologías a la fecha no ofrece las apropiadas garantías en relación con una adecuada identificación de las personas, en particular aquellas que permitan confirmar su verdadera identidad, ya que en muchos casos son las propias personas las que tienen el control de la creación de la identidad que deciden emplear en este entorno. Todo ello genera inseguridad y ha hecho posible la existencia de simulaciones en la identidad, lo que conlleva incluso que se originen delitos asociados con casos de fraude¹³.

En efecto, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (en adelante, SELA)¹⁴, del cual el Perú es miembro desde el 29 de abril de 1976, en su documento titulado Fundamentos de la firma digital y su estado del arte en América Latina y el Caribe¹⁵ (SELA 2012), que tiene como fin ser un "[...] instrumento de consulta para actores gubernamentales y privados interesados en la materia, dándoles a conocer en forma general los detalles que fundamentan el uso de la firma electrónica, la seguridad que aporta, los mecanismos equivalentes y cómo los servicios de certificación digital cumplen un ejercicio que posibilita la instrumentación de esquemas de documentación electrónica válidos¹⁶", pone de manifiesto y menciona

12 Se habla incluso de comunicaciones "bidireccionales" propiciadas por el nuevo canal de comunicación que facilita el desarrollo de Internet, las cuales se originan con el empleo del correo electrónico y los servicios de mensajes cortos (SMS, por las siglas en inglés de short message service) o el acceso a los sitios (*sites*) web, que suponen una transformación del espacio y el tiempo entre el emisor y el receptor, y que proporcionan una interactividad continua y permanente a través de una disponibilidad de servicios las 24 horas del día.

13 Solo en el caso de Estados Unidos, el número de "víctimas de robo de identidad [...] dio un salto de 12 por ciento, a 11,1 millones en 2009, según la firma de investigación de mercado Javelin Strategy & Research. Los casos de fraude denunciados al Centro de Quejas de Crimen por Internet (IC3, por sus siglas en inglés), organismo asociado con el Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por su sigla en inglés), subieron 23 por ciento a 336.655 el año pasado", según lo indicado en Worthen, Ben (2010, junio). "Los piratas informáticos no son la única amenaza contra la seguridad en Internet". Consultado el 2 de diciembre de 2012 en <<http://www.lanacion.com.ar/1277780-los-piratas-informaticos-no-son-la-unica-amenaza-contra-la-seguridad-en-internet>>.

14 Organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por los Estados soberanos latinoamericanos. Actualmente está integrado por 28 países de América Latina y el Caribe según información que proporciona el SELA a través del enlace <<http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=27337>> (consultado el 4 de julio de 2015).

15 Distribuido durante la I Reunión de Coordinadores Nacionales en Materia de Certificado de Origen Digital de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), celebrada en la sede de dicho organismo en Montevideo, Uruguay, los días 20 y 21 de junio de 2012.

16 De acuerdo con lo señalado por la Oficina de Prensa y Difusión del SELA, según información del enlace <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=26402&item_

que la “[...] suplantación, alteración, pérdida de confidencialidad, rechazo o repudio, negación de recepción y conflictos en la fecha y hora¹⁷” son los riesgos asociados a las comunicaciones electrónicas. En consecuencia, al analizar la incidencia probatoria y validez jurídica de estas comunicaciones a la luz de los principios asociados a los medios electrónicos, el mencionado documento ha fundamentado que la mayoría de los países de la región como del orbe hayan promulgado dispositivos legales con el fin de que su empleo se desarrolle dentro de un marco jurídico que permita generar seguridad y eficacia jurídica, esto es, posean valor probatorio.

Al respecto, y en un plano amplio, en el aludido ámbito o mundo “no presencial” las personas (naturales o jurídicas) crean diversas formas de identificación con el propósito de ser reconocidas o individualizadas, las cuales, basándonos en la forma en que la mencionada identidad es procesada en dicho medio, podríamos denominar de manera genérica como identidad electrónica. Si bien, esta identidad puede resultar válida para ser empleada en dicho ambiente, en realidad no permite acreditar y/o comprobar de manera fidedigna la verdadera y real identidad de las personas detrás de tal forma o mecanismo de identificación, e impide, en consecuencia, vincular a aquellas con determinados actos o manifestaciones de voluntad realizados en un medio digital propiciado por el empleo de las TIC¹⁸.

En dicho contexto, y con el fin de dotar de efectos legales válidos y certeros a los actos realizados, la identificación de las personas en el aludido entorno “no presencial”, así como en las comunicaciones y/o transacciones que realicen empleando dicho medio, precisa ser realizada de modo que permita su aseguramiento, esto es, que pueda confirmarse de forma indubitable dicha identificación y comprobar de manera fehaciente su identidad, así como, de ser el caso, vincularlas jurídicamente con actos o manifestaciones de voluntad que dichas personas realicen.

Así, si bien del mismo modo que la antes señalada identidad electrónica que se sustenta en mecanismos o procesos electrónicos, hablamos de una identidad digital que a diferencia de la anterior admite y posibilita una correcta identificación de manera indubitable y confirma o acredita la identidad de las personas (naturales y jurídicas), así como, de ser el caso, facilita su vinculación jurídica con actos o manifestaciones de voluntad contenidos en un determinado mensaje de datos

id=102376> (consultado el 2 de diciembre de 2013).

17 Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, op. cit., pp. 4 y 5.

18 Sobre el uso cada vez más frecuente de las redes sociales, que ofrecen sus servicios por Internet y permiten a sus usuarios crear perfiles públicos, “las últimas estadísticas (Tercera Oleada del Estudio Power to the People Social Media, Wave 3 de Universal McCann de marzo de 2008) cifran el número de usuarios de redes sociales en 272 millones, un 58 por ciento de los usuarios de Internet registrados en todo el mundo, lo que supone un incremento del 21 por ciento respecto de los datos registrados en junio de 2007”, y plantean como uno de sus riesgos la suplantación de identidad, por la cual una persona distinta o ajena registra para sí una identidad que no le corresponde. En tal sentido, se busca conseguir que “la red social en la que se esté produciendo esta situación lleve a cabo la baja de los usuarios ficticios, *previa autenticación de la verdadera identidad del usuario suplantado*” (el énfasis es agregado). Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (2009:7, 101). Consultado el 4 de julio de 2015.

o documento electrónico o similares (piénsese, por ejemplo en el mero ingreso a portales web donde la confirmación de la identidad o autenticación puede tener connotaciones jurídicas).

En tal sentido, y basándonos en lo establecido por la legislación en materia de certificación digital, tenemos que la identidad digital es aquella que se sustenta en un “documento credencial electrónico”, es decir, un certificado digital emitido en el marco de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica –(IOFE). Así, será dicha credencial electrónica, emitida por una entidad o prestador debidamente acreditado por el ente regulador respectivo, la que servirá para dotar a la identidad digital de suficientes elementos de seguridad, tanto técnicos como jurídicos.

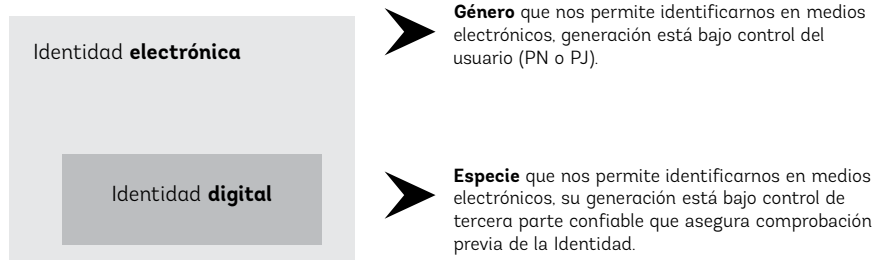
Al respecto, el otorgamiento del señalado “documento credencial electrónico”, esto es, del certificado digital, se realizará mediante un procedimiento previo de verificación inequívoca de la identidad del futuro titular que permita tener certeza de aquella en medios “no presenciales”. En tal sentido, entendemos que la identidad como tal es anterior y reconocida jurídicamente tanto para personas naturales y jurídicas, concepto que trasladamos al ámbito “no presencial” de manera que, vía la identificación electrónica de estas en medios digitales¹⁹, se emplee con igual validez y eficacia jurídica.

En ese orden de ideas, entendemos por identidad electrónica, de manera general, a aquella que es creada por las mismas personas naturales y jurídicas siendo utilizada por estas con el fin de ser identificadas o individualizadas en sus comunicaciones en un ámbito “no presencial”. Sin embargo, si bien esta viene siendo empleada principalmente en dicho ámbito, no dispone de mecanismos suficientes para acreditar o reconocer de manera válida e indubitable la identidad real de dichas personas y, por ende, adolece de respaldo y reconocimiento jurídico.

Por su parte, la identidad digital es aquella que, utilizada por las personas naturales y jurídicas, posibilita identificar de manera indubitable a las mismas en medios no presenciales. Para ello emplea mecanismos o procesos electrónicos, esto es, los servicios de certificación digital de los denominados prestadores de servicios de certificación digital (PSC), que permiten una debida identificación y, en consecuencia, acreditar o confirmar la identidad de la persona natural y confirmar la personería jurídica de la persona jurídica, vinculando a ambas con un determinado acto, declaración de voluntad o documento electrónico, los cuales gozan de validez y eficacia jurídica reconocida por el ordenamiento jurídico vigente.

19 En informática se suele utilizar el sistema digital de ceros y unos (sistema binario) para transmitir, procesar o almacenar información.

FIGURA 1
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA IDENTIDAD DIGITAL COMO UNA ESPECIE DEL GÉNERO IDENTIDAD ELECTRÓNICA



Fuente: Elaboración propia.

La conceptualización antes elaborada recoge los aspectos mínimos necesarios a fin de que el proceso de identificación en medios "no presenciales" (realizado mediante mecanismos electrónicos) acredite o pruebe la identidad de las personas naturales y la identificación de las personas jurídicas. Ello representa un correcto traslado a dichos medios de la identidad que poseen las personas (naturales y jurídicas) en el ámbito del mundo físico o presencial.

82 En cuanto a los mecanismos o procesos electrónicos que deben ser empleados para la existencia de la mencionada *identidad digital*, y según lo normado por la Ley N.º 27269²⁰, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y de manera concreta sobre lo establecido en su vigente reglamento²¹, nuestro ordenamiento jurídico se decanta por el empleo del certificado digital, el cual es considerado por la legislación como el documento credencial válido de identificación en entornos no presenciales.

El mecanismo tecnológico antes aludido y, concretamente, el *certificado digital* (como veremos más adelante) permiten que, mediante procesos electrónicos, se pueda confirmar de modo seguro —en ámbitos "no presenciales"— la identidad de las personas (naturales y jurídicas), para lo cual es necesaria la participación de los PSC que, a modo de terceras partes de confianza, otorgan certeza al proceso y que, dentro del marco de la IOFE, serán quienes otorguen validez y eficacia al mismo.

En este punto, es pertinente recoger lo expresado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)²², que en la XIII Conferencia

20 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de mayo de 2000, modificada mediante Ley 27310.

21 Aprobado mediante el Decreto Supremo 052-2008-PCM, publicado el 19 de julio de 2008. Reglamentos anteriores de la Ley 27269 de Firmas y Certificados Digitales fueron aprobados a través del Decreto Supremo 019-2002-JUS, modificado por el Decreto Supremo 024-2002-JUS, el cual, a su vez, fue derogado mediante Decreto Supremo 004-2007-PCM.

22 El CLAD es un organismo que se constituyó en 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos

Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado emite el Consenso de Asunción de julio de 2011, a través del cual, entre otros, declara continuar con la adopción de su Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007²³. Asimismo, propone el "Marco para la identificación electrónica social iberoamericana" con el fin de complementar la anotada Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico e instituirlo como "[...] un instrumento necesario para el efectivo ejercicio de los derechos de las personas en nuestra región", precisando que "[...] sin [una adecuada] identificación no existen derechos" y que tal función "[...] corresponde al Estado", además de indicar que es necesaria una "identificación electrónica [...] para el acceso a sistemas informáticos, a las aplicaciones de gobierno electrónico, de comercio electrónico, pero también para la ejecución de políticas sociales" (CLAD 2011: 3-4), aspectos que ampliaremos más adelante.

MARCO LEGAL DE LA IDENTIDAD DIGITAL DE LAS PERSONAS (NATURALES Y JURÍDICAS)

Como se ha manifestado, mediante la Ley 27269 se legisló en el ámbito nacional sobre la utilización de las firmas y certificados digitales. El vigente reglamento dispone, en relación con la firma digital²⁴, que esta goza de igual validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita²⁵, siempre que aquella haya sido generada dentro de la IOFE²⁶, contexto en el que se le reconoce la garantía del "no

de México, Perú y Venezuela. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845-XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Información obtenida en el sitio web <<http://www.clad.org>>.

- 23 Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, llevada a cabo del 31 de mayo al 1 de junio de 2007, documento adoptado por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno el 10 de noviembre de 2007. Ambos eventos fueron organizados por el CLAD. El texto íntegro del documento puede ser revisarse en el enlace <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>> (consultado el 2 de diciembre de 2013).
- 24 Conviene recordar que la firma digital es considerada una especie dentro del género denominado firma electrónica. Su incorporación en la definición se encuentra en concordancia con el objeto del vigente reglamento de la ley que regula "[...] para los sectores público y privado la utilización de las firmas digitales" (artículo 1).
- 25 Empleo concreto del principio de equivalencia funcional, cuyo significado debe formularse como "[...] la función jurídica que en toda su extensión cumple la instrumentación escrita y autógrafa —o eventualmente su expresión oral— respecto de cualquier acto jurídico, la cumple igualmente su instrumentación electrónica [...]". y, en consecuencia, supone "[...] aplicar a los mensajes de datos electrónicos una pauta de no discriminación respecto de las declaraciones de voluntad o ciencia manual, verbal o gestualmente efectuadas por el mismo sujeto [...]". En Illescas N° 2001: 41.
- 26 Artículo 3 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

repudio”²⁷ respecto de mensaje de datos o documento electrónico o similares sobre los cuales se aplique el referido recurso tecnológico²⁸.

Al respecto, es preciso señalar que resulta posible firmar digitalmente un mensaje de datos, documento electrónico o similares a partir de la emisión del certificado digital y mediante el uso de una clave privada²⁹ asociada a una determinada clave pública³⁰, el cual constituye el “[...] documento credencial electrónico generado y firmado digitalmente por una Entidad de Certificación (en adelante, EC) que vincula un par de claves con una persona natural o jurídica *confirmando su identidad* [...]”³¹ (énfasis agregado).

Sin perjuicio del aspecto técnico y funcional de la firma digital (que se desarrollará más adelante), la actividad de asociar las claves (pública y privada) con una persona determinada la realiza una tercera entidad, denominada por nuestra legislación PSC³², organización que, previo proceso de comprobación de la identidad de una persona³³, otorgará un certificado digital que servirá para acreditar la identidad de su titular³⁴.

En efecto, debido a la participación de los prestadores de servicios de certificación digital en el proceso antes anotado es que se genera certeza en el uso del aludido certificado digital o documento credencial electrónico por ellos emitido y, al mismo tiempo, proporciona confianza al sistema. Son precisamente estos prestadores de servicios de certificación digital, también conocidos como terceras partes confiables o de confianza (TPC o TTP³⁵), los que dan sustento para la

-
- 27 Modo mediante el cual se evita que el signatario de un mensaje o documento firmado digitalmente niegue haberlo confeccionado.
 - 28 Segundo párrafo del artículo 4 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
 - 29 “Es una de las claves de un sistema de criptografía asimétrica que se emplea para generar una firma digital sobre un documento electrónico y es mantenida en reserva por el titular de la firma digital”, según el “Glosario de términos” de la decimocuarta disposición complementaria final del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
 - 30 “Es la otra clave en un sistema de criptografía asimétrica que es usada por el destinatario de un documento electrónico para verificar la firma digital puesta en dicho documento. La clave pública puede ser conocida por todos”, según el “Glosario de términos” de la decimocuarta disposición complementaria final del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
 - 31 Definición plasmada en el “Glosario de términos” según la decimocuarta disposición complementaria final del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
 - 32 Capítulo II, título II del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
 - 33 De acuerdo con el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, dicha función recae en la entidad de registro o verificación.
 - 34 Según el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, dicha función recae en la Entidad de Certificación.
 - 35 Third Trust Part (TTP, por sus siglas en inglés) es la “autoridad de seguridad, o agente suyo, confiable para otras entidades con respecto a actividades relativas a la seguridad. Una tercera parte fiable es de confianza para un demandante y/o verificador a efectos de auten-

confianza al mencionado documento credencial, para lo cual es indispensable que dichas entidades operen dentro de la instituida IOFE, lo cual implica, como veremos más adelante, que ellos se encuentren debidamente acreditados ante la Autoridad Administrativa Competente (AAC)³⁶.

Para determinar y comprender la importancia de la aludida IOFE, en el contexto de la emisión de firmas y certificados digitales, recurriremos a lo señalado en el "Glosario de términos" del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales vigente, el cual nos señala que es:

El sistema confiable, acreditado³⁷, regulado y supervisado por la Autoridad Administrativa Competente, provisto de instrumentos legales y técnicos que permiten generar firmas digitales y proporcionar diversos niveles de seguridad respecto de:

1. La integridad de los documentos electrónicos.
2. La identidad de su autor, lo que es regulado conforme a ley.

Apreciamos que dentro de la IOFE, una vez acreditados o reconocidos los respectivos PSC, se estructuran los aspectos que permiten determinar que las firmas digitales generadas a partir del respectivo certificado digital se encuentran dotadas de adecuados "niveles de seguridad"³⁸, los cuales sirven para asegurar:

- La "integridad"³⁹ de los documentos electrónicos.
- La "identidad"⁴⁰ de su autor.

ticación" (ISO/IEC ISO-9798-1: 1997 Information technology. Security techniques. Entity authentication. Part 1: General).

36 Función que recae en el INDECOPI, según lo señalado por el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

37 Entendemos "autorizado" o "facultado" por la normatividad vigente.

38 En relación con los "niveles de seguridad", el artículo 22 del vigente Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales preceptúa tres niveles: medio, medio alto y alto, e indica qué precisiones adicionales a lo establecido en dicho dispositivo serán definidas por la AAC, lo cual, como veremos, se desarrolla en las Guías de Acreditación para Entidades de Certificación y Entidades Conexas emitidas por dicho ente.

39 La "integridad" es un mecanismo que permite detectar la modificación o alteración de los mensajes o documentos firmados digitalmente.

40 En relación con la identidad, debemos recordar que es otra de las características que se logra con el uso de la firma digital, mediante la cual, con el empleo de la criptografía asimétrica, nos permite la "identificación" del signatario.

Así, tras la evaluación correspondiente⁴¹ y comprobado o evidenciado, con el procedimiento de acreditación⁴² respectivo, el cumplimiento de estándares técnicos internacionales, la AAC podrá otorgar el reconocimiento o “acreditación” a aquellas organizaciones que opten por convertirse en PSC. A partir de este momento se les permitirá el ingreso a la IOFE y el goce de las presunciones que amparan el operar dentro de la misma.

Como consecuencia del acto anterior, y previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos para tales efectos, la AAC efectúa el registro pertinente, cumpliendo así su “[...] función de identificar a las entidades de certificación y entidades de registro o verificación”⁴³ y un rol preponderante en los servicios considerados confiables (acreditados); en concreto, en el registro de los proveedores supervisados por el referido ente, lo que genera una jerarquía de confianza que, basada en la seguridad, evaluada y comprobada, confiere certeza al sistema en el que se estructura la IOFE.

Asimismo, siguiendo la definición consignada en el “Glosario de términos” del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, nos señala, en relación con la IOFE, que:

El sistema incluye la generación de firmas digitales, en la que participan entidades de certificación y entidades de registro o verificación acreditadas ante la Autoridad Administrativa Competente, incluyendo a la Ecer-nep, las ECEP, las Entidades de Registro o Verificación para el Estado Peruano [en adelante, EREP] y los Prestadores de Servicios de Valor Añadido [en adelante, PSVA] para el Estado Peruano.

Se aprecia que la IOFE comprende la denominada Estructura Jerárquica de Certificación del Estado Peruano⁴⁴, a la cual nos referimos más adelante, y los demás PSC (que participan en su interior) componen o reúnen una estructura de confianza en la cual los servicios de certificación “acreditados” poseen la calidad o consideración de “servicios confiables”, los que, al mismo tiempo, gozarán de las

41 La evaluación de los PSC se encuentra a cargo del INDECOPI en su condición de AAC. Esta evaluación es realizada conforme a los documentos denominados Guías de Acreditación, mediante los cuales se establecen los requisitos físicos, lógicos, procedimentales y legales requeridos para la acreditación. Es importante precisar que dichos documentos fueron aprobados mediante resolución de la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales 030-2008/CRT-INDECOPI publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de marzo de 2008.

42 “Es el acto a través del cual la Autoridad Administrativa Competente, previo cumplimiento de las exigencias establecidas en la ley, el reglamento y las disposiciones dictadas por ella, faculta a las entidades solicitantes reguladas en el presente reglamento a prestar los servicios solicitados en el marco de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica”, conforme al “Glosario de términos” de la decimocuarta disposición complementaria final del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

43 Artículo 15 de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

44 Artículo 46 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

presunciones sobre su validez y eficacia jurídica⁴⁵ que permiten generar certeza en relación con la "integridad" de los documentos electrónicos y la "identidad" de su autor".

En dicho escenario legal y desde la dación del primer Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, el legislador optó por designar al INDECOPI como AAC, confiriéndole el encargo de supervisión de lo que conocemos como la IOFE. En consecuencia, recayó sobre dicho ente la función de "registrar" a los PSC, previa "comprobación" del cumplimiento de los estándares técnicos internacionales.

Así, y para el ejercicio de la responsabilidad asignada, la AAC emitió, con fecha 19 de marzo de 2008, la Resolución de la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales⁴⁶ 030-2008/CRT-INDECOPI con el fin de "[...] completar y sistematizar en un cuerpo orgánico los requerimientos técnicos, administrativos y legales exigibles [...]"⁴⁷, aplicables a los PSC y en cuya virtud aprueba las guías de acreditación de entidades de certificación digital, entidades de registro o verificación de datos y entidades de prestación de servicios de valor añadido, así como la Guía de Acreditación del Software para Firmas Digitales.

Al respecto, el señalado acto resolutivo precisa que aquellos organismos, privados o públicos que soliciten su acreditación ante INDECOPI como prestadores de servicios de certificación digital "[...] serán evaluados en el cumplimiento de los requisitos detallados en la guía correspondiente"⁴⁸, con lo cual las aludidas guías de acreditación se constituyen en los lineamientos y el marco técnico-regulatorio bajo el cual la AAC procederá a evaluar el cumplimiento de lo señalado por el artículo 15 de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (concretamente, observar estándares técnicos internacionales precisados en las guías) por parte de aquellas organizaciones que opten por su reconocimiento como PSC y, de ser el caso, otorgar la acreditación con el registro pertinente, con lo que cumple su función de "identificarlos".

Es importante señalar que la aprobación de las referidas guías de acreditación se efectuó cuando se encontraba en vigencia el anterior reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2007-PCM (14 de enero de 2007). En la actualidad, el indicado dispositivo se encuentra derogado a favor de un nuevo reglamento, aprobado a través del Decreto Supremo 052-2008-PCM (19 de julio de 2008) y modificado por los Decretos Supremos 070-2011-PCM (27 de julio de 2011) y 105-2012-PCM (21 de octubre de 2012).

45 Artículo 3 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

46 La Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales (CRT) fue designada como el órgano funcional a cargo de ejercer las funciones de acreditación y demás que confirió el primer Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados al INDECOPI, en su calidad de AAA. En la actualidad, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto Legislativo 1033-2008 (mediante el cual se aprueba la Ley de Organización y Funciones [LOF] del INDECOPI), la función de administrar la IOFE recayó en la denominada Comisión de Normalización y Fiscalización de Barreras Comerciales no Arancelarias.

47 Quinto considerando de la resolución citada.

48 Disposición segunda de la resolución citada.

Sobre el particular, mediante el señalado Decreto Supremo 070-2011-PCM, se autorizó al RENIEC, en su condición de ECERNEP, ECEP y EREP, la potestad de emitir firmas y certificados digitales en tanto no estuviere acreditada ante la AAC (INDECOPI), reconociéndose a los documentos electrónicos soportados en dichos certificados digitales las presunciones legales establecidas en el artículo 8, así como los efectos jurídicos que corresponde para los fines de los artículos 4 y 43 del reglamento, excepción que a la fecha se ha superado al haber logrado el RENIEC la acreditación correspondiente para los roles indicados.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto por el acotado dispositivo, el INDECOPI emite la Resolución de Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias 045-2011/CNB-INDECOPI que incorpora a las entidades de certificación digital en la Lista de Proveedores de Servicios Confiables (en adelante, TSL)⁴⁹, en la cual se ha efectuado el registro de las Ecernep, ECEP y EREP, roles asignados al RENIEC por el ordenamiento legal vigente.

Por otro lado, el Decreto Supremo 105-2012-PCM estableció una serie de disposiciones para facilitar el uso de la firma digital. Además, modifica el Decreto Supremo 052-2008-PCM, que aprobó el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, y dispuso, entre otros aspectos, que en el caso de la prestación electrónica de los servicios del Estado que requiriesen el uso de la firma digital de funcionarios y/o administrados, correspondiera a las entidades públicas la acreditación del software respectivo vía el procedimiento respectivo, el cual debía iniciarse a más tardar en julio de 2013 lo que fue cumplido.

Lo establecido por el ordenamiento nacional peruano es acorde a las mejores experiencias comparadas internacionales y se ha basado en recomendaciones de organismos internacionales, en particular en los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (en adelante CNUDMI⁵⁰), que en relación con el empleo de firmas y certificados digitales asumió su posición desde su propuesta de Ley Modelo CNUDMI sobre comercio electrónico de 1996, en la que, en concreto, plasmó en su artículo 8,⁵¹ donde "[...] enuncia el requisito de forma mínimo para que un mensaje sea aceptable como el equivalente funcional de un original. Las disposiciones del artículo 8 deben ser consideradas como de derecho

49 Por las siglas en inglés de Trust-service Status List. El TSL tiene como propósito proveer de modo ordenado la información del estado de los proveedores de servicios de certificación digital. Tiene un rol preponderante en los servicios considerados confiables (acreditados) y, en concreto, en el registro de los proveedores supervisados por la AAA ("jerarquía de confianza").

50 También conocida como UNCITRAL por las siglas en inglés de *United Nations Commission for the Unification of International Trade Law*.

51 "Artículo 8. — Original

1) Cuando la ley requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos:

a) Si existe alguna *garantía fidedigna de que se ha conservado la integridad de la información a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma...* (énfasis agregado).

imperativo, en la misma medida en que sean consideradas de derecho imperativo las disposiciones actuales relativas a la utilización de documentos originales consignados sobre papel" (Naciones Unidas 1996: 43 -44), manteniendo dicha posición en la Ley Modelo CNUDMI sobre firmas electrónicas-2001⁵² así como en la Convención de las Naciones Unidas sobre la utilización de las comunicaciones electrónicas en los contratos internacionales-2005⁵³.

Del mismo modo, el citado documento elaborado por el SELA manifiesta en relación con el *equivalente funcional* del "archivo y conservación" de documentos electrónicos y mensaje de datos que en la región "[...] las leyes claramente establecen que cuando es un requisito legal que ciertos documentos, registros o informaciones sean conservados, ese requisito quedará satisfecho, siempre y cuando se cumplan" con determinados requisitos, señalando que al "[...] existir un documento electrónico como lo ha determinado la Ley, es procedente que exista la posibilidad de archivarlo y conservarlo de manera electrónica" (SELA 2012: 13-14).

Lo antes señalado, se recoge del artículo 10⁵⁴ de la Ley Modelo CNUDMI sobre comercio electrónico de 1996 donde se fijaron las reglas en relación con la conservación y archivo de la información contenida en documentos electrónicos o mensaje de datos, indicándose en relación con los requisitos establecidos que tienen por finalidad "[...] fijar las condiciones en las que se cumpliría la obligación de conservar mensajes de datos que pudiera existir con arreglo a la ley aplicable" (NACIONES UNIDAS 1996: 47), precisándose que la disposición acotada tiene como intención que "[...] la

52 "En ciertas jurisdicciones, el efecto del apartado d) podría ser la creación de un equivalente funcional a un documento original" en comentario sobre el Artículo 6° 3.d) relativo al "cumplimiento del requisito de firma" (CNUDMI, 2001: p.. 62).

53 "En el artículo 9 de la Convención sobre Comunicaciones Electrónicas se reiteran las reglas básicas enunciadas en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico referentes a los criterios aplicables para establecer la equivalencia funcional entre comunicaciones electrónicas y documentos sobre papel, incluidos los documentos sobre papel 'originales', así como entre los medios electrónicos de autenticación y las firmas manuscritas" (NACIONES UNIDAS, 2007: 41).

54 "Artículo 10. — Conservación de los mensajes de datos

1) Cuando la ley requiera que ciertos documentos, registros o informaciones sean conservados, ese requisito quedará satisfecho mediante la conservación de los mensajes de datos, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

a) Que la información que contengan sea accesible para su ulterior consulta; y

b) Que el mensaje de datos sea conservado con el formato en que se haya generado, enviado o recibido o con algún formato que sea demostrable que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida; y

c) Que se conserve, de haber alguno, todo dato que permita determinar el origen y el destino del mensaje, y la fecha y la hora en que fue enviado o recibido.

2) La obligación de conservar ciertos documentos, registros o informaciones conforme a lo dispuesto en el párrafo 1) no será aplicable a aquellos datos que tengan por única finalidad facilitar el envío o recepción del mensaje.

3) Toda persona podrá recurrir a los servicios de un tercero para observar el requisito mencionado en el párrafo 1), siempre que se cumplan las condiciones enunciadas en los incisos a), b) y c) del párrafo 1)".

persona obligada a conservar cierta información relativa a la transmisión no pueda aducir para no cumplirla que, por ejemplo, el sistema de comunicaciones que utiliza la otra persona no conserva la información necesaria. *Con ello se pretende desalentar las malas prácticas o las conductas dolosas*" (1996: p. 48) señalando que "[...] para cumplir las obligaciones que le incumben con arreglo al párrafo 1), el iniciador o el destinatario *puede recurrir a los servicios de cualquier tercero y no solamente de un intermediario*" (1996: 48) (énfasis agregado).

Asimismo, el documento preparado por el SELA manifiesta en relación con el equivalente funcional de la "fecha y hora" que "[...] las transacciones en general se realizan usando fuentes de tiempo de los propios computadores, por tanto el tiempo no es confiable y puede ser fácilmente manipulado y repudiado"; sin embargo, señala que dicha situación puede corregirse "[...] aplicando estampas cronológicas, fechados electrónicos o sellos de tiempo en los documentos electrónicos, con lo que se garantiza que las transacciones han ocurrido en un momento específico y particular y que sus contenidos no han sido alterados desde entonces", indicando que dicho mecanismo puede ser "avalado" por "[...] un prestador de servicios de certificación que además de certificar firmas digitales y/o electrónicas, ofrece este servicio de sellado de tiempo electrónico conocido mundialmente como Time Stamp Authority (TSA)" (SELA 2012: 14).

90 Sobre dicho aspecto, es de advertir que dicho aspecto igualmente fue materia de las disposiciones planteadas en la Ley Modelo CNUDMI sobre comercio electrónico de 1996, en concreto en su artículo 15.^{o55}, en el cual se señala que el mismo "[...] deriva del reconocimiento de que, para la aplicación de muchas normas jurídicas, es importante determinar el tiempo y el lugar del recibo de la información", indicándose en relación al numeral 1 del indicado artículo que "[...] dispone que un mensaje de datos se considerará expedido a partir del momento en que entre en un sistema de información que no esté bajo el control del iniciador, que puede ser el sistema de información de un intermediario o un sistema de información del destinatario" (NACIONES UNIDAS 1999: 14).

En las conclusiones y recomendaciones del documento emitido por la secretaría permanente del SELA, se menciona que el uso de la firma digital se constituye en un "[...] fenómeno de interoperabilidad entre países, que permitirá la transparencia, la simplificación, la racionalización y la eficiencia de los procesos en el comercio intrarregional y de la región con el resto del mundo". Por ello es necesario que "[...] los países de la región incorporen mecanismos de autenticación dentro de las políticas públicas que cada uno ha diseñado en materia de *gobierno electrónico*", precisando que los principales multiplicadores de la misma "[...] o de servicios de certificación digital son el gobierno y sus sistemas de información", siendo dichos sistemas los llamados a multiplicar su uso como "[...] mecanismo para asegurar y mitigar los riesgos de la comunicación electrónica y propiciar los trámites y procesos electrónicos", mencionando como ejemplo los sistemas de "i. Las entidades de impuestos y tributos del

55 "Artículo 10. — Tiempo y lugar del envío y la recepción de un mensaje de datos

1) De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido cuando entre en un sistema de información que no esté bajo el control del iniciador o de la persona que envió el mensaje de datos en nombre del iniciador. (...)".

estado” y “ii. Las entidades de seguridad social y salud”, así como “iii. El sector financiero” (SELA 2012: 19).

MARCO TÉCNICO-FUNCIONAL DE LA IDENTIDAD DIGITAL DE LAS PERSONAS (NATURALES Y JURÍDICAS) BASADA EN UN DOCUMENTO CREDENCIAL ELECTRÓNICO

La emisión de un certificado digital o documento credencial electrónico emitido por un PSC, en el marco de la reseñada IOFE, posibilita no solo la correcta identificación de sus titulares (personas naturales o jurídicas), sino que, adicionalmente, permitirá que aquellos puedan realizar procesos de firma (digital), convirtiéndose por ende en un mecanismo para la manifestación de voluntad válida y con valor legal en medios “no presenciales”, tanto para el ámbito nacional como en relaciones transfronterizas (*interoperabilidad entre países*) donde su validez no podría estar cuestionada con base en lo indicado por los organismos internacionales antes reseñados.

En tal sentido, el certificado digital resulta ser una credencial electrónica a través de la cual su titular (emisor) se identifica y, a la vez, asegura el contenido de la comunicación cuando esta es realizada por medios electrónicos (como es el caso de Internet), para lo cual utiliza un sistema de cifrado de datos⁵⁶ que precisa de una clave privada. Por su parte, la persona a quien va dirigida dicha comunicación (receptor) puede acceder al contenido de la comunicación utilizando la clave pública que corresponde a dicho certificado digital. Esta tecnología, basada en la denominada Infraestructura de Clave Pública (PKI⁵⁷) es la empleada con el objeto de dar a los datos electrónicos el valor legal de encontrarse firmados.

91

Al respecto, se evidencia que el concepto *firma digital* engloba un conjunto de mecanismos técnicos que, a través del reconocimiento jurídico de su equivalencia funcional con la firma manuscrita, busca que el empleo de dicho recurso tecnológico (asociado a un mensaje de datos o documento electrónico) conserve, mínimamente, los mismos efectos que aquel consignado de manera ológrafa en un documento contenido en papel. Esto es, que identifique y vincule al firmante de dicho documento.

La “equivalencia funcional” constituye un principio que “[...] implica aplicar a los mensajes de datos electrónicos una pauta de no discriminación respecto de las declaraciones de voluntad, verbal o gestualmente efectuadas por un sujeto⁵⁸”

56 El cifrado de datos se consigue mediante la criptografía, una disciplina de las matemáticas que estudia los principios, métodos y herramientas que permiten ocultar el significado de un mensaje.

57 Por las siglas en idioma inglés de *Public Key Infrastructure*.

58 Para este autor, “el significado de la regla de la equivalencia funcional debe formularse de la siguiente manera: la función jurídica que en toda su extensión cumple la instrumentación escrita y autógrafa —o, eventualmente, su expresión oral— respecto de cualquier acto jurídico la cumple igualmente su instrumentación electrónica a través de un mensaje de datos, con independencia del contenido, dimensión, alcance y finalidad del acto así instrumentado”.

(Illescas 2001: 41). En consecuencia, la aplicación de este principio por parte de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (y de su reglamento) no resulta extraña, pues pretende brindar o equiparar los efectos que tradicionalmente ha cumplido la firma manuscrita u ológrafa en los actos jurídicos que realizan las personas (manifestación de voluntad) a los de su instrumentación (comunicación) electrónica.

Concretamente, lo que se busca es que aquellos actos jurídicos, firmados digitalmente, tengan la misma validez y eficacia jurídica que una firma manuscrita, pero con la condición, según nuestra legislación nacional, de que aquellos se generen a partir de un certificado digital emitido por un PSC que se encuentre operando dentro de la IOFE; es decir, que haya sido

debidamente acreditado o reconocido por el INDECOPI en su condición de ente regulador.

Ahora bien, en relación con la firma digital antes aludida, esta se basa en el uso de la criptografía asimétrica y permite realizar dos funciones básicas: el cifrado y la firma digital propiamente dicha. Son estas dos funciones las que sirven para soportar cinco servicios de seguridad que nos facilita esta tecnología:

- i. Identificación: la cual nos permitirá saber la identidad de la persona (o institución) que está haciendo uso de esta tecnología para la firma de documentos.
- ii. Autenticación: que es el proceso que nos permite la verificación y aseguramiento de la identidad de un individuo (o de una institución).
- iii. Vinculación: a partir de la cual se puede establecer un nexo entre el firmante y el documento firmado digitalmente.
- iv. Integridad: la integridad de los datos permite la protección de la información frente a una modificación no autorizada y no detectada.
- v. Confidencialidad: lo que implica la protección de la información frente a una divulgación total o parcial no autorizada de la misma.

Al respecto, debemos señalar que como consecuencia directa de la existencia de los cuatro primeros servicios de seguridad se genera la figura denominada *no repudio tecnológico*, es decir, la asociación entre el individuo (o institución) firmante, los datos que lo identifican (y que se encuentran contenidos en el certificado digital) y el mensaje o documento firmado con el uso del certificado, de tal manera que la persona y/o entidad no podrá negar o desconocer los mismos.

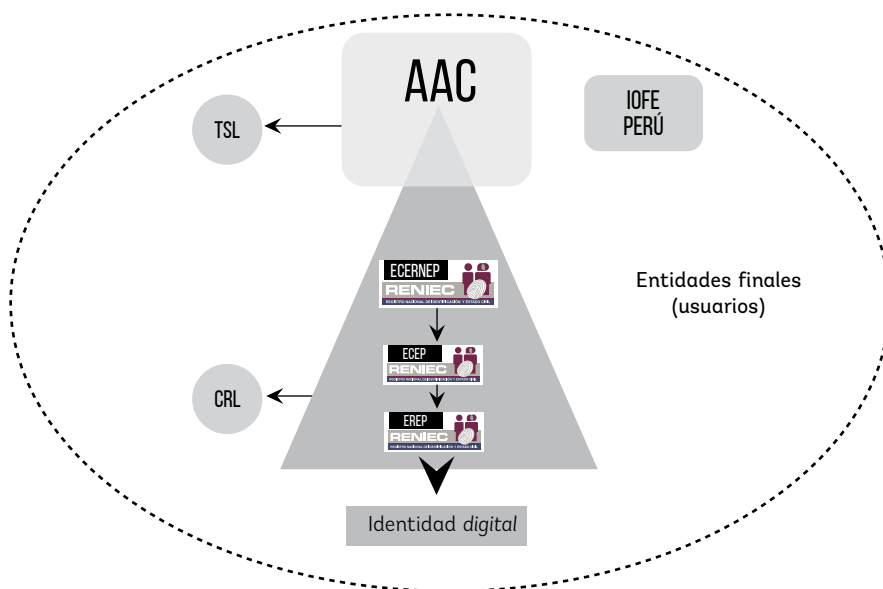
También es necesario precisar que la firma digital puede brindar la funcionalidad añadida, de modo que los datos firmados digitalmente solo puedan ser leídos por el destinatario a quien se remite la información, es decir, impidiendo que terceros ajenos a la relación puedan tener acceso al contenido de la comunicación, dotándose a esta de la señalada característica de confidencialidad, la cual se logra mediante un proceso adicional de cifrado de datos. No obstante, esta última opción no constituye un atributo de la firma digital, sino, más bien, un elemento accesorio de la misma.

En relación con el antes aludido “no repudio”, es importante precisar que el concepto de repudio es tomado de la tradición anglosajona y consiste en la negación que hace una persona de que un documento lo haya vinculado jurídicamente

(UNIVERSIDAD DE LOS ANDES 2003: 438). Así, el “principio del no repudio” deviene en la imposibilidad de que una persona pueda negarse respecto de un documento que los haya vinculado jurídicamente.

Como antes se ha indicado, si una de las características de la firma manuscrita —y, por ende, de la firma digital— es “vincular o asociar de manera inequívoca un contenido concreto o declaración de la voluntad del firmante”, el “no repudio” (para efectos de la legislación nacional) se encuentra garantizado en una firma digital, siempre que esta haya sido generada dentro de la IOFE, como lo dispone el reglamento de la ley.

FIGURA 2
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE CERTIFICACIÓN DEL ESTADO PERUANO ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 46 DEL VIGENTE REGLAMENTO DE LA LEY DE FIRMAS Y CERTIFICADOS EN EL MARCO DE LA IOFE



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha señalado, en el Perú con fecha 28MAY2000 se promulga la Ley N.º 27269, de Firmas y Certificados Digitales⁵⁹, reglamentándose la misma a través del Decreto Supremo N.º 052-2008-PCM (en adelante el *Reglamento de la Ley*), disponiéndose que una firma digital goza de la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita en tanto esta hubiere sido generada dentro de

59 Modificada mediante Ley N.º 27310, a fin de variar la redacción del artículo 11º de la Ley N.º 27269.

lo que el referido dispositivo legal denomina como la *Infraestructura Oficial de Firma Electrónica*⁶⁰.

Nuestra Ley de Firmas y Certificados Digitales acoge el antes citado principio de equivalencia funcional instituido en la Ley Modelo CNUDMI sobre comercio electrónico de 1996⁶¹ en su artículo 7.⁶², en el cual se regula el aspecto relacionado con la firma⁶³. Así, el artículo 1.º.- Objeto de la ley del dispositivo nacional acotado dispone lo siguiente:

La presente ley tiene por objeto regular la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad. Entiéndase por firma electrónica a cualquier símbolo basado en medios electrónicos utilizado o *adoptado por una parte* con la intención precisa de vincularse o autenticar un documento cumpliendo todas o algunas de las funciones características de una firma manuscrita (énfasis agregado).

No obstante, el segundo párrafo del transcrito artículo 1.º precisa que la "firma electrónica" es cualquier símbolo basado en medios electrónicos que puede ser empleado por una "parte" a fin de "vincularse" o "autenticar" un documento, lo cual

-
- 60 "Artículo 3º.- De la validez y eficacia de la firma digital
La firma digital generada dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita...".
- 61 No obstante, el Perú no se encuentra dentro de los países que hubieran aprobado una legislación basada en la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico, según información consultada el 04JUL2015 a través del enlace: <http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/electronic_commerce/1996Model_status.html>.
- 62 "Artículo 7. — Firma
1) Cuando la ley requiera la firma de una persona, ese requisito quedará satisfecho en relación con un mensaje de datos:
a) Si se utiliza un método para identificar a esa persona y para indicar que esa persona aprueba la información que figura en el mensaje de datos; y
b) Si ese método es tan fiable como sea apropiado para los fines para los que se generó o comunicó el mensaje de datos, a la luz de todas las circunstancias del caso, incluido cualquier acuerdo pertinente.
2) El párrafo 1) será aplicable tanto si el requisito en él previsto está expresado en forma de obligación como si la ley simplemente prevé consecuencias en el caso de que no exista una firma.
3) Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a: [...]". consultado en: <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/05-89453_S_Ebook.pdf>.
- 63 "El artículo 7 se basa en el reconocimiento de las funciones que se atribuyen a una firma en las comunicaciones consignadas sobre papel", precisando, a su vez, que "[...] se centra en dos funciones básicas de la firma: la *identificación del autor* y la *confirmación de que el autor aprueba el contenido del documento*" (énfasis agregado) (NACIONES UNIDAS 1999: 39-40).

debemos concordar con lo dispuesto por el artículo 2.º- Ámbito de aplicación del dispositivo en cuestión que dispone que:

La presente ley se aplica a *aquellas firmas electrónicas* que, puestas sobre un *mensaje de datos*⁶⁴ o añadidas o asociadas lógicamente a los mismos, puedan *vincular e identificar al firmante*, así como garantizar la *autenticación e integridad de los documentos electrónicos* (énfasis agregado).

Así, el "tipo" de "firma electrónica" en el ámbito nacional debe cumplir con determinadas características de modo que pueda *identificar* al "firmante" a través de dicha "vinculación" permitiendo, a su vez, establecer un *nexo* entre aquel y el contenido de un documento. En tal sentido, nuestra regulación entiende a la "firma electrónica" como un "género" dentro del cual una de sus "especies", en particular la "firma digital"⁶⁵, es "*aquella*" que materializa la aplicación del anotado principio de equivalencia funcional, en razón que con la misma, en concreto con el empleo de la tecnología de "criptografía"⁶⁶ asimétrica", se cumple con las características que prevé nuestro ordenamiento logrando que "[...] asociado lógicamente a un documento electrónico conserve, mínimamente, los mismos efectos que aquél consignado de manera ológrafa en un documento contenido en soporte papel" (RENIEC 2010: 44), esto es, "*identifique y vincule al firmante de dicho documento*" (énfasis agregado).

Advertimos que nuestra Ley de Firmas y Certificados Digitales *asigna el mayor efecto jurídico al empleo de la "firma digital"*, con lo cual a nivel regulatorio su construcción jurídica acoge el "enfoque de doble nivel"⁶⁷ permitiendo, al mismo tiempo, adoptar

64 "El concepto de "mensaje de datos" no se limita a la comunicación sino que pretende también englobar cualquier información consignada sobre un soporte informático que no esté destinada a ser comunicada. Así pues, el concepto de "mensaje" incluye el de información meramente consignada" (NACIONES UNIDAS 1999: 27)

65 "Artículo 3º.- Firma digital

La firma digital es *aquella firma electrónica* que utiliza una técnica de criptografía asimétrica, basada en el uso de un par de claves único: asociadas una clave privada y una clave pública relacionadas matemáticamente entre sí, de tal forma que las personas que conocen la clave pública no puedan derivar de ella la clave privada" (énfasis agregado).

66 Disciplina de las matemáticas que estudia los principios, métodos y herramientas para ocultar el significado de un mensaje.

67 "En el plano básico, la legislación que adopta un sistema de doble nivel suele otorgar a las firmas electrónicas la equivalencia funcional con las firmas manuscritas, sobre la base de criterios neutrales respecto de la tecnología. Las firmas de más alto nivel, a las que son aplicables determinadas presunciones juris tantum, deben cumplir requisitos específicos que pueden guardar relación con una tecnología concreta. En la actualidad, la legislación de este tipo suele definir dichas firmas seguras en términos de tecnología de ICP" (CNUDMI 2009: 44). Consulta: 04JUL2015. NOTA: "ICP" significa "Infraestructura de Clave Pública" (PKI por las siglas en inglés de *Public Key Infrastructure*), la cual implica el conjunto de elementos de seguridad que, basados en un sistema de criptografía asimétrica o de clave pública, permite realizar la gestión de certificados digitales, los cuales vinculan un par de claves (pública y privada) con una persona natural o jurídica confirmando su identidad.

el principio de neutralidad tecnológica⁶⁸ instituido en el artículo 3.⁶⁹ de la Ley Modelo CNUDMI sobre firmas electrónicas-2001⁷⁰, que estableció la igualdad de tratamiento de las tecnologías para la firma⁷¹ de modo que no se desaliente o desconozca el empleo de cualquier otro método de firma electrónica existente o que pueda aplicarse en el futuro *siempre que* satisfaga los requisitos establecidos por el artículo 6.⁷² de la referida Ley Modelo CNUDMI sobre firmas electrónicas-2001.

68 El cual "[...] implica la no discriminación, preferencia o restricción de ninguna de las diversas técnicas o tecnologías que pueden utilizarse para firmar, generar, comunicar, almacenar o archivar electrónicamente información" (RENIEC 2010: 178).

69 "Artículo 3. Igualdad de tratamiento de las tecnologías para la firma.
Ninguna de las disposiciones de la presente Ley, con la excepción del artículo 5, será aplicada de modo que excluya, restrinja o prive de efecto jurídico cualquier método para crear una firma electrónica que cumpla los requisitos enunciados en el párrafo 1 del artículo 6 o que cumpla de otro modo los requisitos del derecho aplicable", consultado en: <<http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/ml-elecsig-s.pdf>>.

70 Adoptada el 05JUL2001 y aprobada mediante Resolución de la Asamblea General de 24ENE2002. Al respecto, es necesario mencionar que el Perú no se encuentra dentro de uno de los países que hubiera promulgado una legislación basada en la Ley Modelo sobre firmas electrónicas, según Información consultada en CNUDMI el 04JUL2015 a través del enlace siguiente: <http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/electronic_commerce/2001Model_status.html>.

71 "En el artículo 3 se enuncia el principio fundamental de que ningún método de firma electrónica puede ser objeto de discriminación, es decir, que debe darse a todas las tecnologías la misma oportunidad de satisfacer los requisitos del artículo 6", en CNUDMI 2001: 53.

72 "Artículo 6. Cumplimiento del requisito de firma

1. Cuando la ley exija la firma de una persona, ese requisito quedará cumplido en relación con un mensaje de datos si se utiliza una firma electrónica que, a la luz de todas las circunstancias del caso, incluido cualquier acuerdo aplicable, sea fiable y resulte igualmente apropiada para los fines con los cuales se generó o comunicó ese mensaje.

2. El párrafo 1 será aplicable tanto si el requisito a que se refiere está expresado en forma de una obligación como si la ley simplemente prevé consecuencias para el caso de que no haya firma.

3. La firma electrónica se considerará fiable a los efectos del cumplimiento del requisito a que se refiere el párrafo 1 si:

a) los datos de creación de la firma, en el contexto en que son utilizados, corresponden exclusivamente al firmante;

b) los datos de creación de la firma estaban, en el momento de la firma, bajo el control exclusivo del firmante;

c) es posible detectar cualquier alteración de la firma electrónica hecha después del momento de la firma; y

d) cuando uno de los objetivos del requisito legal de firma consista en dar seguridades en cuanto a la integridad de la información a que corresponde, es posible detectar cualquier alteración de esa información hecha después del momento de la firma.

4. Lo dispuesto en el párrafo 3 se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que cualquier

Del mismo modo, el vigente Reglamento de la Ley recoge el reseñado "principio de neutralidad tecnológica" en el "artículo 1.º.- Del Objeto"⁷³, el mismo que no excluye ninguna modalidad, ni combinación de modalidades de "firmas electrónicas" que pudiera emplearse, *siempre que estas cumplan como mínimo con satisfacer los requisitos establecidos por el artículo 2º de la Ley*⁷⁴, esto es, que permitan *identificar y vincular al firmante*, así como que garanticen "[...] la autenticación e integridad de los documentos electrónicos".

Igualmente, el Reglamento de la Ley acoge el referido principio de equivalencia funcional, regulando este a través del artículo 3.º.- De la validez y eficacia de la firma digital disponiendo que la "[...] firma digital generada dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita"; así, dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE) es que la "firma digital" se equipara con la firma manuscrita, siempre que aquella emplee un "certificado digital" emitido por un "prestador de servicios de certificación digital" y utilice un "software de firma", "autorizados" por el ente regulador (INDECOPI) respectivo vía el *procedimiento de acreditación correspondiente*.

Lo preceptuado por el Reglamento de la Ley es consonante con la Ley Modelo CNUDMI sobre firmas electrónicas-2001⁷⁵ que para el cumplimiento de lo dispuesto

persona:

a) demuestre de cualquier otra manera, a los efectos de cumplir el requisito a que se refiere el párrafo 1, la fiabilidad de una firma electrónica; o

b) aduzca pruebas de que una firma electrónica no es fiable.

5. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a: [...]", consultado en: <<http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/ml-elecsig-s.pdf>>.

73 "Artículo 1.º.- Del objeto

[...]

Reconociendo la variedad de modalidades de firmas electrónicas, la diversidad de garantías que ofrecen, los diversos niveles de seguridad y la heterogeneidad de las necesidades de sus potenciales usuarios, la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica no excluye ninguna modalidad, ni combinación de modalidades de firmas electrónicas, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2º de la Ley".

74 "Artículo 2º.- Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a aquellas firmas electrónicas que, puestas sobre un mensaje de datos o añadidas o asociadas lógicamente a los mismos, *puedan vincular e identificar al firmante, así como garantizar la autenticación e integridad de los documentos electrónicos*" (énfasis agregado).

75 "Artículo 7. Cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6

1. [La persona, el órgano o la entidad, del sector público o privado, a que el Estado promulgante haya expresamente atribuido competencia] podrá determinar qué firmas electrónicas cumplen lo dispuesto en el artículo 6 de la presente Ley.

2. La determinación que se haga con arreglo al párrafo 1 deberá ser compatible con las normas o criterios internacionales reconocidos.

3. Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de la aplicación de las normas del derecho internacional privado", consultado en: <<http://www.uncitral.org/pdf/spanish>>.

en su artículo 6.º *admite un ente designado por el Estado con facultad para "[...] evaluar los aspectos técnicos de la fiabilidad y la seguridad y para dar a la técnica de firma algún tipo de reconocimiento"*⁷⁶. Así, según lo estipulado por el artículo 15.º de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, y acorde con sus funciones, el INDECOPI emite las *Guías de Acreditación de Entidades de Certificación y entidades conexas* determinando los "estándares" a emplear en la IOFE y establece el procedimiento para "autorizar" o acreditar a los "prestadores de servicios de certificación digital", así como el "software de firma".

Es pertinente mencionar que el vigente Reglamento de la Ley acoge asimismo el principio conocido como "autonomía de las partes", previsto en la *Convención ONU sobre comunicaciones electrónicas 2005*⁷⁷ como en la *Ley Modelo CNUDMI sobre firmas electrónicas-2001*⁷⁸, el mismo que en armonía con los dispositivos internacionales citados se encuentra normado a través de su artículo 2.º: *De la utilización de las firmas digitales*⁷⁹; sin embargo, el cual no deberá considerarse o interpretarse como una posibilidad que permita alejarse de los requisitos legales establecidos por el ordenamiento nacional para el método concreto de "firma digital" regulado, por ejemplo rebajando los requisitos legales establecidos para esta o favoreciendo otros métodos de autenticación que resulten menos fiables⁸⁰.

ish/texts/electcom/ml-elecsig-s.pdf>.

- 98
- 76 "La finalidad del artículo 7 es aclarar que el Estado promulgante puede designar un órgano o una autoridad confiriéndole la facultad para determinar qué tecnologías específicas pueden beneficiarse de la regla que establece el artículo 6", precisando que "[...] tiene el propósito de transmitir el claro mensaje de que puede lograrse certeza y previsibilidad determinando qué técnicas de firma electrónica cumplen los criterios de fiabilidad del artículo 6 CNUDMI" (CNUDMI 2001: 64).
- 77 Artículo 3º.- Autonomía de las partes. "Las partes podrán excluir la aplicación de la presente Convención o exceptuar o modificar los efectos de cualquiera de sus disposiciones".
- 78 Artículo 5. Modificación mediante acuerdo. "Las partes podrán establecer excepciones a la presente Ley o modificar sus efectos mediante acuerdo, salvo que ese acuerdo no sea válido o eficaz conforme al derecho aplicable".
- 79 "Artículo 2º.- De la utilización de las firmas digitales
Las disposiciones contenidas en el presente Reglamento no restringen la utilización de las firmas digitales generadas fuera de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, las cuales serán válidas en consideración a los pactos o convenios que acuerden las partes".
- 80 "Al mismo tiempo se aceptó de forma general que la autonomía de las partes no llegaba al extremo de permitir que se hiciera abstracción de los requisitos legales, que podían imponer, por ejemplo, la utilización de métodos concretos de autenticación en un determinado contexto. Esto es de particular importancia en lo que se refiere al artículo 9 de la Convención, que establece los criterios que han de satisfacer las comunicaciones electrónicas y sus elementos (por ejemplo, las firmas) para cumplir los requisitos de forma, que normalmente son de carácter imperativo pues derivan de decisiones de orden público. *La autonomía de las partes no permite a éstas rebajar los requisitos legales (por ejemplo, sobre la firma) y favorecer métodos de autenticación que resulten menos fiables que las firmas electrónicas, que es la norma mínima reconocida por la Convención*" (énfasis agregado) (NACIONES UNIDAS 2007: 41).

LA IDENTIDAD DIGITAL Y LOS SERVICIOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO CONFIABLES CON UN ENFOQUE CENTRADO EN LAS PERSONAS

Las actuales tecnologías digitales contemporáneas ofrecen a los gobiernos, y del mismo modo a los privados, la posibilidad de habilitar servicios electrónicos a las personas, los cuales, a su vez, permiten habilitar e implementar un proceso de mejora de su eficiencia como de su eficacia en la prestación de dichos servicios; empero, para ello habrán de estar precedidos de un conjunto de desarrollos que tienen como fin último centrarse en innovar los mismos y, a la vez, adoptar un esquema que les permita incorporar al interior una serie de cambios con el fin de optimizar los recursos como los procesos asociados.

En el ámbito público, desde el año 2002 el Perú aprobó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado – Ley N.º 27658, iniciando un proceso de reforma de sus diferentes instancias, entidades y procedimientos con el objetivo de mejorar la gestión pública y contribuir con el fortalecimiento de un Estado moderno y con mayor participación del ciudadano. Así, conforme lo dispone el artículo 4.º de la acotada ley, el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, *siendo uno de los objetivos alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía*⁸¹.

En tal contexto, el vigente Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales⁸² (en adelante Reglamento de la Ley), regula la "prestación de servicios de Gobierno Electrónico y de la certificación digital a cargo del Estado"⁸³, y dispone, con el propósito de implementar de modo correcto la prestación de los mencionados *servicios de gobierno electrónico* por canales seguros, que resulta indispensable elaborar "[...] un análisis de *rediseño funcional y simplificación de los procedimientos, trámites y servicios administrativos*" conforme lo establece en su artículo 44.⁸⁴ (énfasis agregado).

Al respecto, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007, elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),

81 Artículo 4º, inciso a), de la Ley N.º 27658, Marco de Modernización de la Gestión del Estado, publicada el 30ENE2002.

82 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 052-2008-PCM, modificado mediante el Decreto Supremo N.º 070-2011-PCM.

83 Capítulo III, del Título II DE LA INFRAESTRUCTURA OFICIAL DE FIRMA ELECTRÓNICA.

84 "Artículo 44º.- De la implementación de los procedimientos y trámites administrativos por medios electrónicos seguros

A fin de lograr una correcta implementación de la prestación de servicios de gobierno electrónico a través del empleo de canales seguros, certificados y firmas digitales reconocidos por la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, de acuerdo con el artículo 4º del presente Reglamento, para el intercambio seguro de datos, resulta indispensable la elaboración de un análisis de rediseño funcional y simplificación de los procedimientos, trámites y servicios administrativos...".

precisa en relación con el gobierno electrónico que este supone “[...] el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, *orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos*”⁸⁵ (énfasis agregado).

Apreciamos que, la introducción de las señaladas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) no son un fin en sí mismo sino que constituyen una herramienta que debe insertarse dentro de un *proceso* orientado a *mejorar o modernizar* la administración pública de los Estados y, por ende, lograr su competitividad. Ello debe facilitar un nuevo ámbito para las comunicaciones que ya no se circunscribe únicamente al modo presencial, sino también a relaciones “no presenciales” donde a través de la identidad digital el contacto de los ciudadanos y personas en general con la Administración se vuelve más sencillo y cómodo favoreciendo la proximidad del Estado hacia aquellos.

Al respecto, en el estudio del año 2009 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁸⁶, del cual el Perú pretende ser uno de sus miembros, se manifiesta que

[...] durante muchos años el foco en la tecnología ha eclipsado la necesidad de cambios organizativos, estructurales y culturales en el sector público. Por lo tanto, los principales retos han quedado sin resolver (por ejemplo, las barreras legales y culturales para la colaboración y la cooperación dentro y entre niveles de gobierno como prerrequisitos para la construcción de servicios de gobierno electrónico llamativos, integrados y *orientados al usuario*). En la prestación de las funciones internas del gobierno y en hacer los procesos más eficientes y eficaces, a menudo se olvida a los usuarios⁸⁷ (énfasis agregado).

En dicho sentido, el proceso de modernización, basado en el empleo de las TIC como herramienta que coadyuve dicho proceso, habilita la tramitación electrónica de servicios y procedimientos administrativos consiguiendo implementar de *modo correcto servicios de gobierno electrónico*; empero, en conexión con lo señalado por la OCDE, estos deben orientarse o tener un *enfoque centrado en los ciudadanos* siendo

85 En *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007*, op. cit. p. 7

86 Conocida como OECD por las siglas en inglés de *Organisation for Economic Co-operation and Development*, organismo que tiene como misión “promover políticas que mejoren el desarrollo económico y el bienestar social de las personas en todo el mundo”, en <<http://www.oecd.org>>.

87 En “*Rethinking e-Government Services: user-centred approaches*” (Repensando los servicios de Gobierno electrónico: enfoque centrado en el usuario), OECD 2009: 13). Traducción libre del texto en inglés “For many years the focus on technology has overshadowed the need for organizational, structural, and cultural changes in the public sector. Key challenges (e.g. legal and cultural barriers for collaboration and co-operation within and across levels of government – the prerequisites for building attractive, integrated, user-focused e-government services) have hence been left unaddressed. In the process of rendering internal government functions and processes more efficient and effective, users were often forgotten”.

necesario realizar cambios en la gestión de los distintos entes de la Administración Pública que conforman un Estado.

En efecto, como lo señala la OCDE en el estudio antes acotado, en la actualidad los Estados “[...] reconocen que el gobierno electrónico es una herramienta clave *para apoyar y mejorar las funciones del sector público y los procesos en general*. En particular, ha demostrado su fuerza como una herramienta para mejorar y potenciar la *innovación en el sector público*”, con lo cual se pasa de un “[...] paradigma centrado en el gobierno a un paradigma centrado en el ciudadano, poniendo más atención en el contexto (por ejemplo, los factores sociales, organizacionales e institucionales)” (OECD 2009: 14)⁸⁸ (énfasis agregado).

Sin embargo, tal cambio de paradigma con un *enfoque en los ciudadanos* precisa se operen cambios a fin de “automatizar” los servicios y procedimientos que lleva “[...] aparejado el impulso de los procesos de simplificación administrativa. Esto significa suprimir trámites redundantes o innecesarios, reducir la documentación que se exige a los ciudadanos —especialmente aquellos documentos que ya tenga la Administración— y que se pueden obtener a través de la *interconexión de registros administrativos*” (Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (APDCM 2006: 9) (énfasis agregado).

Según la OCDE, dicho cambio de paradigma hacia el *enfoque ciudadano en la prestación de servicios de gobierno electrónico* tiene un principal desafío para los Estados, entre otros, generar “[...] *confianza de los usuarios en sus gobiernos y la gestión de la información personal y sus identidades digitales*: garantizándose que la información, los datos y las identidades digitales se utilizan de modo confiable y respetando la integridad, la autenticidad y la privacidad como requisitos básicos para una mayor aceptación” (OECD 2009: 15-16)⁸⁹ (énfasis agregado).

88 Traducción libre del texto en inglés: “Today, governments recognize that e-government is a key tool to support and enhance public sector functions and processes in general. In particular, it has shown its strength as a tool to improve and enhance innovation in the public sector as a lever for new approaches to service development and delivery... They are shifting from a government-centric paradigm to a citizen-centric paradigm, putting more attention on the context (e.g. social, organizational, and institutional factors) in which e-government is developing and on the outcomes for users”.

89 Traducción libre del texto en inglés: “The paradigm shift towards citizen centricity has helped to focus governments attention on why user take-up of e-government services is lagging. To understand the reasons why users utilise e-government services, one must understand the different prerequisites for using those services. One way to get an overview of these different prerequisites is to look at the existing experiences in OECD countries whose e-government programmes have been peer reviewed by the OECD. The main challenges for increased user take-up among those countries are:...Trust by users in governments and their management of often sensitive personal information, data and digital identities: ensuring that information, data and digital identities are stored and used in a trusted and secured way respecting their integrity, authenticity, and privacy is among the basic prerequisite for higher uptake”.

Del mismo modo, en documento del año 2011 publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁹⁰, se manifiesta que el gobierno electrónico o GE es un “[...] concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno” implicando un “[...] cambio de paradigma en la gestión gubernamental”, siendo uno sus objetivos primordiales “[...] acercar el Estado a los ciudadanos y de fomentar su participación en las decisiones públicas” (ILPES 2011: 5-8) (énfasis agregado).

El anotado documento elaborado por la CEPAL destaca desde la experiencia internacional la importancia de “[...] orientar las decisiones de *política pública*, en particular, lo relativo a la creación del GE de acuerdo con la creación de valor público, esto es, el valor creado por el gobierno a través de la provisión de servicios, el establecimiento de normas y regulaciones y otras acciones” (ILPES 2011: 5-8), manifestando en dicho sentido que el “[...] el GE se justifica en la medida en la que amplía la capacidad de la administración pública para generar valor público”(ILPES 2011: 8) (énfasis agregado).

No obstante, la CEPAL señala que la implementación del gobierno electrónico “[...] implica, entre otras actividades, redefinir, agregar y/o eliminar procesos, definir políticas de calidad y seguridad, analizar los procesos de negocio en cada uno de los servicios públicos, todo esto en vías de lograr la *integración e interoperabilidad de estos servicios*”, precisando que “[...] los gobiernos de América Latina han implementado una serie de reformas estructurales y legales de *modernización* de la gestión pública que posibilitan una mejor instalación del GE y de su desarrollo gradual”, debiendo el anotado nuevo cambio de paradigma de la *gestión gubernamental* “[...] manejarse de la manera más cuidadosa, velando por la integridad, seguridad y disponibilidad de los datos” (ILPES 2011: 8-9) (énfasis agregado).

Asimismo, la CEPAL indica que los gobiernos tienen la capacidad de establecer “[...] marco regulatorio que respalde y sustente el diseño, implementación, uso y evaluación de tecnologías de información y comunicación al interior del propio gobierno y en sus relaciones con otros actores sociales”(ILPES 2011: 20), entendiéndose que un marco legal ad hoc coadyuvará a la implementación del gobierno electrónico en el país manteniéndose subsistente la aplicación del derecho que resulte aplicable en cada caso.

Por ello, el empleo de las TIC es una herramienta de principal importancia para la “[...] la modernización de las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas”, y que permiten incorporar “[...] un principio de confianza para los procedimientos administrativos y la simplificación de la vida cotidiana de los ciudadanos, siendo ello un problema frecuente e influye en el interés de los funcionarios públicos que desempeñan funciones en los órganos administrativos del

90 CEPAL es un organismo dependiente de Naciones Unidas fundándose para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, amplió su labor a los países del Caribe incorporándose el objetivo de promover el desarrollo social; Perú es miembro desde 25FEB1948 en: <http://www.cepal.org/>.

Estado”, para lo cual el “[...] Gobierno Electrónico es un instrumento clave para la implementación exitosa de los respectivos programas de simplificación administrativa” (BATALLI 2011: 1)⁹¹ (énfasis agregado).

En tal sentido, los gobiernos enfrentan un gran desafío en “[...] la transición hacia una economía basada en el conocimiento debido a los rápidos avances tecnológicos”, siendo necesario “[...] un replanteamiento fundamental en el examen de las prioridades del gobierno, estructura, procesos, políticas y programas” a fin de lograr una administración pública eficiente y eficaz, constituyendo riesgos el desarrollo de “[...] un sistema administrativo de forma inadecuada y sin éxito (el mismo que) representa un obstáculo insuperable para un mayor desarrollo del Estado y la sociedad en su conjunto”, así como el retrasar la “[...] ejecución de las reformas de administración electrónica que puede reducir la simplificación administrativa y el desarrollo” (BATALLI 2011: 4)⁹².

En el ámbito nacional mediante el Decreto Supremo N.º 027-2007-PCM el Gobierno estableció las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional buscando en materia de *simplificación administrativa* promover el uso intensivo de las TIC en las distintas Entidades públicas. A tal efecto, el Perú cuenta con la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública (2012-2016), aprobada con Decreto Supremo N.º 109-2012-PCM, la misma que plasma la visión del actual Gobierno de contar con un Estado moderno, eficiente, descentralizado, unitario, inclusivo, empero el cual requiere *articular el uso intensivo de las tecnologías de la información en la gestión del Estado*, guardando asimismo relación con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016, aprobada con Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM, así como alineada a la actual Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, aprobada con Decreto Supremo N.º 081-2013-PCM.

En tal orden de ideas, la adecuada implementación de servicios de gobierno electrónico presupone el *rediseño funcional y simplificación de los procedimientos* según lo prevé el vigente Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales conllevando, por ende, la adopción de un proceso de simplificación administrativa, debiendo, en tal sentido, observarse las respectivas políticas antes señaladas que resultan de aplicación para todas las entidades que conforman la Administración Pública, señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley de Procedimientos Administrativos, Ley n.º 27444.

A MODO DE CONCLUSIONES

Es preciso regular y reconocer a todas las personas en el ámbito nacional el derecho a obtener y ejercer su *identidad digital* que les permita hacer constar de modo oficial su identidad personal tanto en relaciones presenciales como en actuaciones “no presenciales”, haciendo uso de aplicaciones de gobierno electrónico que materialice que los servicios públicos electrónicos posean un efectivo enfoque centrado

91 Traducción libre del texto en inglés.

92 Traducción libre del texto en inglés.

en las personas y que, en su caso, sirva como dinamizador del comercio electrónico, empero también coadyuve a la ejecución de políticas sociales que permitan la inclusión digital de todas y todos, ello a través de transacciones electrónicas seguras y de confianza.

Apreciamos que el marco técnico-funcional para la *identidad digital* de las personas resulta en principio idóneo para su empleo en el ámbito “no presencial” al proveer las garantías técnicas suficientes para la adecuada y fehaciente identificación de las mismas en dicho ámbito, lo cual encuentra en la regulación nacional el sustento para que tal identificación posea validez y eficacia jurídica, esto es, sirva como medio probatorio pleno para su empleo en comunicaciones electrónicas “no repudiables”, basados a su vez en recomendaciones internacionales observadas por nuestra legislación y analizadas, las que generan tanto seguridad técnica como garantía jurídica y, por consiguiente, proveen de confianza al uso de dicha **identidad digital**.

El marco jurídico nacional permite expedir la *identidad digital* a las personas (naturales y jurídicas) a través del documento credencial electrónico (certificado digital) que admite no sólo identificar adecuadamente a las mismas en ámbitos “no presenciales” (autenticación), sino que les habilita hacer uso de la “firma digital” que resulta el equivalente funcional de la firma manuscrita. Para ello nuestro ordenamiento nacional sobre dicha materia recoge las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (en adelante CNUDMI), y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), así como las mejores prácticas sobre dicho tópico.

Es especialmente relevante, como lo señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual nuestro país pretende ser parte, que la adopción de las TIC para implementar los *servicios electrónicos confiables* implica emplear de modo apropiado la información e identidades digitales de los ciudadanos y personas en general a fin de generar un *elemento de confianza* que favorezca el uso de los mismos y, simultáneamente, permita ampliar la capacidad de la administración pública para generar valor público que propicie *un cambio de paradigma en la gestión gubernamental* conforme lo precisa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sin embargo, para lograr tal propósito se precisa adicionalmente el establecimiento de un marco regulatorio que respalde y fomente la implementación y desarrollo progresivo y gradual de la “Administración o Gobierno Electrónico”; empero, ello debe desplegarse desde una perspectiva integral y sistémica que vaya más allá del mero “deber de colaboración”, esto es, que no solo se regule el aspecto relacionado con la interoperabilidad, sino que a la vez de simplificar sus procedimientos, se regule conjuntamente la *identidad digital* a fin de habilitar la efectiva inclusión digital de las personas, facilitando que los entes públicos puedan interrelacionarse vía prestación de servicios públicos electrónicos confiables e inter-interoperables, mejorando su eficiencia como su eficacia y, por ende, promoviendo la competitividad del Estado, articulándose así con las referidas políticas nacionales de observancia obligatoria.

Finalmente, observando el principio de especialidad de las normas jurídicas, el encuadre jurídico del marco normativo requerido es el de ser una *Ley de carácter*

"especial" de modo que, desde el plano legislativo, dicho precepto se encuentre al mismo nivel de las normas que en la actualidad regulan de modo "general" el actuar de la administración pública como el accionar del ámbito jurisdiccional, empero de otra parte que por la naturaleza misma de la materia a normar nos conduzca a viabilizar la adopción progresiva e integral de las TIC en dichos ámbitos creando, al mismo tiempo condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos seguros en toda transacción electrónica que se realice con y entre las entidades del Estado. El anotado carácter especial del dispositivo permitiría al menos dos efectos, a saber:

- a. En caso de discrepancia entre el dispositivo especial y general, prevalezca el primero facilitando su aplicación en caso de conflicto normativo; y
- b. Las normas que regulan el ámbito administrativo como el jurisdiccional son de carácter general y supletorias de la disposición especial, siendo esta aplicable al ámbito material de la administración o gobierno electrónico, coexistiendo ambas normas al no ser excluyentes sino complementarias.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID-APDCM
 2006 *e-PRODAT: Administración Electrónica y Protección de Datos en Regiones y Ciudades Europeas*. Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.
- BATALLI, Mirlinda
 2011 "Simplification of Public Administration Through Use of ICT and Other Tools". En: *European Journal of ePractice*, N.º 12 · marzo-abril 2011. En: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2630028>.
- CASTRO, Emma
 1946 "Seudónimos de autores peruanos". En: *Fénix. Revista de la Biblioteca Nacional del Perú*, N.º. 4, pp. 866-893.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD
 2011 *Consenso de Asunción*. En: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-asuncion>>.
- COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL-CNUDMI
 2001 *Ley Modelo de la CNUDMI sobre las Firmas Electrónicas*. En: <<http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/ml-elecsig-s.pdf>>.
- 2009 *Fomento de la confianza en el comercio electrónico: cuestiones jurídicas de la utilización internacional de medios de autenticación y firma electrónicas*. En: <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/08-55701_Ebook.pdf>.
- HERRERA, Jaime
 (s. f.) *Millennium. Telecom 99 y Unión Internacional de Telecomunicaciones*. En: <www.itu.int/itudoc/itu-d/hrdqp/itd/hrdqp/hrdq78/mill_ww7-es.doc>.

Escuela de Graduandos Águila & Calderón

2001 *El ABC del derecho civil*. Lima: Editorial San Marcos,

ILLESCAS ORTIZ, Rafael

2001 *Derecho de la contratación electrónica*. Madrid: Civitas Ediciones.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES

2011 *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: CEPAL. En: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/43321/S73_GP_EL_Ge_en_gp.pdf>.

Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación

2009 *Estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales online*. En: <https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Estudios/estudio_inteco_aped_120209_redes_sociales.pdf>.

Naciones Unidas

1999 *Guía para incorporación al derecho interno de Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico*. En: <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/05-89453_S_Ebook.pdf>.

2007 *Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales*. En: <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/06-57455_Ebook.pdf>.

OECD

2009 *Rethinking e-Government Services: user-centred approaches*. OECD e-Government Studies.

RENIEC

2010 *La identidad digital y el derecho de acceso a los servicios públicos electrónicos seguros*. Lima: RENIEC.

SELA-SISTEMA ECONÓMICO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2012 *Fundamentos de la firma digital y su estado del arte en América Latina y el Caribe*. En: <http://walk.sela.org/attach/258/default/Di-7-12_Fundamentos_Firma_Digital_y_su_Estado_Arte_en_ALC-Final.pdf>.

Unión Internacional de Telecomunicaciones

2005 *¿Qué es la sociedad de la información?* En: <http://www.itu.int/wsis/basic/faqs_answer.asp?lang=es&faq_id=102>.

Universidad de los Andes (compilador)

2003 *Derecho de Internet & telecomunicaciones*. Bogotá: Editorial Legis.



CONCEPTOS DE FIRMA DIGITAL

ÁLVARO CUNO

INTRODUCCIÓN

Si bien la identidad digital segura es un mecanismo que permite garantizar con *seguridad* y confianza la identidad de una persona en entornos electrónicos, es necesario también que las personas cuenten con mecanismos que les permitan manifestar su voluntad¹ y/o derechos y obligaciones con la misma validez y eficacia jurídica que en entornos presenciales tradicionales.

Aunque en la actualidad muchas organizaciones públicas y privadas proveen mecanismos electrónicos que permiten que las personas manifestemos nuestra voluntad en el ciberespacio (por ejemplo, a través de contraseñas para realizar transferencias bancarias de montos limitados vía Internet), estos no necesariamente son suficientemente seguros y confiables. En escenarios de alto riesgo (vale decir, para el registro de hechos vitales de las personas, contratos de compraventa de propiedades, etc.), se requiere de mecanismos electrónicos más confiables y que puedan servir inclusive como pruebas objetivas en posibles disputas legales. La firma digital es un mecanismo que, cuando es implementado correctamente, puede proveer seguridad tecnológica y seguridad jurídica a las transacciones electrónicas.

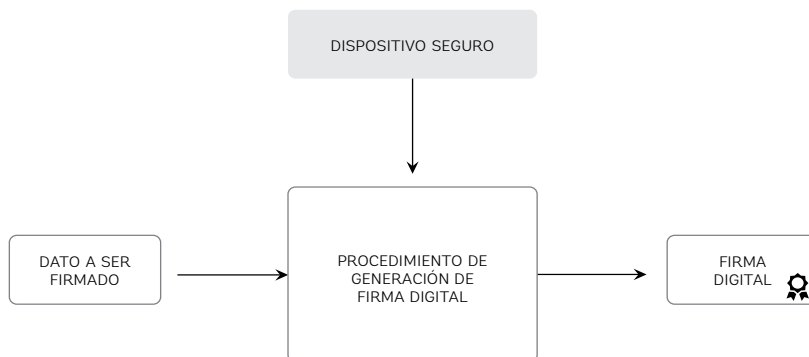
1 La manifestación de la voluntad por medios electrónicos fue incorporada por primera vez en una norma peruana mediante la Ley 27291 que, en su artículo 1, modifica el artículo 141 del Código Civil con el siguiente texto: "La manifestación de voluntad puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando se realiza en forma oral o escrita a través de cualquier medio directo, manual, mecánico, eléctrico u otro análogo. Es tácita cuando la voluntad se infiere indubitadamente de una actitud o de circunstancias de comportamiento que revelan su existencia. No puede considerarse que existe manifestación tácita cuando la ley exige declaración expresa o cuando el agente formula reserva o declaración en contrario".

Así, es ampliamente reconocida la importancia de la firma digital como catalizador de operaciones de gobierno y comercio electrónico. Por tal motivo, muchos países alrededor del mundo la han adoptado y han masificado su uso. En el Perú, la Ley N.º 27269 (Ley de Firmas y Certificados Digitales, publicada el 28 de mayo de 2000), su Reglamento (DS 052-2008-PCM) y las normas modificatorias (DS 070-2011-PCM, DS 105-2012-PCM) regulan el empleo de la firma digital para los sectores público y privado. Este marco otorga a la firma digital generada dentro de la IOFE² la misma validez y eficacia jurídica que la que posee la rúbrica manuscrita. En tal sentido, este artículo tiene por finalidad describir de forma simplificada diversos aspectos relacionados con la firma digital; en particular, su conceptualización, operaciones, formatos y un modelo de implementación.

LA FIRMA DIGITAL

Una firma digital es un dato en formato electrónico que sirve como mecanismo para verificar la autenticidad³ e integridad⁴ de otro dato también en formato electrónico (a este último, nos referiremos como dato firmado). Una firma digital es un tipo de firma electrónica⁵ generada por un procedimiento criptográfico que establece una relación única y exclusiva entre el dato firmado y el firmante. De forma simplificada, podemos describir este procedimiento como una caja negra que requiere como entradas un dispositivo seguro y el dato a ser firmado, generando como salida una firma digital (véase figura 1).

FIGURA 1
ILUSTRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE GENERACIÓN DE FIRMA DIGITAL



2 IOFE es el acrónimo de Infraestructura Oficial de Firma Electrónica definido en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

3 La autenticidad es una propiedad que permite que el origen de un dato pueda ser identificado.

4 La integridad es una propiedad que permite saber que un dato no ha sido modificado.

5 Una firma electrónica es cualquier símbolo electrónico utilizado para vincularse a un dato o documento electrónico. Ejemplos de firma electrónica son: firma manuscrita digitalizada, firma biométrica, firma digital, usuario/contraseña, etc.

El primer parámetro de la figura 1, denominado “dispositivo seguro”, es en realidad un contenedor de dos elementos relacionados matemáticamente: un certificado digital y una llave⁶ privada. Mientras que el certificado digital es un objeto público, la llave privada debe ser confidencial y de posesión exclusiva del firmante. Normalmente, el dispositivo seguro es un dispositivo físico que protege adecuadamente ambos objetos. Para impedir que alguien que no sea el firmante pueda suplantar a este, el dispositivo seguro solicita un PIN (una especie de contraseña) cada vez que se requiere hacer uso de la llave privada. Entre los ejemplos más conocidos de dispositivos seguros podemos mencionar el DNI electrónico, una tarjeta inteligente y un *token*.

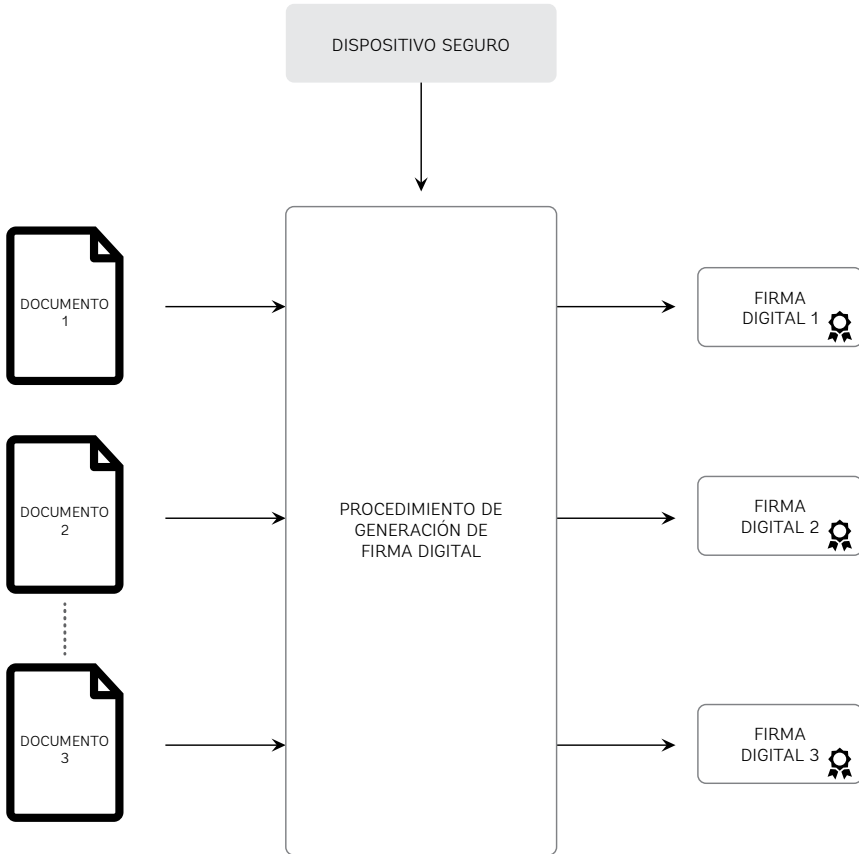
El segundo parámetro de la figura 1, denominado “dato a ser firmado”, puede tomar diferentes formas, siendo la más popular un documento en formato PDF. Sin embargo, podría también ser un audio en formato MP3, un video en formato AVI o una imagen en formato JPG. En realidad, cualquier fichero electrónico podría constituirse en un dato a ser firmado. Por ejemplo: un correo electrónico, una agenda electrónica, una factura electrónica, un software, un número, la fecha y hora del computador, etc.

La firma digital obtenida del proceso de generación de firma es única e irreproducible (si no se cuentan con los mismos parámetros de entrada que la generaron). Asimismo, no es posible su reutilización para asociarla a otro dato porque no existiría la relación matemática que establece el procedimiento criptográfico de generación. Además, ni el dato ni la firma pueden ser modificados sin que estas alteraciones sean indetectables.

A diferencia de una firma manuscrita que suele ser un patrón único, posible de ser generado solamente por el firmante (independiente del dato firmado y del instante de la firma), una firma digital siempre será diferente para cada momento y para cada dato firmado. La figura 2 ilustra la generación de firmas distintas para múltiples documentos usando el mismo dispositivo seguro de propiedad de un firmante.

6 En el contexto de este artículo usaremos indistintamente el término “llave” y “clave”.

FIGURA 2
ILUSTRACIÓN DE LAS MÚLTIPLES Y DIFERENTES FIRMAS DIGITALES QUE PUEDE CREAR UN MISMO FIRMANTE USANDO UN ÚNICO DISPOSITIVO SEGURO



Si bien la firma digital como mecanismo tecnológico puede ser descrita en función de sus características, es importante considerar el marco normativo asociado al contexto donde se requiera su uso. Para el caso del Perú, se define la firma digital en el artículo 3 de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, como:

[...] aquella firma electrónica que utiliza una técnica de criptografía asimétrica, basada en el uso de un par de claves único; asociadas una clave privada y una clave pública relacionadas matemáticamente entre sí, de tal forma que las personas que conocen la clave pública no puedan derivar de ella la clave privada.

En tal sentido, para que una firma digital adquiera la equivalencia funcional con la firma manuscrita debe ser generada conforme a ciertos requisitos. En el caso del Perú, el artículo 3 del Reglamento de la Ley indica:

Artículo 3. De la validez y eficacia de la firma digital. La firma digital generada dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita. En tal sentido, cuando la ley exija la firma de una persona, ese requisito se entenderá cumplido en relación con un documento electrónico si se utiliza una firma digital generada en el marco de la Infraestructura Oficial de la Firma Electrónica. Lo establecido en el presente artículo y las demás disposiciones del presente reglamento no excluyen el cumplimiento de las formalidades específicas requeridas para los actos jurídicos y el otorgamiento de fe pública.

Existen situaciones en las que inclusive usando las definiciones anteriores se dificulta distinguir una firma digital de otras firmas que no lo son. Para tal caso, se recomienda la verificación de los siguientes requisitos: a) estar basada en criptografía asimétrica, b) estar vinculada al firmante de manera única, c) permitir la identificación del firmante, d) haber sido creada por medios que el firmante mantiene bajo su control exclusivo, e) estar vinculada con los datos firmados de modo tal que cualquier modificación ulterior de los mismos sea detectable y f) haber sido generada usando certificados digitales emitidos en el marco de la IOFE.

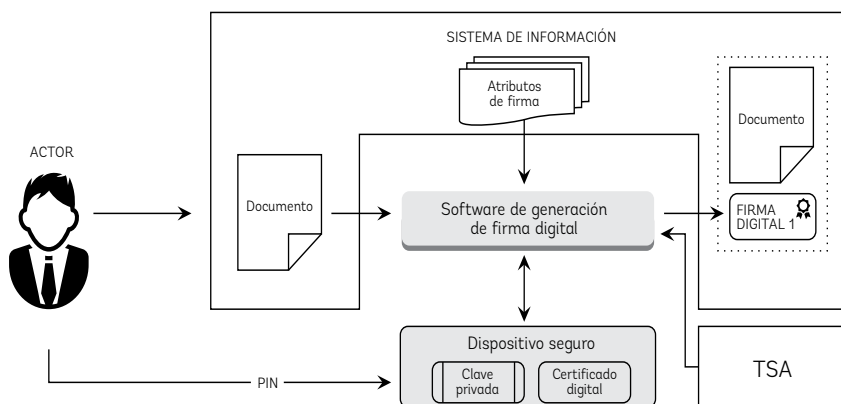
OPERACIONES DE FIRMA DIGITAL

Es posible destacar cuatro operaciones básicas dentro del alcance del uso de la firma digital: generar, verificar, extender y archivar. La primera consiste en crear un dato y asociarlo a un documento de forma tal que el dato generado sea único y esté vinculado al documento; es decir, efectuar la firma digital propiamente dicha. La segunda permite verificar la autenticidad del documento, autenticar la identidad del firmante y demostrar que el documento no ha sido alterado desde el momento en que la firma fue generada, es decir, verificar la firma digital. La tercera operación consiste en aplicar sellos de tiempo periódicos a fin de garantizar que la firma digital se mantenga válida e inmune al paso del tiempo. La cuarta operación busca mantener usable tanto el documento firmado como la firma digital, a fin de acreditar la autoría, hechos y/o manifestaciones de voluntad contenidas en el documento, inclusive muchísimos años después de haber ocurrido el acto.

GENERACIÓN

La generación de una firma digital es una operación en la que intervienen varios elementos. En la figura 3 se ilustran los principales.

FIGURA 3
MODELO CONCEPTUAL DE LA GENERACIÓN DE UNA FIRMA DIGITAL



Fuente: Adaptado de ETSI 2015.

- **Actor:** un firmante que desea firmar un documento. El firmante no siempre es una persona, pues podría ser un procedimiento automatizado implementado dentro del propio sistema de información.
- **Documento:** es el documento para el cual la firma digital será generada.
- **Sistema de información (SI):** aplicación informática a la que el firmante accede para refrendar documentos.
- **Atributos de firma:** son datos provistos por el SI o especificados por el firmante que, en general, formarán parte de la firma digital.
- **Software de generación de firma digital (SGFD):** programa integrado al sistema de información, con capacidad de generación de firmas digitales.
- **Dispositivo seguro (DS):** dispositivo portador de la llave privada y del certificado digital del firmante. Típicamente es un DNle, una tarjeta inteligente o un token.
- **PIN:** secuencia numérica conocida únicamente por el firmante que permite el uso de su llave privada. El PIN, al ser conocido únicamente por el firmante, impide que alguien que no sea el propietario del dispositivo seguro pueda hacer uso del mismo.
- **TSA:** entidad de confianza que emite sellos de tiempo⁷ con la fecha y hora cierta. El sello de tiempo garantiza que el documento electrónico existió en una fecha y hora y que los datos sellados no han sido modificados desde entonces.

7 Los sellos de tiempo son mecanismos que garantizan que un dato ha existido en un tiempo específico del tiempo y que no ha sido alterado desde ese momento. En el marco de la IOFE precisan ser "avalados" por un PSC conocido como Time Stamp Authority (TSA), a través de la modalidad de PSVA.

- *Firma digital*: dato generado por el SGFD, el cual se encuentra asociado al documento y vinculado al firmante.

La operación de generación de firma digital es efectuada de acuerdo con los siguientes pasos:

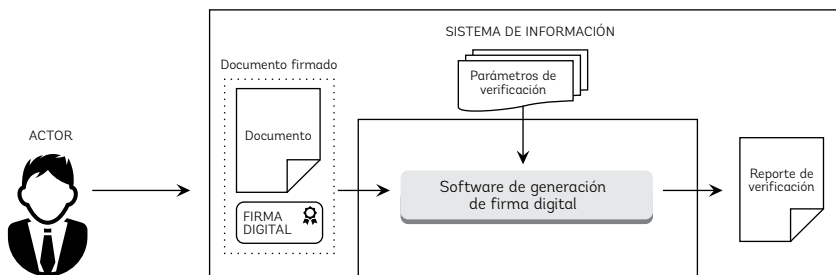
- El actor accede al sistema de información y selecciona el documento a ser firmado.
- El SGFD recibe el documento a ser firmado junto con otros atributos provenientes del sistema de información.
- El SGFD ensambla una representación de los datos a ser firmados y los envía al dispositivo seguro.
- El dispositivo seguro genera una firma digital de los datos recibidos usando la llave privada del firmante, quien autoriza la operación ingresando el PIN de protección de la llave privada.
- El SGFD solicita la fecha y hora cierta a la TSA y ensambla la firma digital resultante, en conformidad con el formato de firma deseado.
- El sistema de información recibe la firma digital y la administra junto con el documento a ser firmado.

VERIFICACIÓN

La verificación de una firma digital es una operación en la que interactúan varios elementos. En la figura 4 se ilustran los principales.

113

FIGURA 4
MODELO CONCEPTUAL DE LA VERIFICACIÓN DE UNA FIRMA DIGITAL.



Fuente: Adaptado de ETSI 2015.

- *Actor*: un receptor que ha recibido el documento firmado y desea verificar su autoría e integridad.
- *Documento firmado*: documento firmado a ser verificado.
- *Sistema de información*: software al que el receptor accede para verificar documentos firmados.

- *Software de validación de firma digital (SVFD)*: software con capacidad de verificación de firmas digitales integrado en el sistema de información.
- *Reporte de verificación*: resultado de la verificación.

La operación de verificación de firma digital es efectuada a través de los siguientes pasos:

- El actor accede al sistema de información y selecciona el documento firmado.
- El SVFD, haciendo uso del certificado digital del firmante contenido dentro de la firma, verifica la validez del documento firmado considerando los parámetros de verificación del sistema de información y genera un reporte de resultados. El reporte contempla un estado que puede tener uno de los siguientes valores:
 - *Válido*: cuando el resultado ha sido positivo para todas las validaciones prescritas en los parámetros de validación.
 - *No válido*: cuando una de las validaciones prescritas no ha sido satisfactoria.
 - *Indeterminado*: cuando la información disponible es insuficiente para asegurar que el resultado sea válido o no válido.

EXTENSIÓN DE LA VALIDEZ

114

Firmar un documento es una operación relativamente simple. Sin embargo, el proceso de verificación representa un desafío mayor debido a que es probable que los documentos firmados en un tiempo (t_0) pueden necesitar ser verificados —por ejemplo, por haber sido incluidos como parte de alguna disputa legal o proceso de auditoria— en un tiempo ($t_0 + k$); que podría suceder muchos años después del momento en que fueron firmados. Si k tomase el valor de, por ejemplo, 10, 20 o 50 años, podrían ocurrir los siguientes escenarios problemáticos:

- Los algoritmos criptográficos usados para firmar los documentos pueden debilitarse o volverse vulnerables con el paso del tiempo. Por ejemplo, debido a que el algoritmo RSA está basado en la presunción de la dificultad que significa factorizar números enteros de gran tamaño, las innovaciones en técnicas matemáticas de factorización, hardware especializado o avances en computación cuántica podrían comprometer su seguridad en un futuro.
- Por cuestiones de seguridad se acostumbra a emitir certificados digitales para entidades finales con periodos de validez cortos (comúnmente 1, 2 o 4 años). Sin embargo, las firmas digitales generadas usando tales certificados digitales podrían necesitar ser verificadas después de la fecha de expiración de los mismos. Una vez que un certificado digital expira, la Autoridad de Certificación (CA: Certification Authority) no necesariamente mantiene por siempre referencias sobre dichas credenciales electrónicas que hubieran expirado. Asimismo, si fuese el caso que un certificado digital hubiera sido revocado durante su periodo de vigencia, una vez que finaliza esta tampoco podrían existir referencias; en cualquiera de los dos casos descritos la firma

digital no podría ser validada.

- La fecha en la que la firma fue generada puede ser cuestionada si no se efectuó un sellado de tiempo confiable o si el certificado de la autoridad de sellado de tiempo TSA hubiera expirado. Normalmente, el certificado de una TSA vence en aproximadamente ocho años.
- Por último, una CA raíz o intermedia puede dejar de operar por algún motivo.

Los escenarios descritos evidencian claramente una necesidad de mejorar los esquemas de generación de firmas digitales, de forma tal que sea posible que la operación de verificación reporte que la firma digital fue válida en el momento en que el documento fue firmado.

ARCHIVAMIENTO

La necesidad de realizar una adecuada gestión del ciclo de vida de datos, documentos o cualquier objeto electrónico firmado digitalmente debe constituir una actividad esencial en las organizaciones privadas y públicas. Para su “conservación en el tiempo”, debe ser necesario mantener usable el respectivo “original”, a fin de acreditar la autoría, hechos y/o manifestaciones de voluntad contenidos en aquellos de modo similar a lo que ocurre con los documentos en papel. Sin embargo, debe recordarse que en entornos electrónicos el concepto de original y copia de documentos firmados digitalmente no es relevante tecnológicamente, puesto que funcionalmente son equivalentes.

Al respecto, en SELA (2012) se considera que un documento electrónico es original en dicho medio si es íntegro, precisando que originalidad es igual a la integridad, y que ello alude: “[...] a que el documento no haya sufrido ninguna alteración o cambio, se mantenga inalterado desde su creación, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación”. Así, “[...] todo documento que requiera como deber formal ser aportado en original, si se encuentra firmado digitalmente y/o electrónicamente por quien debe ser su emisor, cumple con las condiciones para ser original” (SELA 2012).

Asimismo, respecto a la conservación de los documentos electrónicos, el Decreto Supremo N.º 105-2012-PCM modificó el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, disponiendo que:

La firma digital vinculada a un certificado digital generado bajo la IOFE no requiere mecanismos adicionales para conservar dicho documento a salvo de adulteraciones y asegurar el cumplimiento del principio de equivalencia funcional y la integridad del contenido del documento electrónico.

No obstante, en el marco del Decreto Legislativo N.º 681 y regulaciones legales asociadas a la elaboración de microformas, que son documentos electrónicos cuya validez es dada por la participación de un depositario de la fe pública como el fedatario juramentado o notario, el microduplicado (duplicado) no tiene la misma validez legal que la microforma (original).

Por otro lado, si bien algunos documentos electrónicos firmados digitalmente pueden ser conservados por algunos años sin requerir mecanismos adicionales de conservación, no necesariamente ocurre lo mismo con aquellos documentos que precisan conservación permanente por décadas o periodos mayores de tiempo, debido principalmente a los siguientes problemas tecnológicos (DEKEYSER 2005, DUMORTIER 2003):

- *Obsolescencia criptográfica*: debido a que los algoritmos criptográficos que hoy día son seguros no necesariamente lo serán en 50 años, por lo cual se requiere renovación periódica.
- *Pérdida de integridad*: debido a la falla de los dispositivos físicos o recodificación por la migración a nuevos formatos o nuevas plataformas de software con la finalidad de mantenerlos accesibles y legibles en el tiempo.
- *Obsolescencia de software*: debido al mantenimiento evolutivo para soportar los cambios tecnológicos y las nuevas necesidades de los usuarios (incluyendo los softwares de reproducción y/o decodificación).
- *Obsolescencia de hardware*: debido al deterioro físico de los dispositivos o evolución tecnológica de los mismos.
- *Obsolescencia de los formatos de ficheros*: debido a la obsolescencia del software y hardware.
- *Formatos de ficheros no imprimibles*: debido a la evolución tecnológica se ha acrecentado la ubicuidad de documentos de audio, de video, planos, escenas 3D, etc.

116

Para abordar estos problemas, la comunidad internacional ha propuesto diferentes alternativas, cada una con sus ventajas y desventajas, que deberían ser estudiadas y contempladas en la normatividad nacional. Por ejemplo, Vigil y ciolaboradores (2015) recopilaron las siguientes:

- *Estándares ETSI*: este esquema propone mantener, para cada objeto firmado, una secuencia de sellos de tiempo periódicos que garantizarán la autenticidad, integridad y la prueba de existencia. Antes de aplicar un sello de tiempo, se recolectan todos los datos de validación necesarios de la firma digital o del último sello de tiempo.
- *Registros de evidencias*: para cada objeto se mantiene una estructura llamada registro de evidencias que contiene un conjunto de sellos de tiempo periódicos asociados a resúmenes de los objetos estructurados jerárquicamente. Este esquema garantiza la autenticidad, integridad y la prueba de existencia.
- *Tokens de integridad*: se genera para cada objeto y depende solamente del uso de resúmenes estructurados jerárquicamente, así como del uso de dispositivos WORM (*write-once-read-many*) almacenados de forma pública y distribuida. En este esquema no es necesario almacenar evidencias de validación de firmas (certificados y estados de revocación). La desventaja es que esta propuesta no provee pruebas de autenticidad.
- *Servicios de integridad de contenido*: este esquema es similar al propuesto por el ETSI con la diferencia que permite que los objetos puedan sufrir transformaciones (conversión de formatos, modificaciones e inserción de

anotaciones y metadata). La desventaja es que esta propuesta no provee pruebas de autenticidad.

- *Replicación de archivos*: la idea básica es establecer una red punto a punto de archivos electrónicos con contenido replicado. Los archivos se comunican entre ellos para comparar sus copias e identificar las corruptas. La desventaja es que esta propuesta no provee prueba de existencia ni autenticidad.
- *Atestación certificada*: este esquema propone que un tercero de confianza genere atestados de los objetos firmados. A diferencia de los esquemas anteriores, los atestados no acumulan evidencias sino que son reemplazados cuando corresponde. Se garantiza la autenticidad, integridad y la prueba de existencia.

FORMATOS Y EMPAQUETAMIENTO

El uso de formatos estandarizados es esencial en la generación y verificación de las firmas digitales. La no-utilización de formatos estandarizados compromete la interoperabilidad y afecta el ejercicio de los deberes y derechos que están siendo adquiridos u otorgados con la firma digital.

El formato de firma digital define cómo se estructuran sus campos y valores que la componen. Podemos distinguir las siguientes formas estandarizadas de estructurar una firma digital:

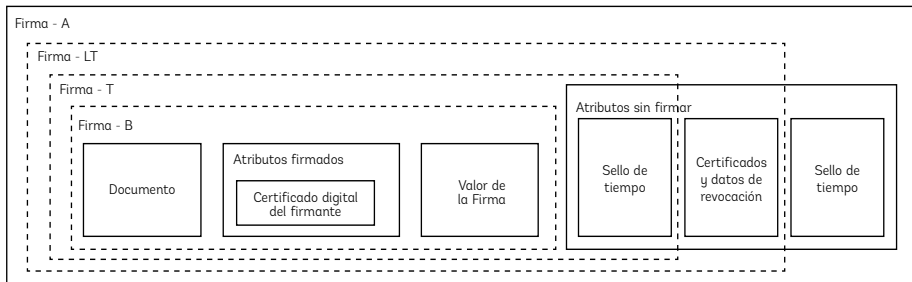
- *CMS (Cryptographic Message Syntax)*. Es un formato de firma genérico y de requisitos minimalistas que podría ser insuficiente para efectuar operaciones de validación de largo plazo.
- *CAdES (CMS Advanced Electronic Signatures)*. A diferencia del formato CMS, el formato CAdES establece la presencia de atributos obligatorios que permiten la verificación a largo plazo de una firma digital. Normalmente, es apropiado cuando se requiere que la firma se guarde en formato binario.
- *XAdES (XML Advanced Electronic Signatures)*. La especificación ha sido diseñada para generar firmas digitales en formato XML. El resultado es una firma en formato de etiquetas que puede ser procesada de forma eficiente por los computadores. Ejemplos de este tipo de firma son las usadas en facturas e historias clínicas electrónicas.
- *PAdES (PDF Advanced Electronic Signatures)*. PAdES fue específicamente diseñado para atribuir las mismas capacidades definidas en CAdES y XAdES a documentos PDF con firma digital.

Asimismo, para los formatos CAdES, XAdES y PAdES pueden distinguirse los siguientes niveles de firma (véase figura 5):

- *Firma-B*: es una rúbrica que puede ser validada mientras los certificados digitales correspondientes no han expirado.
- *Firma-T*: es una firma que evidencia que la firma digital existió en un momento determinado en el tiempo. Puede ser usada para validar una firma después que el certificado del firmante haya expirado o haya sido revocado posterior al momento de generación de la firma.

- *Firma-LT*: es una firma que provee disponibilidad de validación de largo plazo incorporando en la firma las evidencias de validación, tales como certificados e información de revocación de los mismos.
- *Firma-A*: es una firma que asegura que la información de validación provista con la firma es preservada en buen estado por un largo plazo, permitiendo la adición de sellos de tiempo periódicos. Este nivel de firma busca asegurar la disponibilidad e integridad de largo plazo de los artefactos de validación, agregando a las firmas "inmunidad" a la expiración, revocación, al debilitamiento de los algoritmos criptográficos y tamaño de las claves.

FIGURA 5
ESTRUCTURA DE UNA FIRMA DIGITAL Y SUS DIFERENTES NIVELES



118

Una vez generada la firma digital, existen tres formas de empaquetarla:

- *Desasociada (detached)*: En este caso la firma digital y el dato firmado no son empaquetados en un único fichero, ambos objetos son guardados de forma separada.
- *Envuelta (enveloped)*: En este caso se crea un nuevo objeto que consiste del dato original conteniendo la firma digital.
- *Envolvente (enveloping)*: Contrario al caso anterior, aquí el dato firmado es incrustado dentro de la firma digital.

La mayor ventaja de los empaquetamientos enveloped y enveloping es el almacenamiento de un único fichero, lo cual resulta en un documento simple de administrar. La desventaja es que si el dato a ser firmado es de gran tamaño, el fichero resultante también será de gran tamaño.

Por otro lado, así como en el mundo del papel un documento puede contener firmas de múltiples personas, en el mundo electrónico muchas personas pueden requerir firmar un mismo documento. En tal sentido, podemos distinguir los siguientes escenarios:

- *Firma única*: ocurre cuando un documento es firmado por un único firmante.
- *Co-firma*: ocurre cuando las firmas son generadas de forma paralela e independiente de los firmantes. Aquí no importa el orden en que las personas firmen. Normalmente es usada en situaciones en las que todos los firmantes se encuentran al mismo nivel. Esta firma es permitida en los formatos

CAdES y XAdES.

- *Contra-firma*: ocurre cuando las firmas son generadas sobre una firma digital ya existente. Esta firma es permitida en los formatos CAdES y XAdES.
- *Firmas secuenciales*: sucede cuando las firmas son generadas sobre toda la estructura del documento firmado, inclusive las firmas anteriores, si hubiesen. En este caso, el orden en que las personas firman sí importa. Normalmente es empleada en situaciones en las que un documento debe seguir un flujo específico, pasando por varios firmantes, cuyas rúbricas certifican la anterior hasta finalizar el flujo. Esta firma es permitida únicamente en los formatos PAdES.

MODELO DE IMPLEMENTACIÓN

La implementación de un proyecto de firma digital o un proyecto de cero papel debe considerar la coexistencia de dos mundos: el electrónico y el físico habitual. Si bien una organización pueda llegar a convertirse en cien por ciento digital, es posible que los usuarios con los que interactúa (otras organizaciones y personas) no necesariamente hayan migrado al mundo digital. Asimismo, deberá contemplarse que con anterioridad a la implementación del proyecto de firma digital, ya existen en la organización procesos internos que generan documentos en papel. Por tal motivo, deben considerarse en los proyectos de cero papel un alcance que aborde mínimamente los siguientes módulos:

- *Módulo de digitalización*: debe contemplar las funcionalidades necesarias para digitalizar documentos en papel para convertirlos en documentos electrónicos con pleno valor legal. Para tal fin será necesario la participación de un depositario de la fe pública. Inclusive, de ser el caso, podría considerarse la destrucción de los documentos originarios en papel.
- *Módulo de creación de copias de documentos firmados digitalmente*: debe tener dos funcionalidades básicas; la primera, la capacidad de generar copias imprimibles a partir de los documentos electrónicos firmados digitalmente y, la segunda, la capacidad de permitir la verificación de éstas copias impresas.
- *Módulo de generación de firmas digitales*: debe tener la capacidad de firmar ficheros electrónicos en múltiples formatos y crear las firmas en estructuras modernas e interoperables, tales como: CAdES, PAdES, XAdES, etc. Para la definición del formato y el nivel de firma debe considerarse la cantidad de años que se requiere conservar el documento firmado en un archivo electrónico.
- *Módulo de verificación de firmas digitales*: permitirá que la entidad interactúe con otros organismos o ciudadanos, en particular, cuando requiera recibir documentos electrónicos de estos y necesite verificar su validez. Asimismo, este módulo debe ser capaz de procesar firmas digitales en formatos estándares, interoperables y modernos.
- *Módulo de aplicación de sellos de tiempo*: debe tener la capacidad de renovar las firmas digitales antes de su expiración, de ser el caso recopilando las evidencias de validación y agregando sellos de tiempo periódicos obtenidos de una TSA. La renovación puede aplicarse a documentos en fase activa, semiactiva o de conservación permanente. igualmente, debe permitir agregar

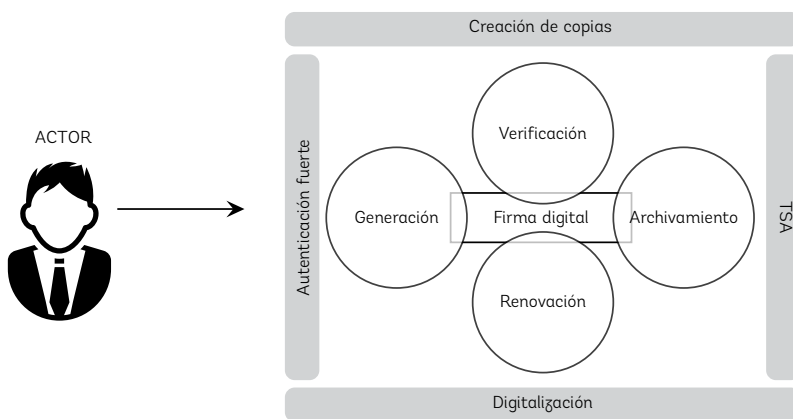
sellos de tiempo a los documentos emitidos o recibidos, independiente de las firmas digitales que estos posean.

- *Módulo de archivo electrónico*: este módulo debe contemplar los procedimientos, responsabilidades y la organización para la preservación de los documentos firmados digitalmente que requieren ser conservados por décadas. Para su implementación se recomienda la adopción de un modelo estándar de archivo electrónico, por ejemplo, el modelo Open Archival Information System (ISO 2012).
- *Módulo de autenticación*: debe contemplarse un módulo de autenticación fuerte (conocido también como "autenticación de dos factores") que permita que los usuarios puedan hacer uso de certificados digitales para autenticarse en los sistemas de información en reemplazo del tradicional y no muy seguro usuario y contraseña. Este módulo debe ser inmune a diversos tipos de ataques, tales como: ataques de suplantación, descubrimiento de PIN online/offline, ataque por sesión paralela, ataque de hombre en el medio, etc.

El diagrama de la figura 6 presenta una ilustración del modelo conceptual descrito.

FIGURA 6

MODELO CONCEPTUAL A SER IMPLEMENTADO EN UN PROYECTO CERO PAPEL



CONCLUSIONES

Una firma digital segura —tecnológica y jurídicamente— es un mecanismo eficiente y eficaz de manifestación de la voluntad en entornos electrónicos, pues permite verificar la autenticidad e integridad del documento firmado.

Las firmas digitales pueden generarse en diferentes formatos y niveles. El uso de uno u otro formato depende en gran medida del posible ciclo de vida del documento electrónico firmado. Para garantizar la interoperabilidad y efectividad de las firmas digitales debe hacerse uso de formatos de firma estandarizados y modernos.

La generación de firmas digitales puede ser parte de un flujo de trabajo en un sistema de información. Por lo tanto, un documento puede estar firmado por uno o por múltiples firmantes, los que a su vez pueden haber firmado de forma secuencial o paralela. Asimismo, la firma digital generada y el documento firmado pueden ser empaquetados en una de las siguientes formas: desasociada, encapsulada o encapsulante.

La validez de una firma digital puede tener un alcance global, continental, nacional o específico para un sector. Inclusive es posible generar firmas digitales sin valor legal, con valor legal o con valor legal y eficacia jurídica. En tal sentido es también importante resaltar que la validez de una firma digital no es perenne en el tiempo. Diferentes requisitos tienen que ser cumplidos para garantizar la validez en un muy largo plazo (mayor a 10 años), en el largo plazo (de 1 a 10 años), en el mediano plazo (de 1 día a 1 año) o en un corto plazo (en menos de 1 día).

Un proyecto de implementación de firma digital o de “cero papel” debe contemplar como mínimo los siguientes módulos: digitalización, creación y verificación de copias imprimibles, autenticación y sellado de tiempo; incluyendo las operaciones de firma digital tales como generación, verificación, renovación y archivamiento.

BIBLIOGRAFÍA

DEKEYSER, Hannelore

- 2005 "Preservation of Signed Electronic Records and the Law". DLM Conference. Budapest, 6 de octubre. Disponible en: <<http://bit.ly/1My8Co9>>.

DUMORTIER, Jos

- 2003 "E-Government and Digital Preservation". En: Galindo, Fernando y Roland Traummüller (eds.). *E-Government: Legal, Technical and Pedagogical Aspects*. Zaragoza: Seminario de Informática y Derecho, Universidad de Zaragoza, pp. 93-104.

ETSI-EUROPEAN TELECOMMUNICATIONS STANDARDS INSTITUTE

- 2009 *ETSI TS 102 778. Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); PDF Advanced Electronic Signature Profiles (PAdES)*, Part 1, 2, 3 and 4. Francia: ETSI.
- 2010 *ETSI TS 101 903. Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); XML Advanced Electronic Signatures (XAdES)*. V1.4.2, 2010-12. Francia: ETSI.
- 2012 *ETSI TS 101 733. Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); CMS Advanced Electronic Signatures (CAdES)*. V2.1.1, 2012-03. Francia: ETSI.
- 2015 *ETSI EN 319 102 (Draft): Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Procedures for Signature Creation and Validation of AdES Digital Signatures*, v0.12.0, 2015-2. Francia: ETSI.

ISO-INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION

- 2012 *ISO 14721:2012. Space data and information transfer systems -- Open archival information system (OAIS) — Reference model*. Ginebra: ISO.

SELA-SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

- 2012 *Fundamentos de la firma digital y su estado del arte en América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

VIGIL, Martín, Johannes BUCHMANNA, Daniel CABARCASB, Christian WEINERTA & Alexander WIESMAIERC

- 2015 "Integrity, authenticity, non-repudiation, and proof of existence for long-term archiving: a survey". *Computers & Security*, vol. 50, mayo, pp. 16-32.



SERVICIOS ELECTRÓNICOS SEGUROS

**RICARDO SAAVEDRA Y
MAREILLE ASTOLFI**

LA IDENTIDAD DIGITAL Y LOS MECANISMOS DE AUTENTICACIÓN

LA IDENTIDAD Y LA IDENTIDAD DIGITAL

La identidad se define como el conjunto de características que individualizan a las personas y permiten distinguirlas unas de otras, confirmando que alguien es realmente quien dice ser. Esta distinción se puede dar en diferentes ámbitos tales como el familiar, social, laboral, profesional, legal, etc. En el mundo presencial la identidad se gestiona utilizando mecanismos físicos con la participación de las organizaciones o entidades con las cuales las personas interactúan; así, por ejemplo, un colegio puede identificar a un determinado alumno a partir de sus características personales pero además complementa ello con información particular del contexto, como es el nivel de educación (primaria o secundaria), el grado, la sección, entre otros. Conforme la persona se desenvuelve en diferentes ámbitos, va configurando un conjunto de características reconocibles para ser identificada.

Al utilizar las tecnologías de la información (TI) y, sobre todo, con el uso intensivo del Internet, las personas han adquirido otras formas de identidad en el mundo del ciberespacio, lo que les da la posibilidad de configurar su identidad digital. Así, las personas pueden acceder a redes sociales y a servicios de almacenamiento de datos compartidos tales como fotografías, videos, documentos, entre otros; todo ello va definiendo la necesidad de usar un perfil para el consumo de dichos servicios. Por ejemplo, una persona debe identificarse para crear una cuenta de correo electrónico y probablemente utilizará datos como su nombre, fecha de nacimiento, dirección, etc. Esa misma persona accederá a algún servicio

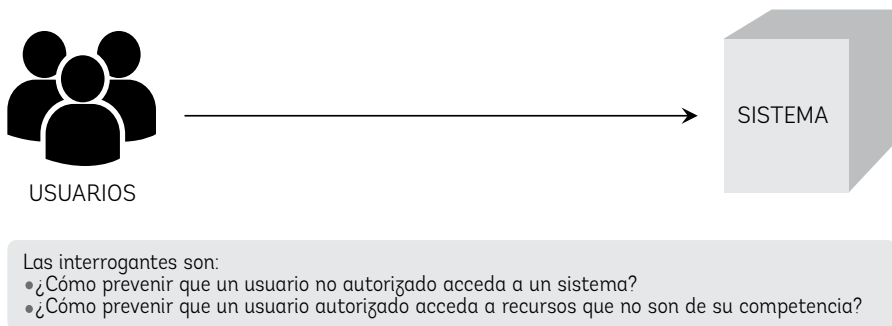
de redes sociales, por lo que deberá configurar un perfil de acceso para registrarse y conforme vaya utilizando el servicio irá generando un determinado comportamiento definido por su historial de navegación, sus preferencias o sus contactos. Por lo tanto, una misma persona puede tener diferentes perfiles, dependiendo del contexto electrónico en el cual se desenvuelva y cada perfil puede tener distinta información

LA AUTENTICACIÓN Y LA AUTORIZACIÓN

La identidad digital está estrechamente relacionada con los conceptos de información (definida por la persona, generada por su perfil en el consumo de servicios electrónicos, calculada por otros a partir del análisis de su huella digital), seguridad y privacidad. Su gestión requiere de la interacción de procesos y elementos de tecnología que permitan el uso adecuado de servicios de gobierno electrónico o de comercio electrónico; ello a partir de la autenticación de los usuarios y de su posterior autorización a los recursos o funcionalidades ofrecidos.

En el mundo no presencial los sistemas deben garantizar la seguridad y controlar el acceso a los recursos a partir de la respuesta a las interrogantes que se plantean en la figura 1.

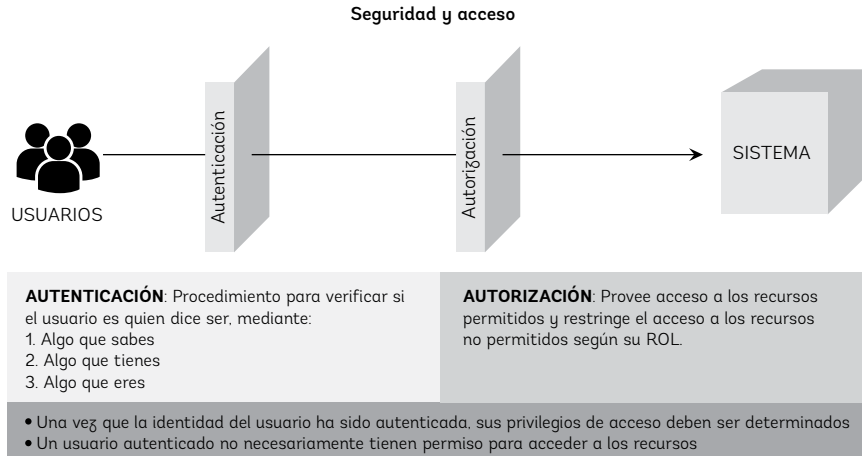
FIGURA 1
INTERROGANTES DE SEGURIDAD Y ACCESO



De esta manera, la autenticación y la autorización son los procesos que se valdrán de elementos de la tecnología, los cuales deben proporcionar un acceso seguro y ser parte de los requisitos necesarios para garantizar la seguridad jurídica, la confianza y la seguridad en las transacciones electrónicas (véase figura 2).

FIGURA 2

**LA AUTENTICACIÓN Y LA AUTORIZACIÓN COMO ELEMENTOS DE SEGURIDAD Y
ACCESO EN LAS TRANSACCIONES ELECTRÓNICAS**



INFRAESTRUCTURA DE IDENTIDAD DIGITAL, CONFIANZA Y ANONIMATO

Una infraestructura de identidad digital es el conjunto de procedimientos y elementos de tecnología que, utilizando la identidad digital, proporcionan confianza a las personas, a las organizaciones, a los proveedores y a los clientes. Dentro de una infraestructura de confianza, esta se manifiesta con variedad de formas, tales como:

- Certidumbre en que las credenciales de identidad están en manos de la entidad correcta.
- Confianza en que el sistema con el que se está interactuando es el sistema correcto.
- Seguridad en que la comunicación no será alterada y se mantendrá en el ámbito privado.
- Certeza de que las políticas de control de acceso se han implementado consistentemente en la organización (WINDLEY 2005).

En el libro *Digital Identity*, Phillip J. Windley (2005) define la confianza como “una firme creencia en la veracidad, la buena fe y la honestidad de la otra parte, con respecto a una transacción que implique algún riesgo”. Asimismo, la vincula con un determinado conjunto de credenciales de identidad y sus correspondientes atributos.

Por otro lado, el uso del Internet propicia que las personas puedan generar identidades que no reflejan lo que son en el mundo físico; así, por ejemplo, se pueden usar seudónimos o los llamados “Nick-Name” para identificarse y acceder a los sistemas. Las entidades públicas y privadas deben considerar esta situación y

validar qué niveles de identificación requieren para las transacciones en Internet y qué riesgos están dispuestos a asumir frente a cualquier contienda judicial que se pueda presentar. Es factible entonces usar credenciales de seguridad basadas en “usuario y contraseña”, que generalmente representan un seudónimo de una persona, o también usar mecanismos muchos más fiables como los “certificados digitales”. La proporcionalidad de las transacciones y el riesgo asociado, analizado por las entidades públicas o privadas, son las que deben definir el tipo de mecanismo de identificación a ser utilizado.

MECANISMOS DE AUTENTICACIÓN DE LOS CERTIFICADOS DIGITALES

Como parte de la arquitectura de la identidad digital, tal como se ha mencionado, las entidades públicas o privadas tienen la posibilidad de considerar mecanismos de autenticación de las personas basadas en el uso de certificados digitales. Dicha tecnología se utiliza en el marco de una infraestructura de clave pública conocida con el acrónimo PKI, por su sigla en inglés.

Los certificados digitales son gestionados por la entidad de certificación (EC) como uno de los prestadores de servicios de certificación (PSC). Los certificados digitales son generados con un periodo máximo de validez, de tal forma que se obligue a la renovación para adaptarlo, por ejemplo, a los cambios tecnológicos. La fecha de caducidad se incluye como parte de los datos internos de un determinado certificado digital.

Las entidades de certificación (EC) o autoridades de certificación (CA) ofrecen mecanismos de consulta de la validez o no de un determinado certificado a través de las “listas de certificados revocados” (CRL, por su sigla en inglés) o a través del protocolo OCSP (Online Certificate Status Protocol).

Los certificados digitales dejan de ser válidos cuando se cumple su fecha de caducidad o pueden ser revocados, entre otras, por las siguientes razones:

- El usuario del certificado digital cree que su clave privada ha sido robada.
- Desaparece la condición por la que el certificado digital fue expedido.
- El certificado contiene datos erróneos o información que ha cambiado.
- Una orden judicial.

Los certificados revocados, independiente del motivo, son consolidados en un repositorio actualizado periódicamente (típicamente cada 24 horas), conocido como CRL. Ningún sistema debe confiar en los certificados contenidos en este repositorio.

Así, el certificado en línea OCSP es un protocolo de Internet que permite obtener el estado de revocación actualizado en tiempo real de un determinado certificado digital. Por otra parte, al utilizar las listas de certificados revocados o CRL se obtiene un inventario de todos los certificados digitales revocados, entre ellos el que se pretende utilizar para la autenticación.

FIGURA 3
VALIDACIÓN DEL ESTADO DEL CERTIFICADO UTILIZANDO LA CRL

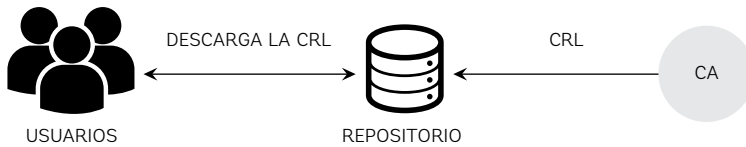
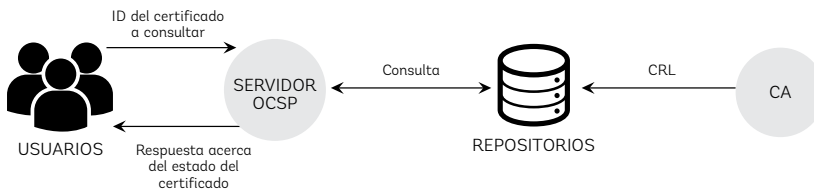


FIGURA 4
VALIDACIÓN DEL ESTADO DEL CERTIFICADO UTILIZANDO OCSP



Los sistemas de gobierno o de comercio electrónico, que incluyen mecanismos de autenticación a través del uso de certificados digitales, deben incluir interfaces que permitan verificar su estado de revocación, sea a través del uso de CRL o del protocolo OCSP (véanse figuras 3 y 4). La decisión de usar uno u otro mecanismo debe ser proporcional al riesgo de las operaciones electrónicas a realizarse.

Finalmente como parte de un esquema de generación de confianza pueden existir autoridades de validación (VA, por su sigla en inglés) que ofrecen el servicio de suministrar información sobre la vigencia de los certificados digitales. Las VA pueden usar los mecanismos de CRL o de OCSP.

127

COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS, DOMICILIO ELECTRÓNICO Y NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

En el marco de la implementación de los servicios electrónicos seguros, que hacen uso intensivo de las tecnologías de la información y en particular del Internet, las soluciones de software deben considerar el componente relacionado con la comunicación de los datos y de la información. Las comunicaciones, que en los procedimientos presenciales de trámites consideran el flujo de papeles y de expedientes físicos, deben ahora migrar a esquemas de comunicación en los que lo que debe fluir son datos e información electrónicos que conforman los archivos y expedientes electrónicos.

Esta necesidad de los servicios electrónicos seguros, tanto de gobierno electrónico como de comercio electrónico, requiere que se diseñen o implementen "sistemas electrónicos de comunicaciones" que utilicen la "comunicación electrónica" para la transmisión, recepción y procesamiento de la información entre dos o más lugares (TOMASI 2003).

LOS MENSAJES DE DATOS

Los mensajes de datos están compuestos por la información que ha sido generada, enviada, recibida, archivada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares¹. Un medio electrónico puede ser el correo electrónico o mecanismos de intercambio electrónico de datos (EDI, por su sigla en inglés), o cualquier otra tecnología que sea diferente a la que emplea el papel.

Los mensajes de datos a ser transmitidos a través de los medios electrónicos deben estar estructurados de acuerdo con algún patrón o estándar que tanto emisores como receptores acuerden respetar. Los mensajes de datos consideran la participación de un emisor y un receptor.

Un emisor es aquella persona que genera mensajes de datos y que puede enviarlos en el marco de las transacciones que se generan en los sistemas que implementan servicios electrónicos. Un receptor es la persona con la cual el iniciador desea comunicarse utilizando el mensaje de datos.

En el marco de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)² sobre comercio electrónico se considera también al intermediario un rol que puede desempeñarse como iniciador o receptor, realizando acciones en su representación. Son intermediarios aquellos que puedan ofrecer algún servicio complementario a los mensajes de datos, como por ejemplo el archivo, la certificación de los datos transmitidos, autenticación de los mismos, entre otros, de manera tal que ofrecen un valor añadido a los mensajes de datos.

Finalmente los mensajes de datos se generan, se envían, se archivan y se procesan mediante sistemas de información que son utilizados por los roles anteriormente descritos. Es importante mencionar que en las relaciones entre los emisores y receptores, a través de los mensajes de datos, se debe tener en cuenta lo siguiente:

1. Un mensaje de datos se entenderá que proviene de un determinado emisor siempre que se pueda comprobar que ha sido enviado por él.
2. Un mensaje de datos será reconocido por el receptor siempre que se pueda comprobar que provenía de un determinado emisor, para lo cual deberá utilizar mecanismos de validación que previamente se han acordado entre el emisor y el receptor.

Otro aspecto vinculado con los mensajes de datos es aquel relacionado con el "acuse de recibo" del mensaje. Un accuse de recibo es la confirmación formal de la recepción de un determinado mensaje. En tal sentido, un "iniciador" de un determinado mensaje puede convenir con el "receptor" que el mensaje tiene efectos a partir de la confirmación de recepción que realiza este; incluso es posible considerar al mensaje como no enviado en tanto no se reciba el accuse de recibo. En dicho escenario, tanto el "emisor" como el "receptor" deben ponerse de acuerdo en el

1 Ley modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico. Disponible en: <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/05-89453_S_Ebook.pdf>.

2 CNUDMI, Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

protocolo que se utilizará para el “acuse de recibo” y si el mismo considera incluso la confirmación de la salida del mensaje y de su llegada.

Los mensajes de datos pueden tener además la necesidad de definir un tiempo y un lugar de envío y de recepción; con el objetivo de convenir a partir de cuándo y desde dónde o hacia dónde los mensajes de datos se tendrán como recepcionados o expedidos. Dichos aspectos luego permiten determinar las actuaciones o transacciones derivadas de los mensajes de datos intercambiados.

Existen diversos criterios para acordar una fecha cierta de envío y de recepción de mensajes, como por ejemplo la fecha que proporciona el sistema de información que el “emisor” utiliza para el despacho de los mensajes o el sistema de información que el “receptor” usa para recibirlos. En ambos casos debe quedar declarado y reconocido el mecanismo a ser utilizado. Adicionalmente es posible que tanto el “emisor” como el “receptor” puedan tener más de un lugar desde el cual envían o reciben los mensajes, por lo que también se puede determinar cuál es el lugar que se utilizará y que se reconocerá como válido para la expedición de los mismos.

En el contexto de las actividades comerciales que se puedan implementar con el uso de las TI en los sistemas de comercio electrónico o en el contexto de los servicios ofrecidos por las entidades de gobierno a sus administrados a través de los sistemas de gobierno electrónico, se pueden identificar, entre otras, las siguientes características:

1. Necesidad de tener plena certeza de la identidad, tanto del “emisor”, “receptor” o “intermediario”.
2. Necesidad de mantener la integridad de los mensajes de datos que se intercambian.
3. Necesidad de mantener la confidencialidad de los mensajes de datos que se intercambian.
4. Reconocimiento jurídico de los mensajes de datos que utilizan las TI tanto como lo son los escritos en el mundo del papel.

129

EL CORREO ELECTRÓNICO COMO HERRAMIENTA DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

Las tecnologías de la información (TI) hoy en día permiten implementar diferentes mecanismos para realizar las comunicaciones electrónicas de los mensajes de datos. Una de dichas tecnologías es el correo electrónico. Este, en la actualidad, se utiliza en todos los ámbitos y aspectos del quehacer profesional y personal, y es la tecnología con la que la mayor parte de las personas se encuentra familiarizada.

No obstante, al evaluar si en el contexto del gobierno electrónico y del comercio electrónico esta tecnología puede ser válida jurídicamente, debemos considerar lo siguiente:

El correo electrónico por sí solo no es una herramienta de comunicación que garantice la identidad del emisor y del receptor, ni la integridad o la confidencialidad del mensaje. Cuando se implementa este tipo de tecnología se tienen a los

softwares clientes, que proveen las *interfaces* a los usuarios para interactuar con la herramienta, y existen los dispositivos servidores que son los que almacenan todo el flujo de mensajes que se intercambian tanto emisores como receptores.

En el caso del *software cliente* es necesario que el acceso a la cuenta de correo electrónico sea protegido con credenciales de seguridad que permitan garantizar que solo la persona que debe es la que puede revisar los mensajes en la casilla. Por el lado del servidor, existe la posibilidad que una persona que juega el rol de administrador del servicio de correo electrónico, con los privilegios suficientes, pueda acceder a los mensajes de las casillas de los usuarios con fines administrativos (por ejemplo, gestión de la cuota de espacio físico asignado a una determinada casilla).

Dichos accesos no autorizados pueden generar riesgos de eliminación, copia o eventualmente de modificación de mensajes, tanto en el lado del cliente como en el lado del servidor. Adicionalmente en la infraestructura de las TI se suelen incluir herramientas de software que analizan el flujo de mensajes con la finalidad de detectar posibles amenazas, generalmente aplicando las políticas de seguridad definidas en las organizaciones; esto puede ocasionar que exista la posibilidad que los mensajes no lleguen a su destino o que lleguen desfasados en el tiempo.

Algunas herramientas de software de correo electrónico han implementado mecanismos avanzados que tratan de mitigar el riesgo al quiebre de la confidencialidad de los mensajes utilizando opciones de cifrado o de firma a fin de evitar que personas no autorizadas puedan leer los mensajes o permitir a los receptores de los mensajes tener la certeza de que el correo proviene de un emisor plenamente identificado. Sin embargo, estos mecanismos siguen siendo optativos en las transacciones de mensajes.

El uso del correo electrónico convencional como mecanismo de notificación electrónica puede ser considerado como una alternativa; no obstante, tiene ciertos riesgos de seguridad, autenticidad, confiabilidad y repudio de los mensajes de datos que se intercambian entre los emisores y receptores.

NOTIFICACIÓN EN DOMICILIO ELECTRÓNICO

Un domicilio electrónico es un entorno informático personalizado, seguro y válido donde se almacenan todas las comunicaciones electrónicas que una persona puede recibir. El domicilio electrónico tiene, en el ámbito administrativo público, los mismos efectos que un domicilio fiscal constituido en el mundo físico, siendo válidos y plenamente eficaces todas las notificaciones, emplazamientos y comunicaciones que allí se produzcan.

El domicilio electrónico provee mecanismos para que los emisores y los receptores puedan comunicarse electrónicamente de forma efectiva, segura, confiable y con pleno valor legal. El concepto de domicilio electrónico se extrae del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (en adelante el Reglamento), fundamentalmente de lo señalado en sus artículos del 33 al 36, además de su glosario de términos:

Artículo 33.- De las funciones

Los Prestadores de Servicios de Valor Añadido tienen las siguientes funciones:

Participar en la transmisión o envío de documentos electrónicos firmados digitalmente, siempre que el usuario lo haya solicitado expresamente.

Certificar los documentos electrónicos con fecha y hora cierta (Sellado de Tiempo) o en el almacenamiento de tales documentos, aplicando medios que garanticen la integridad y no repudio de los datos de origen y recepción (Sistema de Intermediación Digital).

Generar certificados de autenticación a los usuarios que lo soliciten. Dichos certificados serán utilizados sólo en caso que se requiera la autenticación del usuario para el control de acceso a domicilios electrónicos correspondientes a los servicios vinculados a notificaciones electrónicas [...].

Artículo 46.- De la Estructura Jerárquica de Certificación del Estado Peruano

Las entidades que presten servicios de certificación digital en el marco de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica son las entidades de la administración pública o personas jurídicas de derecho público siguientes: [...]

Prestador de Servicios de Valor Añadido para el Estado Peruano acreditados por la Autoridad Administrativa Competente, quienes se encargarán de intervenir en la transmisión o envío de documentos electrónicos, pudiendo participar grabando, almacenando o conservando cualquier información enviada por medios electrónicos que permitan certificar los datos de envío y recepción, fecha y hora y no repudio de origen y recepción, concernientes a alguna tramitación o procedimiento realizado ante una entidad de la Administración Pública.

[...]

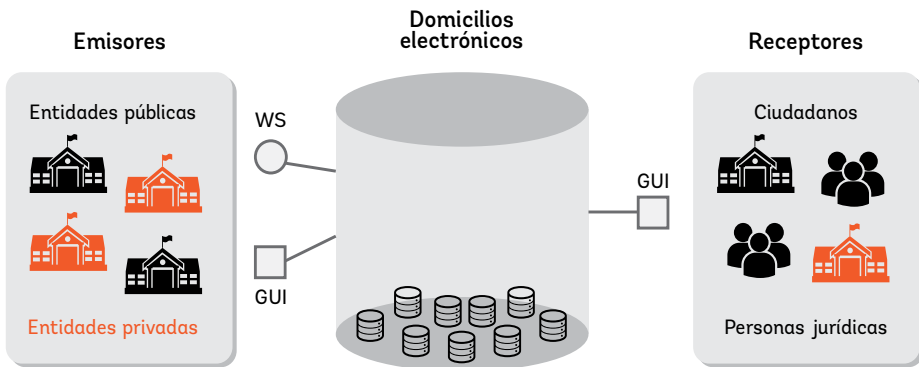
Cualquier entidad pública que cumpla con lo requerido para su acreditación ante la Autoridad Administrativa Competente puede operar bajo la modalidad de Entidad de Certificación para el Estado Peruano, Entidad de Registro o Verificación para el Estado Peruano y/o Prestador de Servicios de Valor Añadido para el Estado Peruano.

En ningún caso se admitirá la existencia de sistemas de certificación digital fuera de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica por parte de las entidades de la Administración Pública. [...]

Las notificaciones en domicilios electrónicos, como alternativa tecnológica para las transacciones en los sistemas de gobierno y comercio electrónico, considera el siguiente modelo conceptual (véase figura 5):

- **Emisor:** Cualquier organismo público, así como entidades privadas que requieren notificar electrónicamente procedimientos generados por los servicios que brindan.
- **Receptor:** Cualquier ciudadano que cuente con un DNI electrónico y que, por lo tanto, accede a un domicilio electrónico en el que podrá recibir las notificaciones.
- **Domicilio electrónico:** Entorno informático administrado por un proveedor de servicios de valor añadido en el marco del Reglamento, donde se registran todas las comunicaciones/notificaciones que los emisores efectúan a los receptores.
- **Proveedor del servicio de sellado de tiempo (TSA):** Tercero de confianza acreditado en el marco del Reglamento que provee la fecha y hora confiable para el registrar los eventos que ocurren en las interacciones entre emisores y receptores.

FIGURA 5
MODELO CONCEPTUAL DE NOTIFICACIÓN EN DOMICILIO ELECTRÓNICO



Las principales características de la alternativa tecnológica son las siguientes:

- **Prueba de envío:** El emisor puede probar fehacientemente que envió una comunicación electrónica a un receptor plenamente identificado en una determinada fecha y hora.
- **Prueba de recepción:** El emisor puede probar que la comunicación fue recibida por el receptor correspondiente en una determinada fecha y hora.
- **Prueba de la autenticidad del emisor:** Las entidades públicas y privadas emisoras están fehacientemente identificadas.
- **Prueba de la autenticidad del receptor:** Todo ciudadano que posee un domicilio electrónico está plenamente identificado. Al momento de obtener su DNIe fue plenamente identificado de forma presencial.

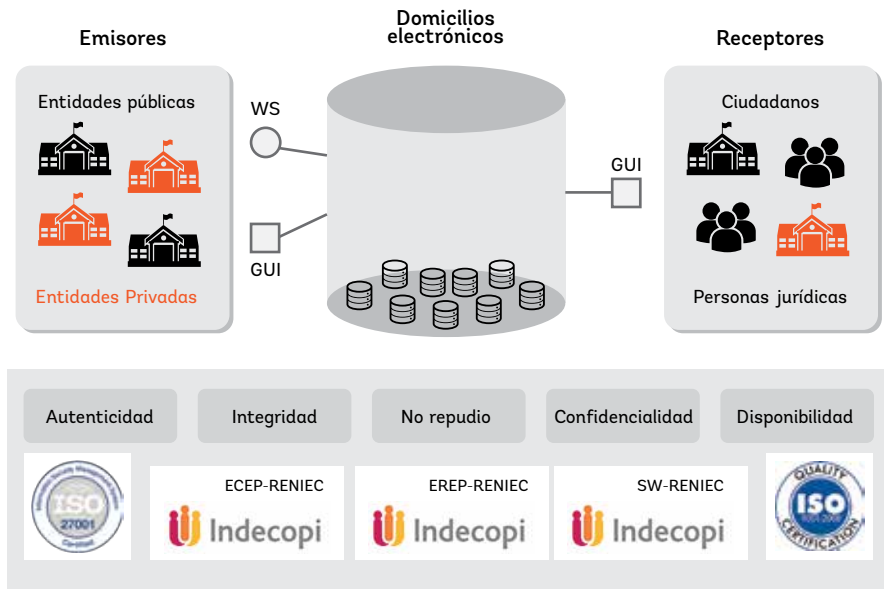
- *Confidencialidad:* Nadie que no sea el receptor podrá tener acceso al mensaje o comunicación.
- *Autenticidad del mensaje transmitido:* Todos los mensajes serán auténticos (pues se firman digitalmente). No existirá la posibilidad de que aparezcan o se notifiquen mensajes falsos.
- *Integridad del mensaje transmitido:* Cualquier alteración en el mensaje o comunicación podrá ser fácilmente detectado (a través del uso de la firma digital).
- *No repudio del mensaje:* Ningún emisor podrá denegar la autoría del mensaje (a través del uso de la firma digital)
- *Disponibilidad de los datos:* Todas las comunicaciones, mensajes o documentos estarán almacenados y resguardados por el proveedor de servicios de valor añadido en el marco del Reglamento. Los titulares de los domicilios electrónicos podrán acceder a sus comunicaciones en cualquier momento.
- *Disponibilidad del servicio:* el servicio está disponible las 24 horas del día, los siete días de la semana (24 x 7).
- *Perdurabilidad del servicio en el tiempo:* El proveedor de servicios de valor añadido, en el marco del Reglamento, garantiza que el servicio se mantenga independiente al cambio de personas, sobre todo cuando los receptores pueden ser representantes de entidades públicas o privadas.

Comparativamente con las notificaciones a través del uso del correo electrónico convencional, las notificaciones en el domicilio electrónico presentan los siguientes beneficios (véase figura 6):

- *Ahorro de tiempo:* Permite al ciudadano recibir comunicaciones y notificaciones electrónicas sin necesidad de desplazarse personalmente al organismo notificador.
- *Ahorro de dinero:* No se incurren en gastos de traslado de personas ni de papeles, tampoco de almacenamiento ni de conservación ni de personal para atender a los notificados.
- *Simplicidad:* El ciudadano recibe en su único domicilio electrónico, comunicaciones y notificaciones de varios organismos públicos (grandes, pequeños, nacionales, regionales o locales) o de entidades privadas.
- *Impacto ambiental:* Elimina desplazamientos de documentos en papel, por ende la necesidad de imprimir papel (ahorro en impresoras, insumos, energía, etc.).
- *Legalidad:* Todas las comunicaciones electrónicas que allí se produzcan tienen valor legal y eficacia jurídica.

FIGURA 6

MODELO DE CONFIANZA PARA LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN DOMICILIO ELECTRÓNICO



134

El correo electrónico presenta los siguientes riesgos:

- **Pérdida:** Un correo electrónico puede perderse en el camino antes de llegar al receptor.
- **Robo:** Alguien que no sea el receptor puede interceptar el mensaje y leerlo sin autorización.
- **Estropeo:** Es posible que alguien estropee el mensaje a fin de que el receptor no lo pueda leer.
- **Modificación:** El mensaje original puede ser modificado.

El correo electrónico convencional carece de mecanismos que provean evidencias de:

- Pruebas fehacientes de envío.
- Pruebas fehacientes de recepción.
- Pruebas fehacientes de la autenticidad del emisor.
- Pruebas fehacientes de la autenticidad del receptor.
- Pruebas que garanticen la confidencialidad de las comunicaciones.

Así cómo es posible dotar de domicilios electrónicos a todos los ciudadanos peruanos (personas naturales), también es posible dotar de domicilios electrónicos a personas jurídicas. Esta extensión es muy importante pues permite que todas las entidades públicas cuenten con un domicilio electrónico donde puedan

recibir comunicaciones y notificaciones de otras organismos públicos y privados. El domicilio electrónico de una persona jurídica será perenne e inmune al cambio de las personas que laboran en una entidad pública.

SEDE ELECTRÓNICA

DEFINICIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

El término “sede electrónica” fue acuñado por la Ley N.º 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante la Ley 11/2007). Esta norma se creó para concretar el derecho de los ciudadanos a comunicarse con la Administración por medios electrónicos, y en su artículo 10 define a la sede electrónica como:

Aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

Las sedes electrónicas son, así, un punto de acceso digital a aquellos servicios que requieran la autenticación de los ciudadanos o de la administración, dotado de especiales condiciones de identificación, seguridad y responsabilidad que garanticen una información veraz, actualizada y completa.

Se trata, por tanto, de un régimen jurídico que establece: a) las relaciones entre las entidades y los ciudadanos, b) la identificación de la entidad prestadora del servicio, c) la autenticación del ciudadano, d) un contenido mínimo, e) la protección jurídica, y f) la accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad del titular (entidad pública).

La Ley 11/2007 cambió el término “podrán” por “deberán”, consignado en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y consagró de esa manera la relación con las administraciones públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para las entidades estatales.

La sede electrónica no es más que una prolongación virtual de las dependencias tradicionales atendida por personal al servicio de una entidad de la administración pública, a la cual puede dirigirse un ciudadano para realizar un trámite administrativo o acceder a algún servicio.

La principal diferencia entre una modalidad presencial y una modalidad electrónica es la automatización de la actuación que se lleva a cabo a través de la sede electrónica, puesto que la atención al ciudadano no recae —de forma directa— en las personas naturales (servidor público) sino, por el contrario, en sistemas de información, aplicaciones, servidores y otros equipos informáticos, además que se ofrece la posibilidad de acceder a la información y servicios sin horarios de restricciones, es decir se ofrece un servicio 24 x 7.

Al respecto, la Ley 11/2007 ha previsto una serie de premisas tecnológicas que habrán de respetar las sedes electrónicas como: seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad, interoperabilidad, identificación del titular y uso de cierto tipo de estándares. Asimismo, ha consagrado una serie de principios que presentan una dimensión fundamentalmente jurídica para el acceso a los servicios electrónicos.

Por otro lado, cabe precisar que no es lo mismo “sede electrónica” que el “portal institucional”, de hecho son conceptualmente distintos; el portal tiene contenidos informativos e incluso servicios que no requieren autenticación, las sedes electrónicas están reguladas y normalizadas, y ofrecen servicios que requieren autenticación del ciudadano o administrado, así como de la entidad de la administración pública.

ELEMENTOS DE LA SEDE ELECTRÓNICA

- La sede electrónica se encuentra accesible desde una dirección electrónica a través de la cual, mediante la utilización de una red de telecomunicaciones, se puede consultar la información y utilizar los servicios que allí se ofrecen.
- Identificación de su titular (entidad administrativa) mediante un certificado de sitio web seguro que identifique la sede electrónica.
- Cabe señalar, que el uso de un certificado de sitio web seguro, además de brindar garantías técnicas en cuanto a seguridad, garantiza al ciudadano o administrado la fiabilidad y autenticidad respecto del contenido de la sede, previniendo la suplantación del sitio web que tiene lugar en Internet. Así los ciudadanos o administrados tienen la seguridad de que se encuentran conectados con una entidad de la administración pública y no con un impostor.
- El funcionamiento de la sede normalmente se basa en actuaciones automatizadas, requiriéndose el uso de sellos de tiempo (time stamping), firmas digitales y códigos seguros de verificación³. Respecto a este último, es imprescindible ofrecer un sistema telemático de consulta a través de la sede electrónica que permita comprobar la integridad del documento digital. El código seguro de verificación está concebido como una herramienta para comprobar la autenticidad de las copias impresas en soporte papel de los documentos generados de forma automática.
- Las sedes electrónicas deben ser interoperables, accesibles y disponibles. Las aplicaciones informáticas, además, deben garantizar la calidad y seguridad de la sede.
- Las sedes electrónicas deben contar con registros electrónicos para la recepción y remisión de documentos electrónicos y comunicaciones.

3 Es un conjunto de dígitos que identifica de forma única los documentos electrónicos emitidos.

- Las sedes electrónicas deben disponer de un enlace para la formulación de reclamos y quejas de los ciudadanos y administrados.
- Las sedes electrónicas deben contar con aplicaciones específicas para el tratamiento de los documentos que son parte de un procedimiento que se tramita, dotado de medios de control de tiempo y plazos, servicios de comunicaciones y notificaciones electrónicas.

EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

El Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, en la décimo cuarta disposición complementaria final, define como expediente electrónico y documento electrónico de la siguiente manera:

El Expediente electrónico se constituye en los trámites o procedimientos administrativos en la entidad que agrupa una serie de documentos o anexos identificados como archivos, sobre los cuales interactúan los usuarios internos o externos a la entidad que tengan los perfiles de accesos o permisos autorizados.

El Documento electrónico es la unidad básica estructurada de información registrada, publicada o no, susceptible de ser generada, clasificada, gestionada, transmitida, procesada o conservada por una persona o una organización de acuerdo a sus requisitos funcionales, utilizando sistemas informáticos.

137

Conforme a lo establecido en el artículo 4 del Reglamento, los documentos electrónicos firmados digitalmente dentro del marco de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE) deberán ser admitidos como prueba en los procesos judiciales y/o procedimientos administrativos. Al respecto, cabe señalar que la norma condiciona a que la firma digital haya sido realizada utilizando un certificado emitido por una entidad de certificación acreditada en cooperación con una entidad de registro o verificación acreditada⁴, y se haya aplicado un software de firma digital acreditado ante la autoridad administrativa competente.

El documento electrónico tiene la garantía del no repudio, siempre y cuando la firma digital haya sido generada en el marco de la IOFE. Esta garantía no es extensiva a los documentos individuales (anexos) que conforman un documento compuesto, pues cada documento individual debe ser firmado digitalmente.

Al respecto, el Reglamento acotado no desarrolla disposiciones específicas relacionadas con el expediente electrónico, como su implementación, gestión y requisitos de interoperabilidad, entre otros; únicamente se refiere al documento

4 El DS N.° 105-2012-PCM, en la "Única Disposición Complementaria Transitoria", reconoce los efectos jurídicos y las presunciones legales del artículo 8 del Reglamento a los certificados digitales emitidos por prestadores privados que cuentan con el Sello Webtrust. Este reconocimiento es transitorio y concluirá cuanto se acredite una entidad de certificación privada ante la autoridad administrativa competente.

electrónico y su valor legal y efectos jurídicos a partir de la firma digital generada por un prestador de servicios de certificación que opera en el marco de la IOFE. Esta firma digital garantiza autenticidad, integridad, conservación y no repudio del documento electrónico.

El artículo 40 establece el derecho ciudadano al acceso a servicios públicos electrónicos seguros; así, a partir de este derecho, la contraparte son las obligaciones de la entidad de la Administración pública para satisfacer dicho derecho. Por ello, en el artículo 42 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

El derecho ciudadano de acceso a servicios públicos electrónicos seguros tiene como correlato el reconocimiento de los siguientes derechos:

42.1. A relacionarse con las entidades de la Administración Pública por medios electrónicos seguros para el ejercicio de todos los derechos y prerrogativas que incluye, entre otros, los consagrados en el artículo 55 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444. En tal sentido, *constituye obligación de la Administración Pública facilitar el ejercicio de estos derechos ciudadanos*, debiendo promover la prestación de servicios por medios electrónicos. *Los trámites y procedimientos administrativos ante las entidades de la Administración Pública*, la constancia documental de la transmisión a distancia por medios electrónicos entre autoridades administrativas o con sus administrados, o cualquier trámite, procedimiento o proceso por parte de los administrados o ciudadanos ante las Entidades Públicas o entre estas entidades, no excluyendo a las representaciones del Estado Peruano en el exterior, *se entenderán efectuadas de manera segura siempre y cuando sean realizados empleando firmas y certificados digitales emitidos por los Prestadores de Servicios de Certificación Digital que se encuentren acreditados y operando dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica.*

[...]

42.5. *A presentar solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro (24) horas*, para tal efecto *las entidades de la Administración Pública deberán contar con un archivo electrónico detallado de recepción de solicitudes. Corresponde a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática*, el establecimiento de los lineamientos para el cómputo de plazos en los casos de solicitudes, escritos y comunicaciones recibidas bajo estas condiciones. [Énfasis agregados.]

Al respecto, podemos concluir señalando que nuestro marco normativo solo establece obligaciones de carácter general para las entidades de la administración pública, pero es necesario el desarrollo de normas específicas que permita la implementación de servicios electrónicos interoperables, entre ellos el expediente electrónico.

En líneas generales, para la legislación comparada se considera expediente electrónico "al conjunto de documentos electrónicos firmados digitalmente correspondientes a un procedimiento administrativo, que son foliados utilizando un

índice electrónico, cuya funcionalidad esencial consistirá en asegurar la integridad del expediente”. Así, como modelo de gestión estructurado cabe resaltar el caso Español que cuenta con una norma técnica específica para la implementación y gestión del expediente electrónico. La Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) de Expediente Electrónico⁵ tiene por objeto establecer la estructura y el formato del expediente electrónico, con especial atención a las características del índice electrónico del expediente, así como a las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.

El apartado III de la NTI define los componentes del expediente electrónico mediante los siguientes aspectos:

- a. *Documentos electrónicos*, que deben cumplir las características de estructura y formato establecidas en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico. Los documentos electrónicos podrán incluirse en un expediente electrónico bien directamente como elementos independientes, bien dentro de una carpeta, entendida ésta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional, o bien como parte de otro expediente, anidado en el primero.
- b. *Índice electrónico*, que según lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso. El índice electrónico recogerá el conjunto de documentos electrónicos asociados al expediente en un momento dado y, si es el caso, su disposición en carpetas o expedientes.
- c. *Firma del índice electrónico* por la administración, órgano o entidad actuante de acuerdo con la normativa aplicable.
- d. *Metadatos del expediente electrónico*.

139

PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES EN LOS SERVICIOS ELECTRÓNICOS

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han transformado la forma como las personas interactúan, se comunican, se identifican para acceder a diversos servicios brindado por particulares o entidades públicas. Sin embargo, aunado a sus bondades, el desarrollo de las TIC lleva implícito retos para la protección de la privacidad de la información de las personas, riesgo derivado del uso intensivo de los mismos a través de herramientas tecnológicas, como por ejemplo las redes sociales, los teléfonos celulares inteligentes (smartphones) y tabletas.

De esta manera, la tecnología utilizada en las actividades de la información ha hecho posible el procesamiento, almacenamiento, recuperación y transmisión de información. Por ello, la protección de los datos personales en la sociedad de la información, según la legislación comparada, se constituye en un derecho fundamental de las personas. En nuestro país, la protección de datos personales es

5 En el Boletín Oficial del Estado, número 182 del sábado 30 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13170>.

un derecho fundamental que deriva de la Constitución Política del Perú⁶. La Ley N.º 29733 – Ley de Protección de Datos Personales (en adelante, Ley de PDP) y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-2013-JUS que regula dicho derecho, atribuye a los ciudadanos un poder de disposición sobre sus datos, de modo que, sobre la base de su consentimiento, las entidades públicas y privadas puedan disponer de los mismos y realizar un tratamiento adecuado de sus datos, acorde con los principios rectores establecidos en la norma⁷.

Al respecto, cabe señalar que la Ley de PDP y su Reglamento regula, entre otros, (i) la recopilación y el tratamiento de datos personales; (ii) las limitaciones al consentimiento del titular de los datos; (iii) la transferencia de datos; (iv) los derechos del titular de los datos; (v) la seguridad en el tratamiento, y su confidencialidad; y, (vi) el régimen de infracciones y sanciones. Esta regulación tiene como fin garantizar al usuario titular el uso adecuado de sus datos personales, evitándose prácticas que afecten su privacidad e intimidad a través del uso irrestricto de datos personales.

Ahora bien, el concepto de “datos personales”, tiene su origen en el Convenio 108 sobre Protección de Datos. Los datos personales “constituyen toda aquella información personal que pueda conducir a la identificación de un individuo” (artículo 2):

Puede tratarse del nombre, la dirección, el número de teléfono, los datos bancarios, los resultados de exámenes médicos, el expediente académico, las transacciones comerciales, la dirección de correo electrónico, etc. Sus datos “sensibles” (los cuales se refieren, por ejemplo, a su origen racial, sus opiniones políticas, sus convicciones religiosas, su salud y vida sexual, así como a posibles antecedentes penales) gozan de una mayor protección⁸.

La Ley de PDP y su Reglamento distingue con claridad tres tipos de datos personales, siendo estos:

- *Datos personales*: conformados por aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica sobre hábitos personales o de cualquier otro tipo referida a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados.
- *Datos personales relacionados con la salud*: es aquella información concerniente a la salud pasada, presente o pronosticada, física o mental, de una persona, incluyendo el grado de discapacidad y su información genética.

6 El Artículo 2, numeral 6, reconoce el derecho que toda persona tiene a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

7 Título I de la Ley. Los principios rectores son: legalidad, consentimiento, finalidad, proporcionalidad, calidad, seguridad, disposición del recurso y nivel de protección adecuado.

8 En <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/DataProtection/Global_standard/D%C3%A9pliant%20Conv108_es.pdf>.

- *Datos sensibles*: es aquella información relativa a datos personales referidos a características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad.

El recojo de los datos y el tratamiento de los mismos requiere del consentimiento previo del titular, salvo los supuestos establecidos en el artículo 14 de la Ley de PDP. Así, por ejemplo, las entidades de la administración pública están exceptuadas de solicitar el consentimiento cuando los datos son recogidos, utilizados o transferidos para el ejercicio de sus funciones.

Cuando se recoge y se hace un tratamiento únicamente de datos personales, el consentimiento debe ser libre, expreso, inequívoco, e informado; este último se refiere a la información obligatoria que debe brindar el titular de los datos personales, como por ejemplo: los datos de identificación de la entidad, la finalidad del tratamiento —es decir, qué uso se va a hacer con los datos personales—, la existencia del banco de datos donde se almacenan los datos y las transferencias nacionales o internacionales.

En caso se recoja algún dato relacionado con la salud u otra información que sea considerada sensible adicionalmente a las características referidas en el párrafo precedente, el consentimiento debe ser por escrito, sea con una firma manuscrita, digital u otro mecanismo de autenticación que garantice la voluntad inequívoca del titular.

Además, de conformidad con los principios rectores establecidos en la Ley de PDP, los datos personales deben recopilarse y utilizarse con una finalidad determinada, explícita y lícita. Su tratamiento no puede extenderse a otro propósito que no haya sido establecido de manera inequívoca al momento de su recopilación⁹; el tratamiento debe ser adecuado, relevante y no excesivo a la finalidad para los que fueron recogidos¹⁰; los datos tratados deben ser veraces, exactos y estar actualizados, y deben conservarse solo por el tiempo necesario para cumplir con la finalidad del tratamiento¹¹; el titular del banco de datos y el encargado de su tratamiento deben adoptar medidas técnicas, organizativas y legales para proteger dichos datos de su destrucción y pérdida accidental, acceso, modificación y difusión no autorizados¹².

Con relación al tratamiento de los datos personales, la Ley de PDP reconoce varios derechos a su titular que le permiten tener el control sobre su información personal. El primer derecho consiste en ser informado sobre la finalidad para la que sus datos serán tratados, quiénes serán sus destinatarios y quién se encarga del tratamiento sobre las transferencias de sus datos; seguidamente, tiene el derecho a acceder, rectificar y cancelar su información personal en posesión de terceros, así como a oponerse a su uso. A estos derechos se les conoce como derechos ARCO.

9 Principio de finalidad.

10 Principio de proporcionalidad.

11 Principio de calidad.

12 Principio de seguridad.

A través del derecho de acceso, el titular de los datos personales puede conocer si su información es correcta o si está actualizada, de qué fuente se obtuvo sus datos personales, los fines del tratamiento, si sus datos fueron transferidos y a quiénes. Mediante el derecho de rectificación, el titular de los datos personales podrá solicitar a quien utilice sus datos personales (titular del banco de datos) que los corrija cuando los mismos resulten ser incorrectos, desactualizados o inexactos.

El titular de los datos personales puede solicitar que se cancelen sus datos (eliminen o supriman) si estos han dejado de ser necesarios o pertinentes a la finalidad para la cual han sido recogidos o cuando hubiera vencido el plazo establecido para su tratamiento, o cuando ha revocado su consentimiento para el tratamiento. En el caso de las entidades de la administración pública, la supresión de los datos personales está sujeta a lo dispuesto por el artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹³:

Artículo 21.- Conservación de la información

Es responsabilidad del Estado crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. En ningún caso la entidad de la Administración Pública podrá destruir la información que posea.

La entidad de la Administración Pública deberá remitir al Archivo Nacional la información que obre en su poder, en los plazos estipulados por la Ley de la materia. El Archivo Nacional podrá destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo razonable durante el cual no se haya requerido dicha información y de acuerdo a la normatividad por la que se rige el Archivo Nacional.

El titular de los datos personales podrá oponerse al tratamiento de sus datos cuando estos sean tratados sin su consentimiento, y cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal.

Asimismo, el titular de los datos personales tiene derecho a un tratamiento objetivo de sus datos personales; es decir, que el procedimiento no esté destinado a evaluar determinados aspectos de su personalidad o conducta. Asimismo, deberá ser indemnizado cuando se vea afectado en su derecho fundamental como consecuencia del incumplimiento de la Ley de PDP y su Reglamento por parte del titular del banco de datos. Si sus derechos no son respetados, el titular de los datos personales puede recurrir a la Autoridad de Protección de Datos Personales en vía de reclamación o al Poder Judicial para los efectos de la correspondiente acción de Habeas Data.

El incumplimiento de alguna de las disposiciones contenidas en la Ley de PDP y su Reglamento constituye infracción sancionable, que será calificada como leve, grave y muy grave. Las sanciones son pecuniarias y el monto de las multas va desde 0,5 hasta 100 unidades impositivas tributarias (UIT).

13 Aprobado por Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENIO 108

- 1981 *Convenio 108, Convenio del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal.* Unión Europea.

DECRETO SUPREMO N.º 003-2013-JUS,

- 2013 *Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.* República del Perú.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA

- 2013 *Identidad Digital: El Nuevo usuario en el mundo digital.* Madrid: Editorial Ariel, S.A

GAMERO CASADO, Eduardo y Julián VALERO TORRIJOS

- 2012 *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Administración de Justicia. Análisis sistemático de la Ley 18/2011, de 5 de julio.* Thomson Reuters ARANZADI.

LEY N.º 11/2007

- 2007 *Ley n.º 11/2007, Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos,* de 22 de junio. República del Perú.

LEY N.º 29733

- 2011 *Ley n.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales.* República del Perú.

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA - ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD - ESPAÑA

- 2011 *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico.*

REAL DECRETO 1671/2009

- 2009 *Real Decreto 1671/2009, de 06 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.* República del Perú.

TOMASI, Wayne

- 2003 *Sistemas de comunicaciones electrónicas,* cuarta edición. México D. F.: Pearson Educación.

WINDLEY, Phillip J.

- 2005 *Digital Identity.* Sebastopol: O'Reilly Media, Inc.



MODELOS DE CONFIANZA

ALFREDO GALLO

INTRODUCCIÓN

La Real Academia Española define en su diccionario el término confianza como la "Esperanza firme que se tiene de alguien o algo". En este artículo empezaremos por desarrollar los conceptos relativos a la confianza a partir de un ejemplo cercano del mundo de los negocios; así, observaremos la importancia que esta tiene en el establecimiento de relaciones comerciales que son el punto de partida para el desarrollo de transacciones.

La modernidad ha traído la necesidad de diseñar e implementar modelos a través de infraestructuras y sistemas digitales que posibilitan el llevar la confianza de manera eficaz y eficiente de un lugar a otro del mundo, contemplando enormes cantidades de interlocutores. Para comprender cómo ello funciona, partiremos del análisis de los modelos de infraestructura de clave pública (PKI, por su sigla en inglés) basados en la emisión de certificados digitales, mediante los cuales incidiremos particularmente en la PKI que en el Perú opera bajo la infraestructura oficial de firma electrónica (IOFE).

Verificaremos cómo la confianza dentro de una PKI depende no solo de la fortaleza de un conjunto de algoritmos que participan del proceso de cifrado implícito en una autenticación o en una firma digital basada en certificados digitales, sino que también lo hace respecto de un conjunto de entidades que, actuando con políticas claramente establecidas, protocolos y las acreditaciones del caso, posibilitan la referida transferencia de la confianza.

Referiremos también la importancia de la definición de políticas idóneas de acuerdo con el modelo de PKI de que se trate. Contemplaremos para ese fin marcos estandarizados que rescatan las necesidades de una comunidad o aplicación en particular y cómo estas permiten a aquellos en quienes podrían confiar el evaluar

dicha idoneidad o aplicabilidad en su caso de uso particular. Las políticas, las declaraciones de prácticas y los esquemas acreditativos se convierten en el vehículo para el reconocimiento interjurisdiccional de certificados y la interoperabilidad de esquemas PKI de firma digital y de identidad electrónica.

Finalmente, se refiere el modelo de la Unión Europea en el aspecto referido a la identificación electrónica, pues este esquema es muy recomendado para quienes deseen profundizar en el análisis de los modelos de confianza. Cabe señalar que bajo dicho ámbito se dispone también de un modelo de confianza basado en una PKI mucho más evolucionada y madura que la peruana, la que se denomina "nuevo marco racionalizado para la estandarización de la firma electrónica".

UN BREVE EJEMPLO DE MODELO DE CONFIANZA

Un entorno donde la confianza juega un rol fundamental es el de los negocios, por lo que procederemos a ilustrar algunos conceptos, conforme se puede observar de forma cotidiana. Ello nos llevará finalmente a comprender lo que denominaremos "modelo de confianza".

Tomemos el ejemplo de la relación entre un proveedor y su cliente. El cliente debe desarrollar la confianza en su proveedor fundamentalmente sobre la base de su experiencia y a antecedentes. Así, para reducir sus riesgos, inicialmente realizará con él transacciones de bajo monto o comprendiendo bienes o servicios que no tengan un impacto crítico en su producción o en sus ventas, las que podrán luego ir creciendo poco a poco en importancia. Más aun, la confianza establecida inicialmente con el proveedor nacerá seguramente de algún tipo de referencia individual o colectiva; por ejemplo, de aquella proveniente de alguna empresa amiga que ya ha transado antes con él, quizás considerando su pertenencia a algún tipo de gremio empresarial, de manera que se pueda constatar un cierto tiempo de subsistencia en el mercado o un grado de formalidad en sus operaciones; o también verificando su solvencia y el nivel de seriedad en el cumplimiento de sus compromisos, esto a través de los registros en una central de riesgos financieros.

Finalmente, en una relación comercial pueden establecerse contractualmente diferentes aspectos, como por ejemplo un tiempo máximo para la atención de los pedidos o un acuerdo de nivel de servicio (SLA, por su sigla en inglés) con tiempos de respuesta máximos, como es usual para los servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

DEFINICIONES Y CONCEPTOS EN TORNO A LOS MODELOS DE CONFIANZA

Como un paso previo a una buena comprensión de lo que significan los modelos de confianza, es necesario tener claros algunos conceptos. La confianza es una relación entre dos partes, las que pueden denominarse *la parte que confía* y *la parte en la que se confía*. Debe asumirse, primeramente, que la parte que confía cuenta con cierto grado de discrecionalidad, es decir, que es capaz de realizar evaluaciones y

decidir si confía o no fundamentalmente sobre la base de la información que recibe y a su experiencia pasada.

Conforme lo expone Jøsang (2013), es importante diferenciar aquella confianza que resulta de la evaluación subjetiva de la fiabilidad o corrección de algo o alguien, a la que podríamos denominar “confianza evaluativa”, de aquella otra confianza que implica una decisión real que nos lleva a entrar en una relación de dependencia hacia ese algo o alguien, pudiendo llamar a esta última “confianza otorgada”. Por ejemplo, el tener una alta confianza evaluativa en una entidad no implica necesariamente que aceptemos una relación de dependencia con la misma, más aún si consideramos que el riesgo implícito es demasiado alto. Podríamos entonces afirmar que la confianza otorgada por decisión está función tanto de la confianza evaluativa como del riesgo.

Cualquier relación de confianza deberá tener un alcance, lo cual significa que se aplicará a un propósito o a un campo de acción específicos. En el ejemplo citado podría ser “atender los pedidos con productos de calidad y dentro de los plazos establecidos”. Cabe añadir que la relación de confianza puede formalizarse en cierto grado. En nuestro ejemplo, podría establecerse contractualmente, junto con otros aspectos, una penalidad ante la demora en la entrega de ciertos productos más allá de un determinado plazo. Por otro lado, existirán casos en los que la relación de confianza quede definida implícitamente o solamente a través de acuerdos verbales.

Tenemos finalmente que un modelo de confianza es una estructura específica compuesta de entidades y diversos elementos relacionados entre sí a través de los cuales la confianza se origina y se propaga. Una implementación específica y ampliamente difundida de modelo de confianza es la ya mencionada infraestructura de clave pública (PKI), la que será objeto de análisis en las siguientes páginas.

147

CONCEPTOS DE LA PKI COMO MODELO DE CONFIANZA

Para comprender la necesidad de la PKI (*Public Key Infrastructure*) debemos entender primordialmente que la firma digital, esa variante de firma electrónica, implica en realidad un proceso de cifrado o un trabajo criptográfico aplicado sobre un archivo electrónico. En el Perú, este proceso se inició en el marco del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, con los parámetros de las exigencias dadas para la infraestructura oficial de firma electrónica (IOFE), por lo que se le reconoció a la firma digital la misma validez y eficacia jurídica que la firma manuscrita.

El cifrado y descifrado de un mensaje o archivo electrónico mediante una misma clave compartida entre las partes involucradas (emisor y receptor) o criptografía simétrica, presenta la limitación de que nos ponemos en las manos de nuestra contraparte para el cuidado de la clave. El panorama se complica aún más si consideramos la participación de un tercero, pues las claves deberían compartirse entre todos si queremos intercambiar mensajes, pudiendo darse el caso de que nos suplante cualquiera de los otros dos o incluso que las claves sean interceptadas y mal utilizadas por algún desconocido externo al grupo.

Ante esta problemática, tenemos como parte de la solución a la criptografía asimétrica. Bajo dicho esquema, cada parte involucrada dispone de dos claves, una pública y una privada, siendo que la privada permanece bajo el exclusivo control del emisor del mensaje o archivo electrónico y la pública queda a disposición del receptor o receptores. Estas claves tienen la propiedad, a diferencia de lo que ocurre en la criptografía simétrica (de una sola clave), que lo que se cifra con una se puede descifrar con la otra o que lo que se firma digitalmente con una puede verificarse con la otra. En consecuencia, no es necesario que el emisor o firmante comparta su clave privada para el descifrado del mensaje o la verificación de la firma; bastará al receptor el conocer con certeza la clave pública que corresponde al emisor para poder deducir quién emitió el mensaje y que este ha mantenido su integridad en el camino que ha seguido hasta llegar a nosotros.

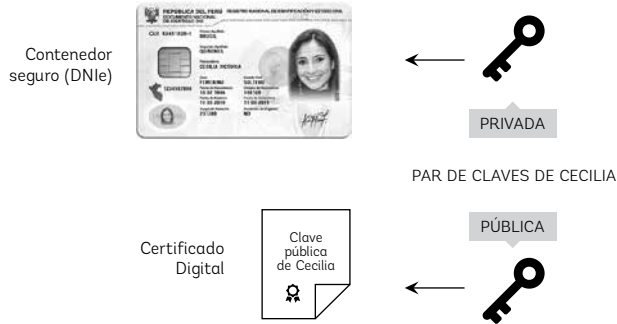
Quedan por resolver otras cuestiones, como por ejemplo quién emite las claves y con qué condiciones se emiten, qué procedimiento garantiza la identidad del poseedor de una clave privada (o en su defecto, de la clave pública vinculada a esta), y cómo es que se ponen las claves públicas a disposición de los receptores de los mensajes. Todas ellas son enfrentadas eficazmente por una PKI como modelo de confianza, pues como vamos a ver cada elemento o entidad de la misma cumple un rol importante en ello. Partamos por considerar a la PKI como una

[...] estructura de hardware, software, personas, procesos y políticas que emplean tecnología de firma digital para facilitar una asociación verificable entre el componente público de un par de claves asimétricas con un suscriptor específico que posee la correspondiente clave privada [...] La clave pública puede ser provista para la verificación de una firma digital, para la autenticación del sujeto y/o para el intercambio o negociación de claves para el cifrado de mensajes. (ISO 2006: cap. 3)

Por su parte, el certificado digital puede definirse como "La clave pública y la identidad de una entidad junto con alguna otra información [en un archivo electrónico], considerado infalsificable al haber sido firmado digitalmente con la clave privada de la autoridad de certificación que emitió dicha clave pública" (ISO 2006: cap. 3). El certificado digital implica, en consecuencia, una forma de certificación por la que una entidad o autoridad garantiza el vínculo entre la identidad de una persona y su clave pública, y a veces en relación con alguna información adicional como su correo electrónico; todo ello conforma un archivo electrónico inquebrantable en su integridad a través de un proceso de cifrado, específicamente mediante la firma digital que dicha entidad o autoridad efectúa sobre el mismo.

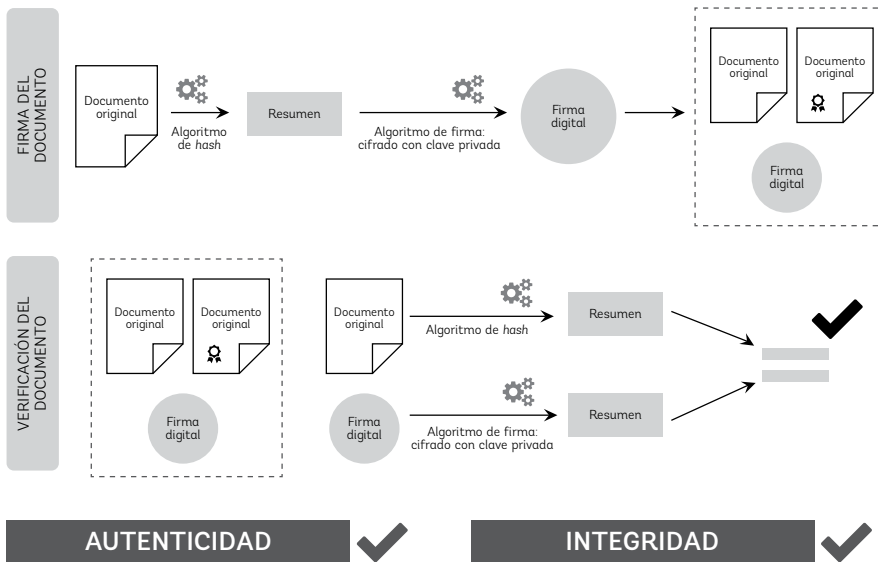
El problema de que el receptor, en este caso de un mensaje cualquiera firmado digitalmente mediante una clave privada, pueda confiar en que la clave pública corresponde efectivamente a quien dice haberla emitido, queda resuelto en la medida que, dentro del proceso de validación de la firma, se pueda confiar en el vínculo establecido entre dicha clave pública y la identidad de una persona, en particular a través del certificado digital.

FIGURA 1
PAR DE CLAVES CRIPTOGRÁFICAS Y CERTIFICADO DIGITAL



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 2
PROCESOS DE FIRMA Y VERIFICACIÓN DE FIRMA DIGITAL EN DOCUMENTO ELECTRÓNICO



Fuente: elaboración propia.

Conforme puede verificarse, se trata de una confianza que se basa en parte en una solución tecnológica. Ello se refiere al proceso criptográfico o de cifrado efectuado tanto en la firma digital del mensaje por parte de su emisor como también en la firma digital sobre el certificado digital, pero a la vez en la idoneidad y credibilidad de la entidad y del esquema o infraestructura que están detrás de la emisión de dicho certificado digital.

IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE CONFIANZA: LA IOFE O PKI PERUANA

Para comprender mejor los conceptos referidos y cómo es que una infraestructura de clave pública (PKI, por su sigla en inglés) afronta las cuestiones por resolver para el correcto funcionamiento de nuestro modelo de confianza, pasaremos a continuación a ilustrarlos y ponerlos en contexto. Así, analizaremos los componentes de la infraestructura oficial de firma electrónica (IOFE), la que constituye la PKI peruana.

En el diagrama anterior podemos observar diferentes tipos de Prestadores de servicios de certificación¹, como se denominan en el reglamento peruano, o Prestadores de servicios de confianza, como se nombran en el Reglamento europeo sobre "Electronic identification and trust services" (eIDAS)². Se puede distinguir a las entidades de certificación (Ecs), que se denominan también Autoridades de Certificación (*Certification Authorities* o CAs) y a las entidades de registro³ (Ers), denominadas también autoridades de registro (*Registration Authorities* o RAs).

Las definiciones dadas por la International Standards Office explicitan que una autoridad de certificación es aquella "entidad en la que confían una o más entidades para crear, asignar y revocar o suspender certificados de clave pública" (ISO 2006: cap. 3). Como podrá deducirse, se trata justamente de la entidad, parte de un esquema de confianza, en la que el receptor de un mensaje firmado digitalmente, al que podemos empezar a denominar "tercero que confía" o "parte que confía", deberá depositar su confianza. Como es lógico suponer, esta confianza no se otorgará de manera gratuita, sino que, más allá del grado de confiabilidad o "confianza evaluativa" que genere la entidad, el esquema deberá establecer elementos y mecanismos dentro de su infraestructura que posibiliten una calificación neutral y lo más objetiva que sea posible de la misma, a la vez que permitan difundir dichos criterios de calificación entre los potenciales terceros que confían.

1 El Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales vigente, aprobado por D.S. N.º 0052-2008-PCM del 18 de julio de 2008, define en su glosario de términos al Prestador de servicios de certificación como "toda entidad pública o privada que indistintamente brinda servicios en la modalidad de Entidad de Certificación, Entidad de Registro o Verificación o Prestador de Servicios de Valor Añadido".

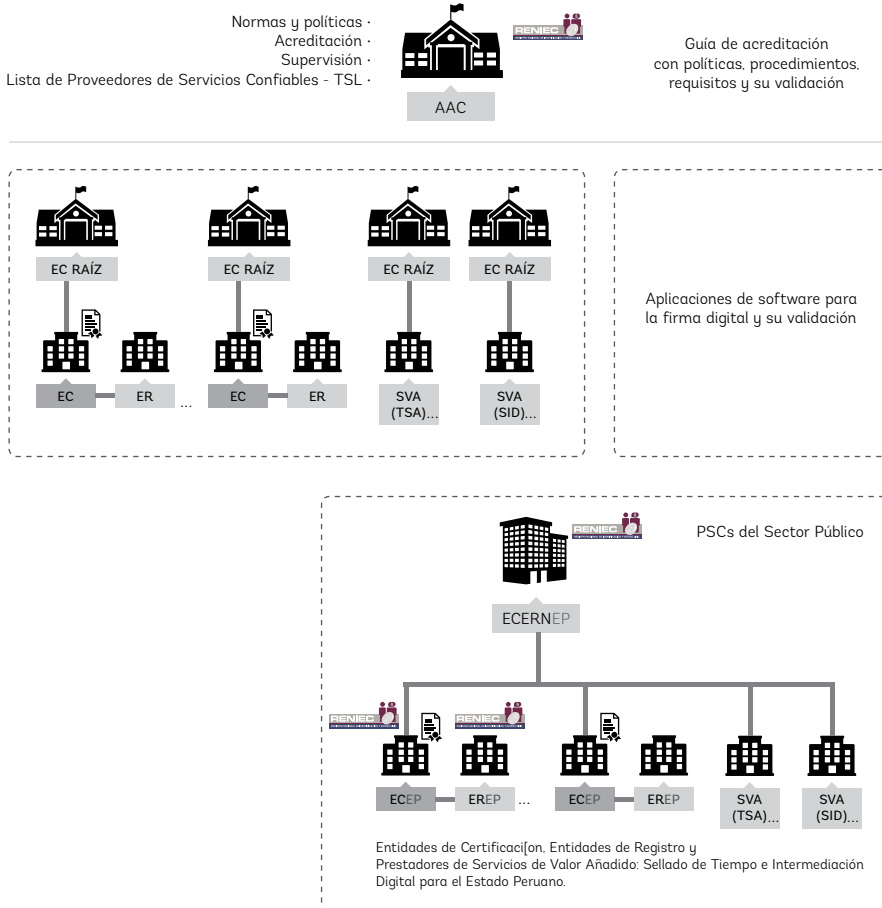
Por su parte, la recientemente derogada Directiva N.º 1999-93-CE, "Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica", define en su artículo 2 al proveedor de servicios de certificación como "la entidad o persona física o jurídica que expide certificados o presta otros servicios en relación con la firma electrónica".

2 Concepto de mayor amplitud que se refiere en el "REGLAMENTO (UE) N.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE", conocido como "Reglamento eIDAS".

3 El Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales vigente, en su glosario de términos, denomina a la entidad o autoridad de registro como "Entidad de Registro o Verificación".

FIGURA 3

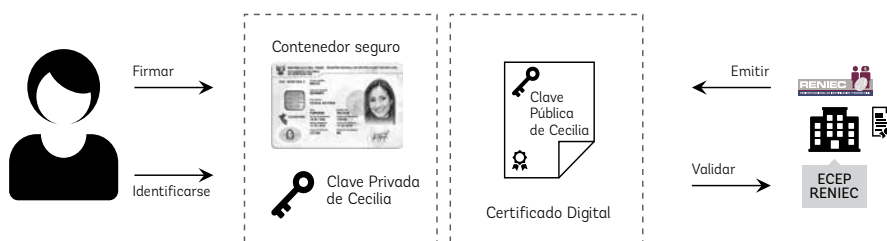
ESTRUCTURA Y COMPONENTES DE LA INFRAESTRUCTURA OFICIAL DE FIRMA ELECTRÓNICA



Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que en algunas PKI la función de validación de las firmas digitales y por ende de la vigencia y no-cancelación de los certificados digitales de los suscriptores de un documento electrónico la realiza una autoridad separada de la entidad de certificación a la que se denomina entidad de validación, esto principalmente asociado a la utilización del protocolo *Online Certificate Status Protocol* (OCSP), el que posibilita realizar dicha tarea en línea mediante la consulta directa al repositorio de certificados y no necesariamente pasando por la lista de certificados revocados (CRL) que la entidad de certificación publica como parte de sus funciones con una periodicidad dada, en el caso de la ECEP-RENIEC de un día.

FIGURA 4
ROLES DE USUARIO Y ENTIDAD DE CERTIFICACIÓN DENTRO DE INFRAESTRUCTURA PKI



Fuente: elaboración propia.

Otro actor fundamental del esquema PKI y de la IOFE es la entidad de registro. Conforme se había dicho, la confianza en el vínculo entre la clave pública y la identidad de su poseedor, establecida mediante el certificado digital, va más allá del aspecto tecnológico asociado al proceso de firma digital que aplica una entidad de certificación sobre el mismo. A este respecto, resulta pertinente referir la definición dada en la petición de comentarios 3647 de la Internet Engineering Task Force:

Autoridad de Registro (RA) – Una entidad que es responsable de una o más de las siguientes funciones: la identificación y autenticación de los solicitantes de certificados, la aprobación o rechazo de solicitudes de certificados, el inicio de revocatorias [o cancelaciones] o suspensiones en ciertas circunstancias, el procesamiento de las solicitudes de los suscriptores [de los certificados] para revocar o suspender sus certificados, y aprobar o rechazar solicitudes de suscriptores para renovar certificados o reemplazar las claves de certificados. Las RAs, sin embargo, no firman o emiten certificados (es decir, a una RA se le delegan ciertas tareas a realizarse a nombre de la CA). (2003: 8, traducción libre)

A su vez, la definición dada en la norma ISO 21188:2006 acota que una autoridad de registro (RA, por su sigla en inglés) “puede apoyar en el proceso de atención de solicitudes de certificados o en el proceso de revocación o en ambos. La RA no necesita ser una entidad separada, sino que puede ser parte de la CA” (ISO 2006: cap. 3). En tal sentido, en los casos en los que la autoridad de registro sí se encuentra separada de la autoridad de certificación, tal como lo requiere la normatividad peruana, será necesario establecer algún tipo de relación de confianza entre ambas.

Finalmente, en el Perú, dentro del ámbito de la IOFE como esquema de confianza, podemos identificar a un tercer prestador de servicios de certificación o de confianza, refiriéndonos en este caso al Prestador de servicios de valor añadido (SVA). El propio Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (en adelante el Reglamento), refiere en su artículo 33, entre otras de sus funciones:

- Participar en la transmisión o envío de documentos electrónicos firmados digitalmente, siempre que el usuario lo haya solicitado expresamente.
- Certificar los documentos electrónicos con fecha y hora cierta (Sellado de Tiempo) o en el almacenamiento de tales documentos, aplicando medios que garanticen la integridad y no repudio de los datos de origen y recepción (Sistema de Intermediación Digital).

El sello de tiempo comprende la firma digital de parte de un Prestador de servicios de valor añadido, denominado Autoridad de sellado de tiempo, a la que se añade una hora cierta proveniente de una fuente de tiempo confiable. Este sello de tiempo da valor agregado a la firma digital del usuario final, pues al ser aplicado sobre esta posibilita determinar la hora a la que se efectuó y dejar constancia de la validez del certificado en ese momento al establecerse que no se encontraba vencido ni revocado. El sello de tiempo posibilita, a su vez, la perdurabilidad del documento electrónico firmado digitalmente dado que, de otra manera, su validez podría ser cuestionada luego de transcurrido el tiempo de vencimiento del certificado digital del usuario final utilizado para realizar la firma digital.

La implementación de un servicio de notificación electrónica a un domicilio electrónico sería otro ejemplo de SVA bajo la modalidad de Sistema de Intermediación Digital; así, en este caso podría implementarse también el acuse de recibo de un mensaje o archivo electrónico a través de la firma digital de su receptor. Cabe señalar que en esquemas de confianza más evolucionados, como el adoptado por la Unión Europea, existen otras variantes de los allí denominados prestadores de servicios de confianza.

LA CONFIANZA PROPAGADA A TRAVÉS DE UN ESQUEMA PKI DE TIPO JERÁRQUICO

De una revisión del gráfico que ilustra a la IOFE puede verificarse que, conforme lo señala el Reglamento, se diferencian dos variantes de prestadores de servicios de certificación, los provenientes del sector privado (ECs o ERs) y aquellos que proceden del sector público (ECEPs o EREPs)⁴.

En la figura 5 se observa que en el caso de la PKI del Estado peruano, el RENIEC ejerce el rol de entidad de certificación raíz o Entidad de Certificación Nacional para el Estado Peruano (ECERNEP). A la vez, tiene a su cargo la entidad de

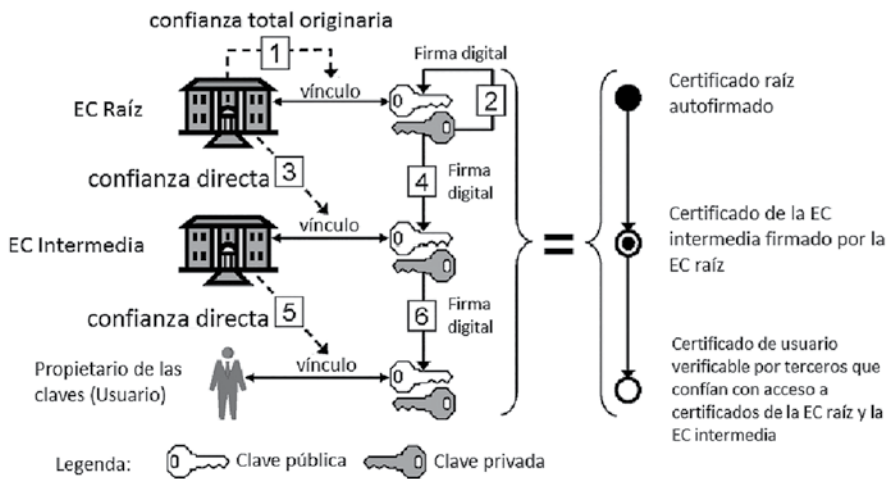
4 La aplicabilidad de determinados certificados a un grupo de usuarios, aplicación o ámbito se debe explicitar en la política de las entidades de certificación. Sin que exista una limitación a este respecto en el Reglamento, el RENIEC emite certificados de persona jurídica a trabajadores del sector público y a personas naturales a través del DNle, los que gozan de reconocimiento en el ámbito nacional. Una entidad de certificación del sector privado acreditada podría a su vez emitir certificados digitales a entidades privadas de reconocimiento en el ámbito nacional, incluido el sector público.

certificación digital intermedia o Entidad de Certificación para el Estado Peruano (ECEP), subordinada a la primera, y la Entidad de Registro para el Estado Peruano (EREP), cuya operación está vinculada a la ECEP.

Como vemos, un modelo de infraestructura PKI como el correspondiente al Estado peruano es de tipo jerárquico. En dicho modelo, la entidad de certificación raíz se constituye en el punto inicial de confianza (*trust anchor*) o de nacimiento de la confianza; en términos prácticos, ello se refleja en un certificado digital autofirmado. Es decir, el certificado digital por el que se puede tener constancia de que la clave pública corresponde a la clave privada que a la vez se utiliza para firmar los certificados digitales de otras entidades de certificación subalternas, se encuentra firmado digitalmente por su propia clave privada.

El problema ya referido de la criptografía simétrica de tener que compartir una clave única que se usa para cifrar y descifrar mensajes con cada entidad con la que queremos comunicarnos con seguridad, debiendo establecerse en consecuencia una relación de confianza directa entre todas y cada una de las partes, se resuelve con la PKI. La confianza en las claves públicas es establecida entonces criptográficamente a través de un reducido conjunto de relaciones de confianza. En dicho sentido, "una PKI nos permite propagar la confianza desde donde existe hacia donde se le necesita" (SIMMONS Y MEADOWS 1995: 2).

FIGURA 5
LA CONFIANZA DIFUNDA EN UN MODELO DE PKI JERÁRQUICO



Fuente: Jøsang 2013.

Concluida la descripción de los componentes básicos de una infraestructura PKI, procederemos a referirnos a aquellos elementos que contribuyen a formalizar y documentar su operación a efectos de poder originar una confianza informada en

los terceros que confían, de manera que puedan pasar de la denominada “confianza evaluativa” a la llamada “confianza otorgada”.

MODELOS DE PKI Y ESQUEMA ACREDITATIVO DEL MODELO DE ENTORNO ABIERTO

La confianza se basa también en un marco normativo, en contratos y en la sujeción a políticas y declaraciones de prácticas que se ponen a disposición de los usuarios para su conocimiento. Entonces, puede contemplarse un esquema acreditativo y de certificaciones que audite el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por los prestadores de servicios de confianza que operan en el esquema.

Resulta pertinente empezar por referir que, de acuerdo con el estándar ISO 21188:2006 orientado a PKI para servicios financieros, en su capítulo 3, existen tres modelos de PKI según el entorno y dependiendo del tipo de relación con la parte que confía:

- *De entorno cerrado:* Todas las partes (suscriptor o titular y partes que confían) adhieren a un único servicio de certificación de la institución y deben compartir al menos una política de certificación.
- *De entorno contractual:* Los suscriptores o titulares y las partes que confían pueden tener distintos prestadores de servicios de certificación (PSC). Dichos proveedores están ligados por diferentes formas de contrato que cubren el uso de los certificados.
- *De entorno abierto:* La institución financiera puede actuar como PSC y emitir certificados al público, a la vez que permitir su validación en un entorno abierto de red. Los PSC pueden operar en esquemas de acreditación voluntaria o dentro de un marco normativo local. Típicamente, no requiere de contrato formal entre el PSC y la parte que confía.

Cabe señalar, conforme refiere el American National Standards Institute (2001), que aunque los diversos estándares pueden servir de guía para diferentes entornos, se tendrá en cuenta que son de aplicación normalmente a uno u otro:

La intención de este documento es directamente desarrollar los temas asociados a la definición de políticas, prácticas y procedimientos para sistemas PKI que cumplan con este modelo de red, particularmente para la industria de servicios financieros...

Aunque este documento pueda servir de guía para implementadores de sistemas PKI cerrados, tales sistemas están fuera del alcance de este estándar...

Algunas comunidades son por su naturaleza muy extensas, y pueden asociarse con políticas que son ya sea informales o ampliamente especificadas en la ley y en la regulación... Un modelo PKI que atienda comunidades de tal amplitud es llamado “abierto”. Este estándar no se refiere a las políticas, prácticas y procedimientos apropiados para sistemas PKI de modelo abierto. (AMERICAN NATIONAL STANDARDS INSTITUTE 2001: 13, traducción libre)

Conforme podrá deducirse, la infraestructura de clave pública bajo la IOFE es una PKI de entorno abierto. En dicho sentido, su operación está sujeta a un marco normativo y regulatorio dado en el caso de nuestro país por la Ley de Firmas y Certificados Digitales y su Reglamento vigente, además de por las diferentes guías de acreditación para los prestadores de servicios de certificación y software de firma digital⁵. Aquí resulta pertinente referir el rol de la autoridad administrativa competente (AAC) de la IOFE, tal como se encuentra definido en el glosario de términos del Reglamento (2008):

Autoridad Administrativa Competente.- Es el organismo público responsable de acreditar a las Entidades de Certificación, a las Entidades de Registro o Verificación y a los Prestadores de Servicios de Valor Añadido, públicos y privados, de reconocer los estándares tecnológicos aplicables en la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, de supervisar dicha Infraestructura, y las otras funciones señaladas en el presente Reglamento o aquellas que requiera en el transcurso de sus operaciones. Dicha responsabilidad recae en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

El Reglamento establece, en lo referido a los certificados y firmas digitales de no repudio generadas dentro de la IOFE, que estas últimas gozan de la presunción de equivalencia funcional y jurídica con la firma manuscrita, a diferencia de otras que pudiesen generarse. En resguardo y garantía de la generación de este tipo de firma electrónica de especial categoría es que se ha implementado un marco normativo y un esquema de acreditación en nuestro país, el cual dispone a su vez el requisito de ciertas certificaciones para determinadas modalidades de operación de los prestadores de servicios de certificación (ISO 27001, ISO 9001).

El esquema de acreditación vigente en la IOFE se respalda también en un conjunto de políticas que deberán seguir los prestadores de servicios de certificación que decidan operar el mismo. Su definición y/o aprobación es una atribución de su autoridad administrativa competente, el INDECOPI. Dichas políticas se encuentran explicitadas en los anexos número uno de las correspondientes guías de acreditación. Por su parte, el RENIEC, como ECERNEP, tiene un rol preponderante en la definición de políticas para los prestadores de servicios de certificación dentro del sector público.

Por su parte, el esquema vigente en la Unión Europea diferencia los organismos de evaluación de conformidad (o acreditación) y las entidades de supervisión. Para nuestro fin, es de interés citar los siguientes puntos de los considerandos del Reglamento UE N.º 910/2014, conocido como reglamento sobre "Electronic Identification and Trust Services" o reglamento eIDAS, en relación con esta diferenciación y a la definición de sus respectivas funciones:

5 Estas son publicadas por la autoridad administrativa competente, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

(30) Los Estados miembros deben designar uno o más organismos de supervisión para que lleven a cabo las actividades de supervisión previstas en el presente Reglamento [...]

[...]

(36) El establecimiento de un régimen de supervisión de todos los prestadores de servicios de confianza debe garantizar unas condiciones de igualdad en cuanto a la seguridad y la rendición de cuentas en relación con sus operaciones y servicios, contribuyendo así a la protección de los usuarios y al funcionamiento del mercado interior. Los prestadores no cualificados de servicios de confianza deben estar sujetos a un tipo de supervisión ligera, reactiva y posterior y justificada en función de la naturaleza de sus servicios y operaciones [...]

[...]

(43) Con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del presente Reglamento por parte de los prestadores cualificados de servicios de confianza y de los servicios que prestan, organismos de evaluación de la conformidad deben llevar a cabo evaluaciones de la conformidad, y los prestadores cualificados de servicios de confianza transmitirán los informes de evaluación de la conformidad al organismo de supervisión [...]

[...]

(46) Las listas de confianza constituyen elementos esenciales para la creación de confianza entre los operadores del mercado, ya que indican la cualificación del prestador de servicios en el momento de la supervisión.
(REGLAMENTO UE 2014)

157

POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE CERTIFICACIÓN DIGITAL

Un punto central de las guías de acreditación de la infraestructura oficial de firma electrónica (IOFE) es la definición de las políticas en las cuales se deberán desenvolver los prestadores de servicios de certificación a acreditarse. Estas se constituyen en vehículo fundamental para la transmisión formal de la confianza. Según el art. 20, literal b) de nuestro Reglamento (2008) tenemos entre otros de los elementos constitutivos de la IOFE a:

Las políticas y declaraciones de prácticas de los Prestadores de Servicios de Certificación Digital, basadas en estándares internacionales o compatibles con los internacionalmente vigentes, que aseguren la interoperabilidad entre dominios y las funciones exigidas, conforme a lo establecido por la Autoridad Administrativa Competente.

Además, según el literal a) de su art. 48, "De la estructura jerárquica de certificación del Estado peruano", al definir a las entidades prestadoras de servicios de certificación, se refiere:

Entidad de Certificación Nacional para el Estado Peruano [ECERNEP], la cual será la encargada de emitir los certificados raíz para las Entidades de Certificación para el Estado Peruano que lo soliciten, además de proponer a la Autoridad Administrativa Competente, las políticas y estándares de las Entidades de Certificación para el Estado Peruano y Entidades de Registro o Verificación para el Estado Peruano, según los requerimientos de la Autoridad Administrativa Competente y lo establecido por el presente Reglamento.

A este respecto, cabe contemplar dos definiciones importantes sobre las políticas de certificación:

Es un conjunto de reglas incluidas en un documento con un nombre específico que indica la aplicabilidad de un certificado a una comunidad particular y/o clase de aplicación con requisitos comunes de seguridad. (INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION 2012: 4, traducción libre)

[...] sirven como el vehículo en el cual contemplar estándares comunes de interoperabilidad, requisitos para los certificados y exigencias de seguridad comunes ya sea en el ámbito de una industria o a escala global. (AMERICAN NATIONAL STANDARDS INSTITUTE 2001: 21, traducción libre)

Al emitir un certificado digital la entidad de certificación efectivamente “certifica” ante quien recibe un documento firmado digitalmente, es decir, la parte que confía, que una clave pública está vinculada a su suscriptor y tocará a ésta el determinar la medida en la cual deberá fiarse de dicho vínculo. Para ello deberá partir, justamente, de la evaluación de la política de certificación bajo la que se ha emitido el certificado digital, la que queda identificada en un campo del mismo donde usualmente se señala su código identificador de objeto (OID) y el sitio WEB donde puede encontrarse y leerse.

En refrendo de los conceptos vertidos, resulta pertinente citar lo concerniente a la introducción de las especificaciones técnicas ETSI TS 101 456, de la European Telecommunications Standards Institute:

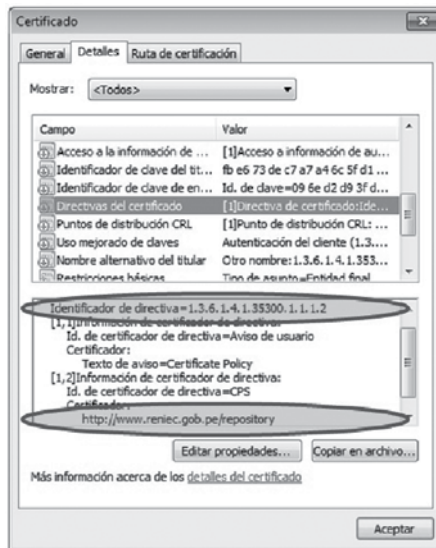
Para que los usuarios de las firmas electrónicas tengan confianza en su autenticidad necesitan poder confiar en que la EC [entidad de certificación] ha establecido apropiadamente procedimientos y medidas de protección dirigidas a minimizar las amenazas y riesgos asociados a los sistemas criptográficos de claves públicas.

La Directiva 1999/93/EC del Parlamento Europeo y del Consejo para un marco Comunitario para las firmas electrónicas identifica una forma especial de firma electrónica basada en un “certificado reconocido” (“qualified certificate”). El Anexo I de esta Directiva especifica los requisitos para los certificados reconocidos. El Anexo II especifica los requisitos para los prestadores de servicios de certificación que emitan certificados reconocidos. El presente documento especifica requisitos base de políticas sobre las prácticas de operación y gestión de ECs

que emitan certificados reconocidos en conformidad con la Directiva. (2007: 5)

FIGURA 6

VISUALIZACIÓN DE CERTIFICADO DIGITAL EN INTERNET EXPLORER CON REFERENCIA A LA POLÍTICA DE CERTIFICACIÓN QUE LE ES APLICABLE Y DÓNDE PUEDE UBICARSE



159

Por su parte, respecto de la declaración de prácticas de certificación (CPS, por su sigla en inglés) tenemos la siguiente definición:

Una Declaración de Prácticas de Certificación o CPS típicamente es una declaración completa de las prácticas y procedimientos seguidos por una EC o por las ECs de una organización. Si consideramos que una PKI es gobernada por una Política de Certificación (CP) que define un conjunto de requisitos generales, una CPS puede usarse para explicar cómo una EC cumple los requisitos en la CP.. Una CPS desarrolla los mismos temas que aparecen en las CPs, pero una CPS es generalmente más detallada. (American Bar Association 2003: 27, traducción libre)

De manera resumida podría afirmarse que la política señala "a qué nos adherimos" y la declaración de prácticas a "cómo nos adherimos". Las prácticas suelen relacionarse con el ciclo de vida de los componentes asociados al servicio prestado, como son los certificados digitales y las claves criptográficas, además de las seguridades brindadas al entorno e infraestructura en que se presta dicho servicio.

En términos generales es posible referirse que al acreditar o auditar a un prestador de servicios de certificación debe verificarse que la declaración de prácticas de certificación (CPS) se encuentre alineada con la política de certificación (CP).

Ello a su vez debe encontrarse debidamente implementado en las prácticas y controles correspondientes.

Según las prácticas internacionales, tanto las políticas como las declaraciones de prácticas de certificación suelen ponerse a disposición de las partes involucradas en el uso y aceptación de los certificados digitales en repositorios de acceso público. No obstante, algunos casos por razones de seguridad, se publica solo una versión resumida de las últimas (*disclosure statement*), además de disponerse de documentos más detallados como planes y guías de procedimientos, los que por lo general son mantenidos en reserva. En el Perú, ambos documentos son parte conformante del expediente de acreditación de las entidades prestadoras de servicios de certificación.

ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS DE CERTIFICACIÓN Y RECONOCIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE CERTIFICADOS Y FIRMAS DIGITALES

Conforme podrá deducirse de lo señalado en los puntos anteriores, las políticas de certificación se constituyen en el vehículo fundamental de la confianza y de su transmisión formal, no solo a los usuarios de la comunidad originaria donde se constituye una infraestructura de clave pública, sino incluso a ámbitos transfronterizos donde operan otras PKI.

Al entender que distintos esquemas de PKI cubren diversas finalidades y están dirigidos a diferentes aplicaciones o entornos de usuarios, es lógico suponer que se encontrarán diferencias entre las políticas de certificación; no obstante, cualquier esfuerzo que pueda hacerse para su armonización o para reducir divergencias innecesarias irá en beneficio del reconocimiento interjurisdiccional de certificados y firmas digitales y de la interoperabilidad. El European Telecommunications Standards Institute (2005) deja testimonio de ello en su reporte técnico de armonización de políticas (ETSI TR 102 040), refiriendo específicamente que realizó los esfuerzos necesarios para ello en sus especificaciones ETSI TS 101 456 respecto de las normas citadas de ETSI e ISO.

En la misma línea de los referidos esfuerzos de armonización de políticas va lo realizado en el documento de lineamientos del APEC (2005), el que consolida las políticas de seis esquemas de PKI representativos del mundo. De hecho, estos lineamientos abarcan no solo la región Asia-Pacífico, si consideramos que en su desarrollo se contemplaron también las políticas especificadas por los europeos en el documento ETSI TS 101 456.

A este respecto resulta pertinente citar el texto de los lineamientos del APEC en su parte introductoria:

En algunos casos, la legislación requiere que los certificados PKI que den soporte a las transacciones electrónicas cumplan con determinadas condiciones antes de que dichas transacciones tengan efecto legal o antes de que ciertas presunciones legales sean aplicables. Aunque ciertos estándares y documentos similares (tales como los RFC de la

IETF) brindan alguna orientación, ellos no necesariamente contemplan los requisitos para un efecto legal en algunas jurisdicciones y el tema del reconocimiento interjurisdiccional de certificados. Como resultado de ello, han surgido diferencias entre los esquemas que pueden potencialmente impedir el reconocimiento interjurisdiccional de transacciones y el comercio electrónico en sí...

Para afrontar este tema el Grupo Especial de Seguridad Electrónica llevó a cabo una comparación de esquemas PKI existentes e intentó identificar una clase de certificados que pudieran ser potencialmente utilizados para el comercio electrónico, procediendo entonces a identificar también los requisitos establecidos para su emisión [...].

La comparación se basó en las provisiones del RFC 2527 de IETF, el cual era el vigente al momento en el que se llevó a cabo el mapeo(APEC 2005: 1)

Como resultado de la labor de armonización desarrollada sobre la base de seis esquemas representativos del mundo, el APEC concluyó publicando sus lineamientos para el marco de políticas y prácticas de certificación. Allí se observa un modelo con provisiones sobre las diversas secciones de la estructura o plantilla dada en el *Request for Comments* (RFC) 3647, incluyéndose además un mapeo a la RFC 2527. Es importante referir que las entidades de certificación que se acreditan en el Perú bajo el modelo de PKI abierto existente deben encontrarse alineadas con el marco de políticas de certificación definido por el APEC, el que a su vez recoge lo señalado en la norma europea ETSI TS 101 456. Además, deben cumplir con un marco aún más restrictivo que es el estipulado en el Anexo 1 de la Guía de Acreditación de Entidades de Certificación-EC.

161

En la actualidad, el Perú ha acreditado la entidad de certificación raíz del Estado denominada Entidad de Certificación Nacional para el Estado Peruano (ECERNEP) y también a una entidad de certificación intermedia para la emisión de certificados a los usuarios o entidades finales conocida como Entidad de Certificación para el Estado Peruano (ECEP), todas bajo la directriz del RENIEC. Se espera la próxima acreditación de otras entidades de certificación en los sectores público y privado.

Cabe destacar que los diferentes estándares y lineamientos mencionados reconocen, recomiendan o implementan las estructuras de la política y de la declaración de prácticas de certificación definidas en la *Request for Comments* (RFC) 2527 o en su actualización RFC 3647, "Internet X.509 Public Key Infrastructure Certificate Policy and Certification Practices Framework", memorando de la Internet Engineering Task Force (IETF) en su versión vigente de noviembre de 2003. En Perú, la estructura presentada en el RFC 3647 es la que se sigue en el Anexo 1 de las guías de acreditación vigentes con los marcos de políticas para las entidades de certificación y registro definidas para la IOFE y a la vez en las políticas y declaraciones de prácticas de aquellas entidades acreditadas.

Cabe aquí precisar que tanto en esta estructura como en los diferentes estándares y marcos de políticas de certificación se hacen también las previsiones que cubren las funciones de la entidad de registro. Así, en el caso de que esta última emita el documento pertinente por separado se denominará Declaración de

Prácticas de Registro (RPS). Por ejemplo, la Guía de Acreditación de Entidades de Registro-ER establece en el marco de políticas dado en su anexo 1 la necesidad de la verificación presencial de la identidad de los solicitantes valiéndose de mecanismos biométricos o con acceso basándose en datos de identidad proporcionados por el RENIEC.

Las políticas de certificación, para poder ampliar el ámbito de reconocimiento de los certificados y firmas digitales para el logro de acuerdos de reconocimiento mutuo entre esquemas, certificaciones cruzadas u otras modalidades de interoperabilidad, tienen como requisito el efectuar los mapeos o análisis de referencia cruzados entre las mismas, bajando incluso si fuese necesario al nivel de detalle de las declaraciones de prácticas de certificación. Como podrá deducirse, la realización de esta tarea bastante exigente y minuciosa se facilita notablemente con la utilización de estructuras estandarizadas, como la establecida en la RFC 3647 (IETF 2003).

Los lineamientos del APEC reconocen a su vez diversas modalidades para la interoperabilidad intrajurisdiccional de las entidades de certificación (EC): el establecimiento de EC raíz, la certificación cruzada entre EC, el establecimiento de EC puente, la acreditación dentro de un esquema y la provisión de información sobre el nivel de confianza de las EC. Para un alcance interjurisdiccional, el APEC plantea específicamente que el reconocimiento mutuo se dé en el ámbito de esquemas más que en el marco de las entidades de certificación individuales que los componen. Bajo esta visión, para dicho reconocimiento se evaluará los procedimientos de acreditación de los esquemas y no a las entidades de certificación acreditadas bajo los mismos, resultando estas últimas automáticamente reconocidas.

El Reglamento (2008), en concordancia con lo expuesto, reconoce en su artículo 6 a las firmas digitales generadas a partir de certificados digitales, que son:

- a. Emitidos conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento por entidades de certificación acreditadas ante la Autoridad Administrativa Competente.
- b. Incorporados a la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica bajo acuerdos de certificación cruzada, conforme al artículo 74 del presente Reglamento.
- c. Reconocidos al amparo de acuerdos de reconocimiento mutuo suscritos por la Autoridad Administrativa Competente conforme al artículo 72 del presente Reglamento.
- d. Emitidos por Entidades de Certificación extranjeras que hayan sido incorporados por reconocimiento a la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica conforme al artículo 73 del presente Reglamento.

De una revisión de las políticas de certificación como la dada por los europeos en su especificación TS 101 456 y los estándares referidos a estas se puede concluir que las primeras, definidas dentro del marco de la firma reconocida y la Directiva para la Firma Electrónica europea, son las que guardan una mayor semejanza con el marco de políticas dado para la IOFE del Perú; ello si se tiene en cuenta su objeto y su conceptualización, considerando tres aspectos fundamentales: que ambas políticas señalan, para un tipo privilegiado de firmas digitales generadas bajo su ámbito, la presunción de la equivalencia funcional con la firma manuscrita; que ambas se circunscriben a un entorno de PKI de tipo público o abierto; y que el

marco de políticas peruano sigue los lineamientos de políticas del APEC, los que en su momento contemplaron a su vez al ETSI 101 456.

Debe agregarse que las similitudes van más allá, pues los marcos normativos europeo y peruano contemplan otras variantes de firma digital como las emitidas bajo entornos “[...] gobernados por acuerdos voluntarios sujetos al derecho privado entre los participantes”. Así queda referido en ETSI TS 101 456 (2007: 13), o en el artículo 2 del Reglamento, “De la utilización de las firmas digitales”, donde se señala: “Las disposiciones contenidas en el presente Reglamento no restringen la utilización de las firmas digitales generadas fuera de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, las cuales serán válidas en consideración a los pactos o convenios que acuerden las partes”.

No es la intención el explicar a detalle las diversas modalidades que llevarían a un reconocimiento mutuo; no obstante, sí resulta importante citar el estándar ISO 21188 en su numeral 5.5.7 sobre “Consideraciones de interoperabilidad” donde se precisa que para ello se requerirá de un marco regulativo que contemple y resuelva lo referido a:

- jurisdicción legal y responsabilidades;
- gestión de riesgos comerciales;
- aspectos técnicos para el reconocimiento de los certificados (estándares);
- procesos operativos de las partes;
- obligaciones teniendo en cuenta las políticas y los tipos de esquemas de confianza involucrados.

163

Cabe referir como un ejemplo de reconocimiento mutuo bajo todas las formalidades y previsiones técnicas al establecido entre la Política de Seguridad Media del Puente Federal de los EE. UU. y la Política de Certificados Reconocidos europea especificada por el ETSI (2007) en su TS 101 456, habiéndose realizado para ello el mapeo correspondiente en este caso sobre las provisiones de política establecidas en el RFC 2527.

Sin embargo, resulta importante mencionar que, dentro de la dinámica actual de la economía, la necesidad de implementar diversos acuerdos de intercambio comercial entre nuestro país con otras naciones abre las puertas a nuevas posibilidades de reconocimiento mutuo. Así tenemos que en este tipo de acuerdos se contempla usualmente que los entes de supervisión que intervienen en las exportaciones o importaciones por parte de cada país (en el Perú por ejemplo SENASA, SANIPES, SUCAMEC y DIGEMID)⁶ están facultados a definir los medios de comunicación y las certificaciones a utilizar con sus pares.

Como resulta fácil comprender, las certificaciones emitidas actualmente en papel serían ventajosamente sustituidas por documentos electrónicos formulados

6 Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID).

por nuestras autoridades con firmas digitales gestionadas por la IOFE. Los certificados digitales correspondientes deben provenir de una entidad de certificación como la ECEP-RENIEC, acreditada bajo una política de certificación que cumpla con los marcos de políticas del APEC y los expuestos en los primeros anexos tanto de la Guía de Acreditación de Entidades de Certificación-EC como de la Guía de Acreditación de Entidades de Registro-ER.

Finalmente, dada su mención en nuestro Reglamento, resulta de interés establecer los alcances e implicancias de una certificación WebTrust en lo referido al reconocimiento transfronterizo de los certificados digitales de la IOFE. A este respecto, debe precisarse que la calidad de los certificados digitales emitidos por diferentes entidades de certificación con sello WebTrust podrá a su vez ser muy variable; así, bastaría considerar que el marco publicado por este organismo puede resultar demasiado abierto para determinadas aplicaciones, dejándose en muchos aspectos la definición de políticas y la aplicación de prácticas sujetas a su alineamiento con las necesidades de negocio propias de la EC o del organismo detrás de esta.

En el Reglamento y en el DS N.º 070-2011-PCM queda establecido el requisito de la obtención del sello WebTrust para las entidades de certificación que acrediten en el nivel de seguridad medio alto. No obstante, es pertinente señalar que, reconociendo el valor y el prestigio de este programa de auditorías, únicamente será de utilidad a los fines de la IOFE en la medida que quede bien definido el alcance de las mismas y que estas sean realizadas contra políticas o marcos de políticas idóneos. Es decir, en el caso peruano, la obtención del sello WebTrust sí podría contribuir al reconocimiento extranjero de nuestros certificados; pero esto contemplando fundamentalmente que, en la IOFE, la auditoría se efectuaría contra una política de certificación para los PKI de entorno abierto, con un alto nivel de exigencia y, según ya se ha señalado, alineada dentro del marco de políticas del APEC con otras políticas reconocidas internacionalmente. Por el contrario, una certificación WebTrust basada en la auditoría contra una política de certificación inadecuada nos ayudaría en realidad muy poco.

EL REGLAMENTO EUROPEO Y LA IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

Con fecha 28 de agosto de 2014 se publicó el "Reglamento (UE) N.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE". Esta norma también es conocida como "Reglamento eIDAS" (Electronic identification and trust services), y entró en vigor el 18 de septiembre de 2015 pero será de aplicación obligatoria a partir del 1 de julio de 2016.

Resulta pertinente hacer notar que este reglamento desarrolla aspectos que van más allá de los servicios de certificación digital o de confianza asociados a la

firma electrónica⁷, habiéndose incursionando en lo correspondiente a la identidad electrónica. Se cita a continuación su considerando 12:

Uno de los objetivos del presente Reglamento es eliminar las barreras existentes para el uso transfronterizo de los medios de identificación electrónica utilizados en los Estados miembros para autenticar al menos en los servicios públicos [...] Lo que pretende es garantizar que sean posibles la identificación y la autenticación electrónicas seguras para el acceso a los servicios transfronterizos en línea ofrecidos por los Estados miembros. (REGLAMENTO UE 2014)

Resulta pertinente referir que bajo la conceptualización de este esquema se requiere la “notificación” de los sistemas de identificación electrónica de los países miembros, siendo este un procedimiento de registro ante la Comisión Europea, la que efectuará la publicación de una lista en conformidad con lo señalado en los artículos 6 y 9 del reglamento eIDAS:

Artículo 6

Reconocimiento mutuo

1. Cuando sea necesaria una identificación electrónica utilizando un medio de identificación electrónica y una autenticación en virtud de la normativa o la práctica administrativa nacionales para acceder a un servicio prestado en línea por un organismo del sector público en un Estado miembro, se reconocerá en dicho Estado miembro, a efectos de la autenticación transfronteriza en dicho servicio en línea, el medio de identificación electrónica expedido en otro Estado miembro, siempre que:

a) este medio de identificación electrónica haya sido expedido en virtud de un sistema de identificación electrónica incluido en la lista publicada por la Comisión de conformidad con el artículo 9.

Finalmente, en su artículo 9 se delinean algunos requisitos para este esquema de identificación electrónica similares a los de un esquema de confianza acreditado para firma digital:

Artículo 9

Notificación

1. El Estado miembro que efectúa la notificación transmitirá a la Comisión la siguiente información y, sin dilaciones indebidas, cualquier modificación posterior de la misma:

a) una descripción del sistema de identificación electrónica, que incluya

7 Si bien al hablarse de firma electrónica en los documentos europeos referenciados, sobre todo a nivel de Directivas o Reglamentos, el concepto contempla la neutralidad tecnológica y podría abarcar otras variantes de firma o mecanismos distintos de la firma digital, los documentos técnicos referidos tratan fundamentalmente de implementaciones de esta última, en particular si contemplamos las definiciones de firma electrónica avanzada y de firma electrónica cualificada o reconocida.

sus niveles de seguridad y el emisor o emisores de los medios de identificación electrónica en virtud de este sistema;

b) el régimen de supervisión aplicable y la información sobre el régimen de responsabilidades respecto de:

i) la parte que expida los medios de identificación electrónica, y

ii) la parte que utilice el procedimiento de autenticación;

c) la autoridad o autoridades responsables del sistema de identificación electrónica;

d) información sobre la o las entidades que gestionan el registro de los datos únicos de identificación de la persona;

e) una descripción de cómo se cumplen los requisitos de los actos de ejecución a los que se hace referencia en el artículo 12, apartado 8;

f) una descripción de la autenticación a la que se refiere la letra f) del artículo 7;

g) disposiciones relativas a la suspensión o revocación del sistema de identificación electrónica, o autenticación notificados o de las partes interesadas.

BIBLIOGRAFÍA

AMERICAN NATIONAL STANDARDS INSTITUTE

- 2001 ANS X9.79-1:2001, American National Standard for Financial Services, Part 1: PKI Practices and Policy Framework.

AMERICAN BAR ASSOCIATION

- 2003 PKI Assessment Guidelines, v 1.0

APEC-ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION

- 2005 Public Key Infrastructure Guidelines, Guideliness for Schemes to Issue Certificates Capable of Being Used in Cross-Jurisdiction eCommerce.

ETSI-EUROPEAN TELECOMMUNICATIONS STANDARDS INSTITUTE

- 2005 ETSI TR 102 040 V1.3.1 (2005-03). Technical Report, Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); International Harmonization of Policy Requirements for CAs issuing Certificates.
- 2007 ETSI TS 101 456 V1.4.3 (2007-05). Technical Specification, Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Policy requirements for certification authorities issuing qualified certificates.

IETF-INTERNET ENGINEERING TASK FORCE

- 2003 Request for Comments [RFC] 3647, Internet X.509 Public Key Infrastructure Certificate Policy and Certification Practices Framework.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION

- 2012 Recommendation ITU-T X.509 (10/2012), Information technology – Open Systems Interconnection – The Directory: Public-key and attribute certificate frameworks.

ISO-INTERNATIONAL STANDARDS OFFICE

- 2006 ISO 21188:2006, Public Key Infrastructure for Financial Services – Practices and Policy Framework.

JØSANG, AUDUN

- 2013 *PKI Trust Models*. Disponible en: <<http://folk.uio.no/josang/papers/Jos2013-CRYPSIS.pdf>>.

REGLAMENTO

- 2008 Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales vigente, aprobado por D.S. N.º 0052-2008-PCM del 18 de julio.

REGLAMENTO UE

- 2014 Electronic Identification and Trust Services, Regulation N.º 910/2014. Disponible en: < <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/trust-services-and-eid> >.

SIMMONS, G. J. y Catherine MEADOWS

- 1995 "The role of trust in information integrity protocols". Disponible en: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.42.6727&rep=rep1&type=pdf>>.



INTEROPERABILIDAD EN EL PERÚ

**TOBIÁS ALIAGA
ERNESTO CALDERÓN**

INTRODUCCIÓN

La interoperabilidad posibilita que la información sea intercambiada electrónicamente en vez de hacerlo en su forma impresa. Así, tradicionalmente se “encargó” al ciudadano la tarea de mensajero del Estado y de sus instituciones. La posibilidad de operar documentos sin apoyo físico (su forma impresa) logra la interoperabilidad entre sistemas y procesos administrativos e integra los servicios públicos electrónicos que ofrece la Administración Pública.

De esta manera, en un contexto digital, surge la necesidad de una forma adecuada de identificación que procesada electrónicamente permita a las personas acreditar de modo fehaciente su identidad en medios digitales. Ello contribuirá a una inclusión digital como derecho de todas las personas, al establecer e implementar las condiciones mínimas necesarias provistas por el Estado para hacer uso de servicios de gobierno electrónico seguros, reconociendo para tal efecto el derecho a la obtención y al ejercicio de su identidad digital. Por lo tanto, nace de manera natural la necesidad de crear una identidad digital nacional, la misma que será constituida a través del documento nacional de identidad electrónico (DNle), que será emitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Así mismo, en este contexto de comunidad digital, los procesos que realiza la Administración Pública para brindar servicios se fundamentan hoy día en información. Dichos procesos se generan a partir de los datos que cada entidad almacena en sus bases informáticas. Sin embargo, muchos servicios dependen de datos que en algunos casos la instancia responsable no posee, pero que sí constan en los bancos de datos de otra dependencia pública; ello torna compleja y pesada a la Administración del Estado y aleja al ciudadano del resultado esperado con su solicitud. Como consecuencia, además, se presentan otros problemas:

- Cada entidad pública duplica esfuerzos al procurar componentes de servicios que otras entidades ya los tienen.
- El costo de comunicación y la complejidad que puede llegar a representar la integración es alto.
- La información que le interesa al ciudadano está diseminada en diversas entidades, su integración le es muy costosa y tediosa.
- Duplicidad y heterogeneidad de la información.
- Falta de integración de la información.
- Falta de información en el momento oportuno y por ende imposibilidad de intercambio de información en línea.
- Diferencias en los conceptos utilizados para el intercambio de información que causa incongruencias en los resultados.
- Cultura política y administrativa que favorece la competencia (no colaboración) y el aislamiento de las áreas.
- La falta de estandarización de estructuras de datos.
- La falta de calidad, consistencia y disponibilidad en los datos.
- Existencia de problemas de seguridad informática que afectan la calidad de los datos.

Desde la perspectiva de la Administración Pública, la práctica de la interoperabilidad debe ser vista como la aplicación de la capacidad de cada institución para trabajar integradamente con las demás. En tal sentido, la interoperabilidad de la información de gobierno es mucho más que el intercambio de datos y está lejos de ser meramente un problema informático, por lo que requiere profundos cambios organizacionales y culturales.

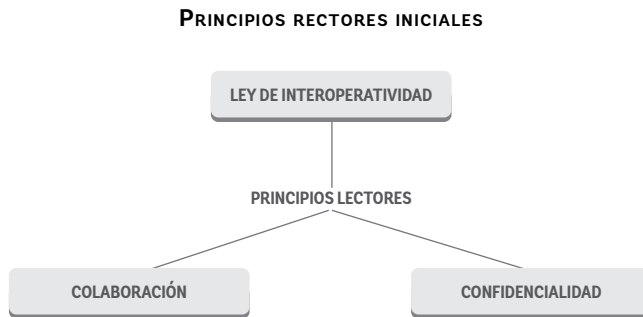
La interoperabilidad no solo ahorra recursos financieros a la Administración Pública, ahorra también vidas humanas a nuestras sociedades. Por ello, numerosos líderes políticos de América Latina y el Caribe ya han descubierto que sus naciones no van a progresar sin un esfuerzo serio en el ámbito del gobierno electrónico. No obstante, es preciso que se entienda ahora que no existe gobierno electrónico sin interoperabilidad y que no existe interoperabilidad sin voluntad política.

Es necesario entonces documentar el estado de la interoperabilidad en el Perú, su evolución y su aplicabilidad en el RENIEC de manera holística. En la actualidad, la nueva sociedad del conocimiento exige del Estado y del proceso de modernización pública una actitud *proactiva, efectiva y decidida*, orientada a incorporar el uso de TIC (Tecnología de la Información y Comunicaciones) en los procesos del Estado. Así, la base fundamental para lograr los objetivos de gobierno electrónico es la *interoperabilidad*, y por ello resulta gravitante abordar la definición y estudio de la interoperabilidad, enunciada por distintos entes y organismos nacionales e internacionales, así como los beneficios que conlleva su uso.

La interoperabilidad, en el contexto de las TIC, implica la posibilidad de que dispositivos y sistemas tecnológicos hablen el mismo idioma; sin embargo, en lo estrictamente técnico, su relevancia recae en determinar las posibilidades de interconexión y transmisión de información entre dos o más partes. Así también confluyen en este asunto, la determinación precisa de los términos de comunicación,

la organización y el establecimiento de acuerdos o normatividad en la definición de estándares. En tal sentido, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) define la interoperabilidad como “la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos, para compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento” (ONGEI 2015a), esto dentro de un proyecto Ley que tiene 2 principios rectores: la colaboración y la confidencialidad (figura 1), tal como lo dice el proyecto de Ley 1851, cuyo objeto inicial fue establecer mecanismos destinados a facilitar el intercambio de información entre entidades públicas encargadas de control y persecución penal.

FIGURA 1



Esta propuesta de interoperabilidad se denominó en Perú “Proyecto de Gobierno Electrónico”. El año 2009, se lo renombró como “Plataforma de Interoperabilidad del Estado Peruano” (PIDE), basado en la arquitectura orientada a servicios (SOA) que tuvo como proyecto piloto un servicio denominado Constitución de Empresas en Línea, en el que intervinieron cinco entidades públicas y que actualmente está en funcionamiento. Este proyecto se ejecutó entre los años 2007 y 2011.

La Plataforma de Interoperabilidad del Estado Peruano (PIDE) fue creada a través del Decreto Supremo N.º 083-2011-PCM, sobre infraestructura tecnológica que permitirá la implementación de servicios públicos por medios digitales y el intercambio electrónico de datos entre entidades del Estado a través de Internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles. Esta plataforma es administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado. Así, lo dispuesto en esta norma publicada el 21 de octubre de 2011 es de aplicación obligatoria en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática. Por lo tanto, la ONGEI queda encargada de dictar las directivas y lineamientos necesarios para el funcionamiento de la PIDE.

Entre otras bondades, la plataforma permite el intercambio electrónico de datos entre las entidades públicas, a la par que mejora su gestión y posibilita la implementación intensiva de servicios públicos en línea con alto impacto en los ciudadanos. De tal forma al reducir tiempos y costos, se eleva la calidad de vida de la población.

La implementación tecnológica del PIDE estuvo a cargo del consorcio empresarial conformado por IdeaSoft, de Uruguay; Tecnología y Gerencia S.A., de Perú; y SSA Sistemas, de Panamá. Así, dentro del marco de lo que definen hoy en día los principales estudios en materia de interoperabilidad, son cuatro los aspectos principales sobre los cuales esta debe desarrollarse, a saber:

- i. semánticos;
- ii. organizacionales;
- iii. técnicos y como enlace de los anteriores;
- iv. de gobernanza.

CUADRO 1
NIVELES DE INTEROPERABILIDAD

NIVELES	DESCRIPCIÓN
Organizacional	Modo en que las políticas, procesos de negocio y mecanismos de prestación de estos procesos de una entidad pública intercatúan con aquellos de otras entidades, a través del intercambio de información. Corresponde a la disposición de un conjunto de políticas y normas que permiten el intercambio de información. También hace referencia a la generación de competencia en las entidades para poder intercambiar información y a la habilitación de medios para la colaboración entre entidades.
Semántico	Corresponde a la disposición de un conjunto de políticas y normas que permiten el intercambio de información entre entidades públicas. Permite garantizar que, en el momento de intercambiar datos, el significado de la información es el mismo para todos los actores involucrados.
Técnico	Hace referencia a los aspectos, a nivel técnico, que se requieren para conectar los sistemas de información para intercambiar información entre entidades públicas, a nivel de hardware, software, comunicaciones, metodologías, entre otros.

En estos niveles, para que la interoperabilidad funcione, es preciso que:

- i. "el significado de la información intercambiada sea entendible sin ambigüedad por todas las aplicaciones que intervengan en una determinada transacción";
- ii. se proceda a "definir los objetivos de negocios, modelar los procesos y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar información y puedan tener diferentes estructuras organizacionales y procesos internos. Además de eso, busca orientar, con base en los requerimientos de la comunidad usuaria, los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario".

De este modo, la definición de los niveles de integración configuran dos escenarios; uno actual: de empresas publicas aisladas y poco flexibles (figura 2), y un otro de empresas publicas integradas (figura 3).

FIGURA 2
ESCENARIO ACTUAL: ENTIDADES PÚBLICAS AISLADAS

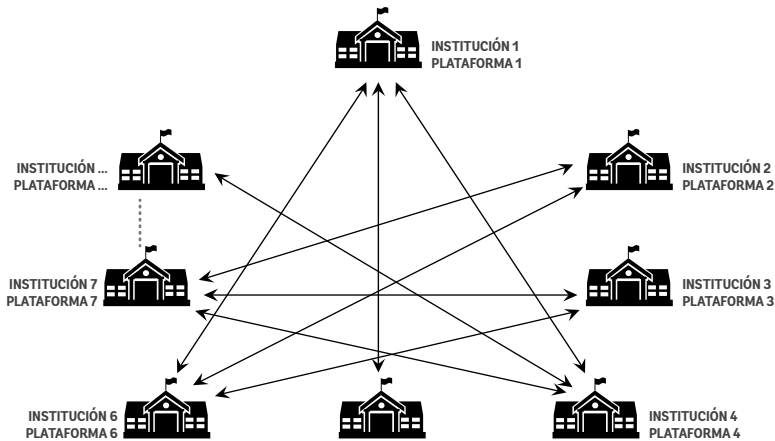
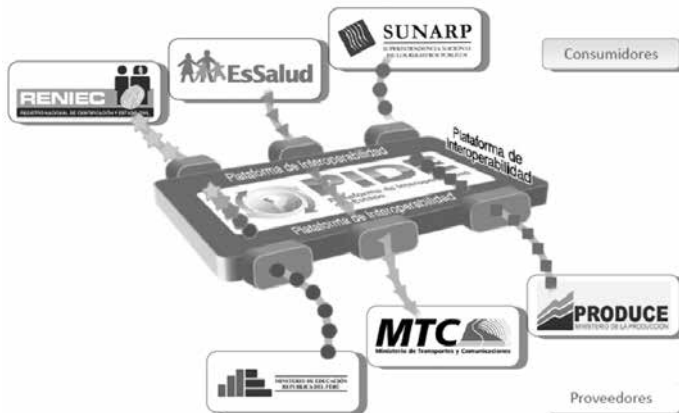


FIGURA 3
ESCENARIO INTEGRADO: ENTIDADES PÚBLICAS INTEGRADAS



En este diverso contexto, las políticas y lineamientos deben permitir la interoperabilidad de los sistemas de información y la gestión compartida de la información del Estado peruano. Por ello, la estructura básica de los estándares y especificaciones de interoperabilidad del gobierno electrónico alcanzan las necesidades conectivas en el ámbito interno del Estado, como su interacción con la sociedad, tanto a escala local, nacional y global (especialmente en el marco del Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), así como entre personas y organizaciones.

Igualmente, se promueve que la información del Estado pueda ser localizada e intercambiada en forma rápida y sencilla entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Informática, así como también con el sector privado y la sociedad, en condiciones de privacidad y seguridad.

En tal sentido, la arquitectura definida contempla el intercambio de información entre las instituciones del Estado Peruano y abarca las interacciones con los siguientes ámbitos:

- Poderes del Estado peruano (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- Organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros.
- Ciudadanos y otras personas individuales.

DESARROLLO

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la participación de la Intendencia Nacional de Sistemas de Información de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Oficina de Informática del Ministerio Público, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), entre otros, han contribuido a elaborar el documento con el propósito de establecer los lineamientos, políticas, estándares y especificaciones para la interoperabilidad electrónica del Estado peruano.

La interoperabilidad permitirá llevar a la práctica las políticas de modernización del Estado, descentralización, simplificación administrativa y gobierno electrónico. Junto con ello se podrán implementar servicios públicos en línea, para que los ciudadanos puedan acceder a través de Internet y telefonía móvil, utilizando firmas, certificados digitales y documentos electrónicos.

La normativa vigente que regula la interoperabilidad en el Perú, que además asigna recursos y define los términos de obligatoriedad, está estipulada en diversos documentos, como se puede observar en la figura 4.

FIGURA 4
NORMATIVIDAD INTEROPERABILIDAD



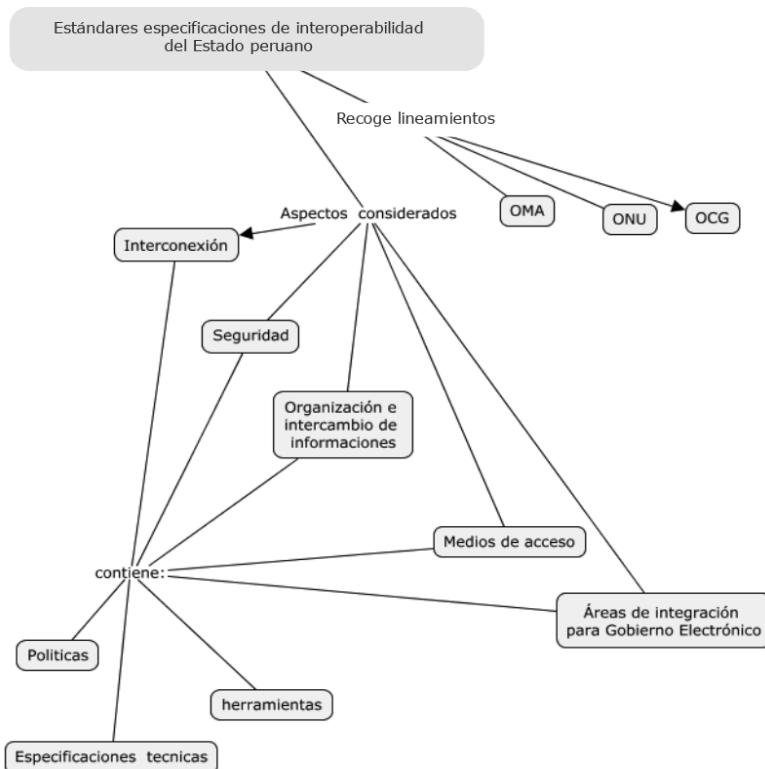
ESTÁNDARES Y ESPECIFICACIONES DE INTEROPERABILIDAD DEL ESTADO PERUANO

Las entidades del Estado deben contar con un instrumento técnico a manera de guía, el cual contenga políticas y especificaciones a fin de hacer posible la interoperabilidad de sus servicios electrónicos. Así se establece, además, en el Decreto Legislativo N.º 1029 que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N.º 27444 y la Ley del Silencio Administrativo-Ley N.º 29060, especialmente en la primera y segunda disposiciones complementarias y finales.

Dentro de este marco, se ha considerado en este documento los siguientes aspectos:

1. Interconexión;
2. Seguridad;
3. Organización e intercambio de informaciones;
4. Medios de acceso;
5. Áreas de integración para Gobierno Electrónico.

FIGURA 5
ESTÁNDARES Y ESPECIFICACIONES DE INTEROPERABILIDAD



POLÍTICA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Por gobierno electrónico se entiende “el uso de las TIC en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal, con el objetivo de mejorar los servicios públicos y procesos democráticos, y reforzar el apoyo a las políticas públicas” (EUROPEAN COMISSION 2006; traducción libre).

El desarrollo del gobierno electrónico en el Perú que propone impulsar el avance de la sociedad de la información y del conocimiento sobre la base de la integración y optimización de los procesos y servicios que despliega el Estado. Ello permitirá facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y el desarrollo de sus actividades al servicio del ciudadano, tanto de manera individual o en sus diversas formas de organización privada.

Es por tanto necesario llevar adelante un enfoque de integración y calidad de los procesos, con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación. Se hace necesario, entonces, transformar la gestión del Estado, aumentar la competitividad global así como el desarrollo empresarial, con el fin de procurar el logro de una sociedad más equitativa, integrada y democrática.

La política nacional de gobierno electrónico se basa en los lineamientos y objetivos de los principales planes nacionales como:

- La Agenda Digital Peruana 2.0;
- Agenda de Competitividad 2012-2013;
- El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021;
- La Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2006; y,
- La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

FIGURA 6
PLANES NACIONALES DEL ESTADO PERUANO



El Plan de implementación de la política nacional de modernización de la gestión pública señala los objetivos, indicadores, acciones, metas, entidades responsables y plazos de realización. El objetivo específico se detalla en el cuadro 2.

CUADRO 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 8	INDICADORES	METAS	PLAZO
Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las TIC como soporte de los procesos de planificación y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.	1. Porcentaje de las entidades públicas que implementan servicios interoperables. 2. Porcentaje de distritos con alfabetización digital.	15% de entidades públicas. 20% de los distritos a escala nacional.	2016

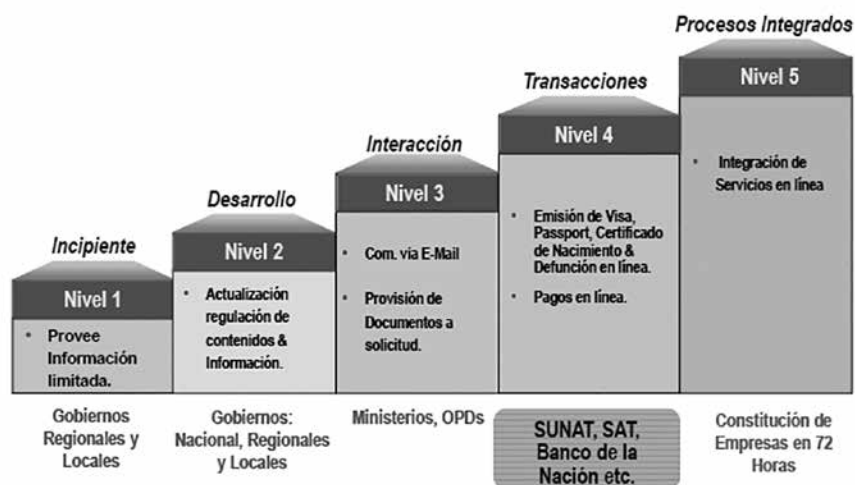
De esta manera, la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la gestión gubernamental ha dado como resultado el impulso del gobierno electrónico. Sin embargo, su desarrollo en el Perú debe efectuarse en un marco de amplia comprensión de los componentes necesarios para su sostenibilidad.

La ONGEI ha mapeado la evolución del gobierno electrónico en el Perú, proceso que data desde hace algunos años. Se ha planteado, así, seguir un camino de madurez hasta llegar a la integración de todas las entidades públicas, como se grafica en la figura 7.

177

FIGURA 7

NIVELES DE MADUREZ EN LA INTEROPERABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO PERUANO



Fuente: ONGEI.

El gobierno electrónico tiene como fin principal el “servir mejor al ciudadano”. Sus beneficios son múltiples, entre los cuales destacan:

- Hacer más productivo el gasto público;
- Facilitar el acceso del ciudadano a los servicios públicos;
- Aumentar la competitividad;
- Mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión;
- Combatir la corrupción;
- Crear vínculos hacia el proceso de democratización y participación ciudadana;
- Fortalecer la interacción y la responsabilidad entre los ciudadanos y sus representantes públicos;
- Generar confianza.

LA AGENDA DIGITAL PERUANA 2.0

Esta agenda define una visión de desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento en el Perú. Su implementación se ha previsto a través de ocho objetivos, con sus respectivas estrategias, en donde las TIC son determinantes, no como un fin en sí mismas, sino como las herramientas transversales que apoyarán el logro de objetivos institucionales, locales, regionales y nacionales.

178

Los objetivos de la Agenda Digital Peruana 2.0 son:

Objetivo 1: Asegurar el acceso inclusivo y participativo de la población en áreas urbanas y rurales a la sociedad de la información y del conocimiento.

Objetivo 2: Integrar, expandir y asegurar el desarrollo de competencias para el acceso y participación de la población en la sociedad de la información y del conocimiento.

Objetivo 3: Garantizar mejores oportunidades de uso y apropiación de las TIC que aseguren la inclusión social, el acceso a servicios sociales que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía y el desarrollo humano en pleno cumplimiento de las Metas del Milenio.

Objetivo 4: Impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación sobre la base de las prioridades nacionales de desarrollo.

Objetivo 5: Incrementar la productividad y competitividad mediante la innovación en la producción de bienes y servicios, con el desarrollo y aplicación de las TIC.

Objetivo 6: Desarrollar la industria nacional de TIC competitiva e innovadora y con presencia internacional.

Objetivo 7: Promover una Administración Pública de calidad orientada a la población.

Objetivo 8: Lograr que los planteamientos de la Agenda Digital Peruana 2.0 se inserten en las políticas locales, regionales, sectoriales y nacionales con el fin de desarrollar la sociedad de la información y el conocimiento.

FIGURA 8
PORTADA DE LA **AGENDA Digital 2.0**



AGENDA DE COMPETITIVIDAD 2012-2013

Mediante Decreto Supremo n.º 024-2002-PCM, se creó el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) como una comisión de coordinación de asuntos específicos en materia de competitividad, bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esta instancia constituye un espacio de coordinación entre el gobierno central, los gobiernos locales, el sector privado y de la academia, para la generación y priorización de propuestas técnicas que impulsen reformas de competitividad a mediano y largo plazo.

Así mismo, en el marco de su rectoría, el CNC creó la Agenda de Competitividad en la cual se estableció sesenta medidas definidas, priorizadas y concertadas a fin de promover mejoras que contribuyan con el crecimiento sostenido del país a través de las siguientes líneas estratégicas:

- Ciencia, tecnología e innovación;
- Desarrollo empresarial, calidad y educación productiva;
- Internacionalización;
- Infraestructura;
- Tecnología de información y comunicaciones;
- Facilitación de negocios;
- Ambiente.

EL PLAN BICENTENARIO: EL PERÚ HACIA EL 2021

Se promulgó mediante el Decreto Supremo N.º 054-2011-PCM. Sus criterios se sustentan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las políticas de Estado incluidas en el Acuerdo Nacional.

Dicho plan menciona el avance de las tecnologías de las comunicaciones y los nuevos inventos que abren un panorama promisorio para la humanidad. Una sociedad planetaria diversa pero intercomunicada hace que el progreso y los beneficios de la globalización sean reclamados por todos.

De esta manera, el reto de la inclusión, el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente impulsan la universalización de la democracia. Por ello, el Plan Bicentenario propone objetivos generales y específicos, precisa indicadores para avanzar hacia las metas fijadas y plantea programas estratégicos.

El Plan Bicentenario involucra también una decisiva participación privada no solo en la gestión del desarrollo, a través de la inversión en actividades productivas, infraestructura y servicios, sino también en la formulación de la política de desarrollo, mediante procesos de participación y mecanismos de concertación.

LA ESTRATEGIA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO 2006

180

En el año 2006, mediante Resolución Ministerial N.º 274-2006-PCM, se aprobó la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. Sus once objetivos estratégicos se enmarcaron en una visión que se definió como la "transformación de las relaciones del Estado peruano con empresas privadas, instituciones públicas y ciudadanos, mediante el uso efectivo de la tecnología de la información y comunicaciones, haciendo que el Estado en su conjunto se organice, estableciendo una red de servicios transaccionales y de información acordes con las necesidades y demandas de la sociedad, y que conlleven al bienestar general".

Para implementar esta visión se formularon cinco objetivos específicos:

Objetivo 1: Acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación que permitan la innovación de prácticas que simplifiquen los procedimientos administrativos tradicionales, implementando proyectos e iniciativas de gobierno electrónico en beneficio de la sociedad.

Objetivo 2: Desarrollar un conjunto de proyectos estratégicos que permitan la integración de sistemas e instituciones claves para el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico y que por su importancia impacten en el corto y mediano plazo, permitiendo la adopción de las nuevas prácticas y constituyéndose en proyectos emblemáticos de uso masivo.

Objetivo 3: Mejorar los procesos de la Administración Pública para hacerlos más eficientes y transparentes, con un enfoque en el usuario a fin de facilitar su informatización a través de las tecnologías de la información y

la comunicación, considerando las expectativas y requerimientos del ciudadano, así como los criterios de optimización.

Objetivo 4: Promover y disponer de infraestructura de telecomunicaciones adecuada para el desarrollo de la sociedad de la información, y del gobierno electrónico en particular, con énfasis en las zonas actualmente menos atendidas.

Objetivo 5: Generar capacidades en los estudiantes, población adulta y grupos vulnerables en el uso de las TIC, así como en sus procesos de aprendizaje y de capacitación para su inserción en la sociedad de la información y el conocimiento en general y al gobierno electrónico en particular.

LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Mediante Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública cuyo objetivo general es el orientar, articular, e impulsar, en todas las entidades estatales, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.

La implementación de esta política está definida en catorce objetivos, dentro de los cuales destacan en la búsqueda de un gobierno más eficiente e integrado. Por ejemplo:

Objetivo 4: Implementar la *gestión por procesos* y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.

Objetivo 5: Promover que el sistema de *recursos humanos* asegure la profesionalización de la función pública con la finalidad de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.

Objetivo 7: Desarrollar un sistema de *gestión del conocimiento* integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezcan mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.

Objetivo 8: Promover el *gobierno electrónico* a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.

Objetivo 10: Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación *interinstitucional* con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.

Objetivo 14: Articular, simplificar y actualizar los sistemas y promover un funcionamiento que considere la heterogeneidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades.

FIGURA 10

POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO

INTERCAMBIO ESPACIAL ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO PERUANO

A través del Decreto Supremo N.° 133-2013-PCM se establecieron los lineamientos y mecanismos para facilitar el acceso e intercambio de información espacial o georreferenciada entre las entidades de la Administración Pública.

La norma referida tiene un alcance nacional y es de aplicación en todas las entidades del Estado. Estas, para su cumplimiento, deberán generar los servicios web que permitan la transferencia de datos espaciales o alojar en sus portales los enlaces (*links*) de descarga de las capas de información cuya administración es de su competencia y promover la implementación de las infraestructuras de datos espaciales como medio fundamental para compartir e intercambiar información espacial mediante servicios web interoperables.

CONCLUSIONES

- La Administración Pública tiene que tener como gran objetivo el servicio al ciudadano. La población no puede sufrir la complejidad organizativa del Estado.
- La interoperabilidad no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para proporcionar un mejor servicio a los ciudadanos.
- Hay distintos niveles de interoperabilidad, legal, funcional-organizativa, semántica y técnica.
- La plataforma de interoperabilidad (PIDE) entrega flexibilidad para compartir información entre entidades.
- Los lineamientos aprobados en los planes nacionales permitirán que las distintas entidades públicas definan sus respectivas estrategias de desarrollo de gobierno electrónico.

BIBLIOGRAFÍA

ONGEI-OFICINA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INFORMÁTICA

2015a ESTÁNDARES Y ESPECIFICACIONES DE INTEROPERABILIDAD DEL ESTADO PERUANO. Disponible en: <www.ongei.gob.pe/eventos/programas_docu/59/programa_446.pdf> (consultado 15 de mayo de 2015).

2015b "PCM A TRAVÉS DE LA ONGEI LANZA LA PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDAD DEL ESTADO-PIDE". Disponible en: <http://www.ongei.gob.pe/noticias/ongei_noticias_detalle.asp?pk_id_entidad=1878&pk_id_noticia=317> (consultado 18 de mayo de 2015).

PCM-PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS

2015 "PCM PUBLICA DECRETO SUPREMO MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO 2013-2017". Disponible en: www.pcm.gob.pe/normaslegales/2013/DS-081-2013-PCM.pdf (consultado 18 de mayo de 2015).



TECNOLOGÍA DE LA IDENTIFICACIÓN



EVOLUCIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD EN EL SIGLO XX

**ANGÉLICA BARRERA
CÉSAR DÁVILA**

Ya desde el Antiguo Perú, los incas realizaban registros de hechos vitales en los que narraban los nacimientos, las defunciones y otros eventos. El medio que utilizaban para ello era un entrelazado de cintas de colores y nudos, a los cuales denominaban “quipus”, y cuya administración estaba a cargo de los llamados “quipucamayoc”.

En tiempos de la Colonia, la Iglesia católica era la que cumplía las funciones registrales a través de las parroquias, rigiéndose por el derecho canónico. Mediante Real Orden del 21 de marzo de 1749 se ordenó la información de estados mensuales de los nacimientos, matrimonios y defunciones, encargándose el cuidado y custodia de estos libros a las mismas parroquias.

Ya en la época republicana es el Estado el que se hizo cargo de dichas funciones, delegándose esas responsabilidades, en una primera instancia, a las prefecturas, subprefecturas y gobernaciones. El 21 de junio de 1852 se promulgó el primer Código Civil del Perú en el cual se crearon los Registros del Estado Civil, cuya gestión estaba a cargo de los gobernadores distritales. Por la Constitución de 1856, fueron los alcaldes provinciales y distritales los encargados de administrar el registro.

Con respecto a la identificación de las personas en el Perú, desde un inicio esta acción estuvo vinculada al acto de sufragio; así, la normativa registral se dictó con el fin de organizar los procesos electorales, por lo que se tomó al ciudadano como unidad de registro, y no la persona en sí. De esta manera se estableció un título de sufragio con fines de identificación, la denominada “Libreta Electoral”.

A partir de ahí se generó un registro electoral que tuvo como objetivo y finalidad esencial la inscripción de los ciudadanos con derecho a sufragio. Se constituyó la ciudadanía fundamentada en la facultad de votar. El padrón electoral, que determina el número de electores hábiles para el proceso electoral, en un principio

fue temporal, pues se inscribía a los ciudadanos para habilitarlos en cada proceso electoral. Este tipo de registro electoral temporal funcionó prácticamente durante todo el siglo XIX e inicios del siglo XX.

Fue en 1931 cuando el registro electoral permanente se consolidó a través del Decreto Ley N.º 7177 promulgado el 26 de mayo de 1931 por la Junta Nacional de Gobierno de Samanez Ocampo. Se creó así el estatuto electoral del Registro Electoral Nacional (REN) como registro permanente, el que “tiene a su cargo los servicios relacionados con la *identidad personal*, la inscripción y la estadística de electores en el territorio de la República”. De esta manera se estableció la libreta electoral como “único título de sufragio del ciudadano a cuyo favor ha sido otorgado y, al mismo tiempo, su cédula de identidad personal”; la población objetivo se especificó en los “peruanos varones que sepan leer y escribir y que se hallen en el ejercicio pleno de sus derechos civiles”¹. Entonces, se hizo entrega por primera vez de una cédula de identidad a los varones mayores de 21 años, tal documento solo tenía seis (6) dígitos y estaba elaborado en cartulina. Como seguridad, esta libreta electoral reproducía todos los datos consignados en las partidas de inscripción y estaba firmada por el inscrito y el registrador, además contenía la foja electoral para anotar las fechas en que el ciudadano ejerciera el derecho a sufragio.

FIGURA 1

ANVERSO DE LA LIBRETA ELECTORAL DE SEIS DÍGITOS

1 Paredes Gutiérrez, Máximo. *Registros del Estado Civil. Manual teórico práctico*. Lima: Cultural Cusco, 2006, p. 46.

El 5 de diciembre de 1946 se promulgó la Ley N.º 10733, la cual constituyó los concejos municipales por sufragio directo. Paralelamente, se creó el correspondiente Registro Electoral Municipal, en donde se podían inscribir los ciudadanos (hombres y mujeres) que supiesen leer y escribir, e incluso los extranjeros con residencia continuada de dos años en el país que supiesen leer y escribir en el idioma nacional, con el propósito de elegir a los alcaldes y concejales de sus respectivas localidades. El documento de votación era la "Libreta Electoral Municipal" que tenía la apariencia de un libro pequeño con tapa y contratapa y cuatro hojas en el interior. Estaba elaborado en papel simple y entre las medidas de seguridad se encontraban la huella digital y firma del inscrito, la firma del registrador y el sello de Registro Electoral Municipal. La libreta electoral municipal era de presentación obligatoria, como constancia de haber votado, para la realización de las gestiones ante los concejos provinciales y distritales del departamento respectivo.

FIGURA 2

ANVERSO DE LA LIBRETA ELECTORAL MUNICIPAL

En 1962, luego de la convocatoria a elecciones generales para junio de 1963, se promulgó el Decreto Ley N.º 14207 que creaba el Registro Electoral del Perú (REP). Dicha entidad tenía como objetivo principal la inscripción de los ciudadanos (hombres y mujeres) con derecho a sufragio, el otorgamiento de la correspondiente libreta electoral y la confección de una estadística nacional de electores. El REP, en un inicio, sería renovable cada quince (15) años, período que luego se prolongó a veinte (20) años por Ley N.º 21901 del 9 de agosto de 1977; finalmente, por Ley N.º 23722, se difirió dicha renovación hasta el 31 de diciembre de 1986. La libreta electoral de siete dígitos que se entregó a los ciudadanos constituía su único título de sufragio y a la vez era la cédula de identidad personal que debería ser presentada

en cualquier acto civil, comercial, administrativo y para todos los casos en que por ley sea requerida. Esta libreta electoral tenía tres (3) cuerpos y estaba elaborada en cartulina dúplex; en ella figuraban los datos más importantes consignados en la partida de inscripción y tenía las secciones necesarias para la anotación de las fechas en que el ciudadano ejercía su voto. Llevaba además las firmas del inscrito y del registrador, la huella dactilar y fotografía del inscrito y un sello con la fecha de su expedición.

FIGURA 3
ANVERSO DE LA LIBRETA ELECTORAL DE SIETE DÍGITOS



Un punto crucial en la identificación de los ciudadanos fue la identificación de los analfabetos. La Constitución de 1933 prohibía implícitamente el voto de este sector poblacional, ya que en su artículo 86 estipulaba que: "gozan del derecho de sufragio, los ciudadanos que sepan leer y escribir". Hasta antes de la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1979, era imposible efectuar la inscripción de un analfabeto en el registro electoral. En tal sentido, los artículos 45 y 46 del Decreto Ley N.º 14207 del REP establecían que antes de efectuarse una inscripción, el registrador corroboraba que el solicitante supiese leer y escribir. El REP por ende adolecía de limitaciones en cuanto a la población ciudadana, al no contar con un registro de la población analfabeta. Para una mejor evaluación poblacional se creó, por Decreto Ley N.º 22379 promulgado el 12 de diciembre de 1978, "el Registro de Identificación de los Ciudadanos que no sepan leer ni escribir"; a este registro se le conoció como Registro de Identificación de Analfabetos (RIA) y el documento que se expidió a partir del mismo se conoció como "Tarjeta Rosada" o "Tarjeta RIA". La norma disponía que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ordenara las disposiciones referentes a los procedimientos para las inscripciones en dicho registro. Este Registro de Identificación tuvo vigencia hasta el 15 de junio de 1984, fecha en que fue absorbido por el Registro Electoral del Perú por promulgación del Decreto Supremo N.º 024-84-IN, que disponía la inscripción "en un solo registro, de todos los peruanos que conforme a ley corresponde ejercer el derecho de sufragio". La

Tarjeta RIA estaba elaborada en cartulina simple de color rosa y solo constaba de dos (2) cuerpos, en el anverso se mostraba en letras en miniatura el texto "Decreto Ley N° 22379", y tenía el sello y firma del registrador, la huella dactilar y fotografía del inscrito y un sello del registro de identificación del Jurado Nacional de Elecciones sobre la fotografía como medida de seguridad.

FIGURA 4

ANVERSO DE LA TARJETA DEL REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN DE ANALFABETOS

191

En 1984 comenzó a realizarse las renovaciones de las inscripciones del registro electoral, tal y como se había dispuesto mediante ley N.° 14207 de 1962. Así, se hizo entrega a los ciudadanos una nueva libreta electoral con la particularidad de que esta tenía ahora ocho dígitos. Uno de los motivos de ello es que la población electoral de amplió considerablemente pues, según el artículo 65 de la Constitución Política del Perú de 1979, se rebajó la edad mínima para conseguir la ciudadanía de 21 a 18 años de edad; a su vez, se derogó la restricción al voto que recaía en los analfabetos: "Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil; el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años". Con estas nuevas medidas, solo los miembros de las fuerzas armadas y policiales en servicio activo no podían votar ni ser elegidos.

De esta manera, con la libreta electoral de ocho dígitos se comenzó un nuevo rumbo en la identificación de la población. El material que se utilizó para su confección fue la cartulina dúplex delgada de color blanco, y tenía tres (3) cuerpos. Entre sus medidas de seguridad estaba la inscripción en color salmón con letras en miniatura el texto "Jurado Nacional de Elecciones" en todo el documento, el

número de la libreta electoral en la portada, el sello y la firma del registrador, la firma del inscrito además de su impresión dactilar y su fotografía, así como el sello del Jurado Nacional de Elecciones encima de esta última.

FIGURA 5
ANVERSO DE LA LIBRETA ELECTORAL DE OCHO DÍGITOS



Con la Constitución Política de 1993 se creó el sistema electoral compuesto por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), organismos que actúan de forma autónoma y mantienen entre sí relaciones de coordinación. En el artículo 183 de la Carta política se establece que el RENIEC tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil; asimismo, es la entidad encargada de emitir las constancias correspondientes, así como de preparar y mantener actualizado el padrón electoral. El RENIEC, también, debe proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; mantiene, además, el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

La Ley N.º 26497 publicada el 13 de julio de 1995, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), creó el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) y oficializó al Documento Nacional de Identidad (DNI) como cédula de identificación personal, documento público, personal e intransferible, válido para todos los actos civiles, comerciales, administrativos y judiciales, destinado a sustituir a las libretas electorales, como título a presentar para ejercer el derecho de sufragio. Con la Resolución Jefatural 099-96-JEF/IDENTIDAD del 27 de diciembre de 1996 se suprimió la existencia y funcionamiento del Registro Electoral del Perú, siendo asumidas sus funciones registrales y administrativas por la Gerencia de Operaciones del RENIEC.

En 1996 se creó también la Libreta Electoral Mecanizada (LEM), documento que sirvió para la transición del paso de la libreta electoral al documento nacional de identidad (DNI). En este documento no se permitía registrar información manual, toda la información era ingresada por medios computarizados. Tenía dos (2) cuerpos y llevaba impresa la fotografía, la impresión dactilar y la firma del inscrito.

FIGURA 6

ANVERSO E LA LIBRETA ELECTORAL MECANIZADA

CONSTANCIA DE SUFRAGIO	CONSTANCIA DE SUFRAGIO	CONSTANCIA DE SUFRAGIO
CONSTANCIA DE SUFRAGIO	CONSTANCIA DE SUFRAGIO	CONSTANCIA DE SUFRAGIO
CONSTANCIA DE SUFRAGIO	CONSTANCIA DE SUFRAGIO	CONSTANCIA DE SUFRAGIO

REPUBLICA DEL PERU
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL - PERU -
 Dpto. _____
 Provincia: **CALLAO**
 Distrito: **CALLAO**
 Libro N° **128752**
LIBRETA ELECTORAL
N° 45750247
 Este documento constituye su cédula de identidad personal y al mismo tiempo, el único título de sufragio del ciudadano a cuyo favor ha sido otorgado.

En 1997 surgió la necesidad de crear un Documento Provisional de Identidad (DPI) debido al gran número de ciudadanos que carecían de un documento de identidad producto de la inhabilitación o destrucción de los libros de actas registrales de determinadas oficinas del Registro de Estado Civil, como consecuencia básicamente de actos terroristas o hechos fortuitos. Este documento se usó solo en materia de identificación más no así para sufragio. Al igual que la libreta electoral mecanizada, todos los datos eran ingresados mediante medios computarizados. Constaba de dos (2) cuerpos y llevaba impresa la fotografía, la impresión dactilar y la firma del inscrito. El DPI tenía impreso lo siguiente: "Documento Provisional No Valido Para Sufragios" y la fecha de caducidad del mismo que se prorrogó hasta el 31 de octubre de 1999 por Ley N.º 27081, fecha en que debería ser canjeado por el documento nacional de identidad correspondiente.

FIGURA 7

ANVERSO DEL DOCUMENTO PROVISIONAL DE IDENTIDAD DE 1997

El RENIEC desde 1997 emite el Documento Nacional de Identidad (DNI), que tiene carácter personal y es intransferible. Constituye actualmente la única cédula de identidad personal del ciudadano peruano válida para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y en general para todos aquellos actos en que por mandato legal el ciudadano tenga que identificarse.

Originalmente el DNI fue presentado en un tamaño llamado "Formato ISO ID-02", y tenía las siguientes dimensiones: 10 centímetros de ancho por 7 centímetros de alto en posición horizontal y era de un solo cuerpo. Posteriormente, en el año 2005, se aprobó el DNI en formato estándar internacional "Formato ISO ID-01" para tarjetas de identificación, de tamaño similar al de una tarjeta de crédito, y tiene las siguientes dimensiones: 8,54 centímetros de ancho por 5,4 centímetros de alto en posición horizontal.

El DNI tiene como característica el color azul. Presenta las siguientes ventajas: resulta difícil de falsificar; es de material durable; es de tamaño portable y cuenta con elementos de seguridad en cuanto al papel: papel de seguridad compuesto de fibra de pulpa de madera, con reacciones químicas a los ácidos y solventes polares, opaco a la luz ultravioleta; tiene además una marca de agua con el escudo del Perú y un hilo de seguridad metalizado no reproducible con el texto "República del Perú". En cuanto a la impresión, la tecnología de fijación es láser, con fotografía en colores con trama en la superficie del código único de identificación y primer apellido del titular; tiene también fotografía fantasma del titular en blanco y negro, código de barras bidimensionales PDF417 que contiene la información biométrica de las impresiones dactilares del titular y el código OACI referidos a los datos del titular. Respecto a su presentación cuenta con una lámina plástica compuesta de polietileno y poliéster, filme termosellable, espesor de 250 micrones, marco perimétrico de 2 milímetros con bordes redondeados para sellado y protección mecánica.

FIGURA 8

ANVERSO DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD VIGENTE



A partir del año 2002, el RENIEC comenzó a entregar el DNI a los menores de edad. Ello como respuesta a la agenda social del Estado Peruano que determinó que la identificación de la niñez y la adolescencia es una tarea prioritaria para asegurar el acceso a los servicios de salud, educación, alimentación y seguridad. Así también, en caso de accidente, extravío o rapto, se contará con los datos del menor, los que podrán ser difundidos oportunamente. Además, sirve para una correcta identificación en el Perú y libre tránsito sin necesidad de pasaporte y visa en Ecuador, Bolivia y Colombia. El número de DNI del menor será el mismo al cumplir su mayoría de edad y será el que utilice toda su vida.

Caracteriza a este documento su color amarillo. En cuanto a las medidas de seguridad son las mismas que el DNI de los mayores, a excepción de la carencia de la huella digital y la firma escaneada, que corresponde, en este caso, al adulto que lo declara ante el RENIEC. Como con el DNI de mayores, se presentó originalmente en tamaño "Formato ISO ID-02", cuyas medidas eran 10 centímetros de ancho por 7 centímetros de alto en posición horizontal y de un solo cuerpo. En el año 2005 se adecuó al estándar internacional del "Formato ISO ID-01" para tarjetas de identificación, al igual que el DNI de los adultos, con las dimensiones de 8,54 centímetros de ancho por 5,4 centímetros de alto en posición horizontal.



EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD ELECTRÓNICO

EDDIE CUEVA
EDGARDO VERÁSTEGUI
ALFREDO GALLO

INTRODUCCIÓN

Dentro de las funciones primordiales que tiene asignadas el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), por ley orgánica, está la referida a llevar el registro de identidad de todos los peruanos y el emitir el correspondiente documento nacional de identidad (DNI). El DNI cumple un rol fundamental al dar formalidad y seguridad jurídica a las transacciones, procedimientos y a los vínculos contractuales entre los ciudadanos, las empresas y las entidades públicas de nuestro país.

Es sabido que la seguridad de un documento de identidad utilizado en un entorno presencial disminuye en función del tiempo, por lo que es responsabilidad de su organismo emisor el actualizarlo periódicamente. No obstante, en la evolución de nuestro DNI tradicional al DNI electrónico (DNLe) tenemos un factor adicional a considerar, cual es que este último debe cumplir una función identificadora pero en un nuevo entorno de tipo digital.

En efecto, la globalización y el uso cada vez más generalizado de Internet en un medio crecientemente competitivo plantean la necesidad de elementos que nos permitan interactuar tanto identificándonos como dejando constancia de nuestra manifestación de voluntad de manera virtual, al igual que lo hacemos cotidianamente de manera presencial. Con el DNI electrónico y las herramientas que este nos proporciona, el RENIEC brinda su contribución para que los peruanos nos podamos desenvolver eficaz y eficientemente dentro de este nuevo entorno, confiando en que se impactará favorablemente en el desarrollo de las transacciones electrónicas y el gobierno electrónico seguro, a la vez que en el índice de competitividad del país.

El DNle se emite desde julio del año 2013 de acuerdo con el “Plan de Lanzamiento del DNle–Introducción, Lanzamiento y Masificación 2013-2021”, el que en su versión 1.0 contempla una implantación gradual y progresiva. Así, se han identificado sectores en los que se logrará mayor impacto, observándose un creciente interés por parte de las entidades públicas y las empresas privadas en aprovechar su uso para la optimización de sus procesos reduciendo costos y tiempos.

El RENIEC viene, a su vez, desarrollando una labor de investigación permanente sobre las actuales tendencias a escala mundial en la implementación de nuevos documentos de identidad electrónicos. En tal sentido se aprovecha de incorporar en el presente artículo una visión de futuro para la siguiente versión del DNle.

ANTECEDENTES NORMATIVOS, POLÍTICAS Y PLANES DE ESTADO

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) planteó en el año 2002 tanto en la Política Nacional de Informática como en el Plan Nacional de Desarrollo Informático 2003-2006 la necesidad de identificar al ciudadano en entornos electrónicos como Internet. Ello con el fin de que este pueda realizar transacciones de gobierno electrónico en las que se garantice tanto la autenticidad del ciudadano como la seguridad de la transacción.

Por su parte, la “Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico” desarrollada por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y aprobada en 2006 por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) estableció en su punto IV.2, Objetivo Estratégico 2, lo siguiente:

Desarrollar un conjunto de proyectos estratégicos que permitan la integración de sistemas e instituciones claves para el desarrollo de iniciativas de Gobierno Electrónico y, que por su importancia impacten en el corto y mediano plazo, permitiendo la adopción de las nuevas prácticas y constituyéndose en proyectos emblemáticos de uso masivo.

Se destaca entre las principales acciones de esta estrategia nacional el “Desarrollar, establecer e implementar el proyecto de DNI Electrónico”.

Igualmente, el “Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana”, publicado por la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI) y aprobado por la PCM en el año 2006, menciona en sus páginas 43 y 44 al DNle, dentro del punto referido al “Gobierno Electrónico”, como un proyecto a implementarse por el RENIEC. El mismo deberá integrarse con otros de la importancia del “Proyecto del Medio de Pago Virtual” o del “Proyecto de la Plataforma de Firmas Electrónicas y Certificados Digitales del Estado Peruano”. Asimismo, en su página 68, dentro de su estrategia 5.2, se plantea “Contribuir al desarrollo de la Sociedad de la Información mediante la ejecución de proyectos estratégicos”. Ello se refiere a que:

Existe un conjunto de proyectos que son prioritarios para fortalecer el desarrollo del Gobierno Electrónico, como son: Portal de Servicios al Ciudadano (PSC), Portal de Servicios Empresariales (PSE), Sistema Electrónico de Compras y Adquisiciones del Estado (SEACE), Infraestructura de Datos Espaciales (IDEP), Plataforma Transaccional del Estado, entre otros. Sin embargo, su buen funcionamiento va necesariamente de la mano de la implementación de un identificador único para que cualquier ciudadano pueda acceder a ellos e interactuar con el Estado. Ese identificador único es el Documento Nacional de Identidad (DNI), el cual debe ser diseñado e implementado en su versión electrónica.

En lo que se refiere a normas, cabe revisar la Ley N.º 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, promulgada el 26 de mayo de 2000, por la que se regula en el Perú la utilización de la firma digital y los certificados digitales, así como el establecimiento de una infraestructura de clave pública (PKI) con entidades de certificación, organismos de registro y una autoridad administrativa competente (AAC) que llevará el registro de las mismas. Como veremos, los certificados digitales son un componente fundamental del DNle en lo relativo a sus funcionalidades de autenticación y firma digital (manifestación de voluntad) en entornos electrónicos.

En complemento de la referida Ley tenemos a su Reglamento, aprobado por D.S. N.º 052-2008-PCM del 18 de julio de 2008, donde se designa al RENIEC para el cumplimiento de roles fundamentales como Prestador de Servicios de Certificación dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE), específicamente como Entidad de Certificación Nacional para el Estado Peruano (ECERNEP), Entidad de Certificación para el Estado Peruano (ECEP) y Entidad de Registro para el Estado Peruano (EREP). Más aún, este reglamento nos proporciona la primera definición oficial del DNI electrónico:

Artículo 45°.- Del Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle)

El Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle) es un Documento Nacional de Identidad, emitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, que acredita presencial y electrónicamente la identidad personal de su titular, permitiendo la firma digital de documentos electrónicos y el ejercicio del voto electrónico presencial. A diferencia de los certificados digitales que pudiesen ser provistos por otras Entidades de Certificación públicas o privadas, el que se incorpora en el Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle) cuenta con la facultad adicional de poder ser utilizado para el ejercicio del voto electrónico primordialmente no presencial en los procesos electorales...

NECESIDAD DE LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

El artículo 28.º de la Ley Orgánica del RENIEC refiere textualmente:

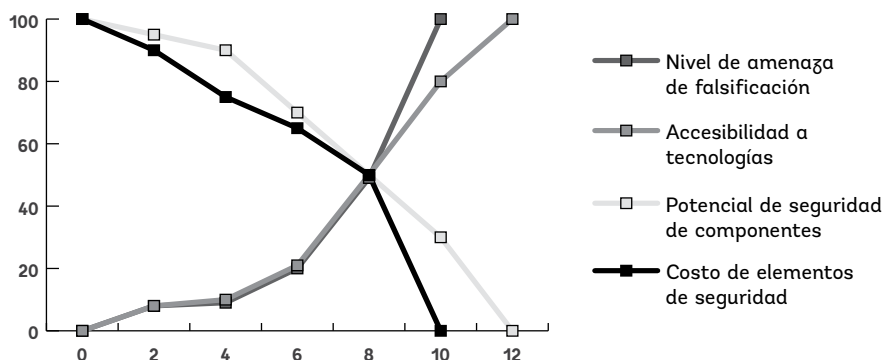
El Documento Nacional de Identidad (DNI) será impreso y procesado con materiales y técnicas que le otorguen condiciones de máxima seguridad, inalterabilidad, calidad e intrasferibilidad de sus datos, sin perjuicio de una mayor eficacia y agilidad en su expedición.

Conforme se sustenta a continuación, resulta necesaria la actualización periódica del DNI a efectos de brindarle las mejores condiciones de seguridad y calidad según la ley. Así, debe destacarse que conforme las tecnologías empleadas en el diseño y producción de un documento de identidad van envejeciendo, sucede lo siguiente (WILLIAMS 2003):

- Los elementos de seguridad incorporados en él disminuyen de precio.
- Se reduce el potencial de eficacia de los elementos de seguridad empleados.
- La tecnología utilizada para su manufactura se hace más accesible.
- El nivel de amenaza de posibles falsificaciones aumenta.

Lo señalado se ve reflejado en la figura 1.

FIGURA 1
SEGURIDAD DEL DOCUMENTO DE IDENTIDAD EN FUNCIÓN DEL TIEMPO



Fuente: Williams 2003.

En el caso de nuestro país, el periodo de vigencia del DNI fue ampliado de 6 a 8 años en aplicación de la Ley N.º 29222 promulgada en mayo de 2008. De esta manera se modificó el artículo 37.º de la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del RENIEC.

Resulta importante referir que, dentro de las proyecciones de actualización tecnológica que se puedan hacer para un documento nacional de identidad, debe ahora tenerse en cuenta el avance de las tecnologías ya no solo para identificarnos en un entorno presencial, sino también en uno electrónico a través de redes

informáticas como Internet. En tal sentido, se deberá tener en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales de estandarización sobre la fortaleza y vigencia de los elementos biométricos y criptográficos a implementarse en esta nueva generación de tarjetas de identidad llamadas electrónicas (eID).

CONCEPTUALIZACIÓN DEL DNI ELECTRÓNICO

Los estudios referidos al DNI electrónico se iniciaron en el RENIEC el año 2005. En esa entonces se estableció contacto con los fabricantes más importantes de documentos de identidad y documentos de viaje a escala mundial para empezar a conocer los principales conceptos y el estado del arte en la materia. Asimismo, se efectuó un estudio preliminar para la implantación del DNI electrónico por parte de una empresa consultora local, contándose con la estrecha colaboración de personal técnico especializado del RENIEC; como consecuencia de ello se logró desarrollar un prototipo enteramente funcional de un documento de identidad electrónico. El resultado de esta iniciativa quedó plasmado en el informe técnico RE-GIE-SGIT-IT-DNI-IDE3.1-IT emitido en el mes de octubre, "Documento Nacional de Identidad, Implementación del DNI electrónico", aprobado como "anteproyecto referente a la implementación del DNI electrónico" por Resolución Jefatural N.º 1202-2005-JEF/RENIEC del 12 de diciembre de ese año.

Cabe referir que para la conceptualización del DNI electrónico peruano se partió por analizar la problemática existente desde los puntos de vista del marco legal, del gobierno electrónico y de la seguridad de la información, considerándose además las limitaciones del DNI convencional al no permitir la identificación en entornos virtuales y su eventual obsolescencia y vulnerabilidad ante posibles falsificaciones. Igualmente, se analizaron tanto los estándares internacionales y tecnologías vigentes como las implementaciones de documentos de identidad que iban a la vanguardia a escala mundial, entre otras, las correspondientes a las tarjetas de identidad electrónica de Finlandia (2000), Bélgica (2003), Italia (2001), Austria (2000), Estonia (2002), Malasia y Hong Kong, revisándose también la información disponible del proyecto español. En la figura 2 presentamos el anverso del documento de identidad belga.

201

FIGURA 2
TARJETA DE IDENTIDAD DE BÉLGICA



Fuente: <<http://eid.belgium.be>>.

De esta forma, el DNI electrónico es conceptualizado como un documento de usos múltiples apto para entornos tanto presenciales como no presenciales. Entre sus fines están la realización de transacciones electrónicas dentro del sector privado, así como el interactuar con el sector público en trámites y procedimientos de gobierno electrónico, a parte de su rol primario de autenticación de la identidad.

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO DEL DNI ELECTRÓNICO

El diseño gráfico de la tarjeta del DNI electrónico incorpora los contenidos exigidos para este fin por la Ley Orgánica del RENIEC, al igual que el DNI tradicional. En lo referido a la disposición de los datos, se siguió los criterios establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para los documentos de viaje en formato de tarjeta ID-1 con chip de contactos¹, conforme puede visualizarse en la figura 3.

FIGURA 3

DNI ELECTRÓNICO PERUANO. ANVERSO Y REVERSO



Fuente: Oberthur Technologies.

1 Cabe precisar que el estándar definido por la OACI, en su Doc 9303, considera como interfaz estándar a una de tipo contactless, inalámbrica o por radiofrecuencia; no obstante, en el mismo documento se brindan parámetros para el diseño gráfico de tarjetas con chip de contactos.

A efectos de poder disponer de un documento seguro y confiable, primeramente en el entorno presencial, se consideró incorporar en su diseño físico un conjunto de elementos de seguridad que contrarresten las principales amenazas a las que se puede exponer un documento de identidad. Tenemos inicialmente los incorporados en su proceso de fabricación:

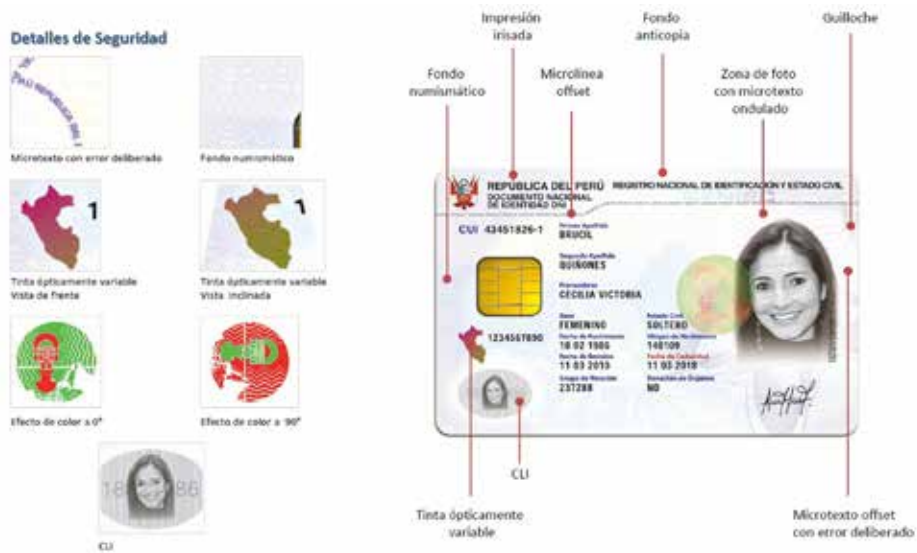
- a. Fondo con patrón Guilloche.
- b. Microtexto o microlínea.
- c. Error deliberado en microtexto.
- d. Elemento con Tinta Ópticamente Variable (OVI).
- e. Fondo de arco iris.
- f. Diseño numismático.
- g. Dispositivo Ópticamente Variable (OVD) incrustado.
- h. Imágenes UV.
- i. Superficie lenticular para el grabado del CLI (Imagen Láser Cambiante).

Y, luego, los incorporados durante la personalización del documento:

- a. Número de Código Único de Identificación (CUI) con dígito de verificación.
- b. Foto fantasma con fecha de nacimiento (CLI).
- c. Grabado táctil de la fecha de nacimiento.
- d. Fotografía con número de CUI traslapado en vertical.
- e. Numerología del Registro.

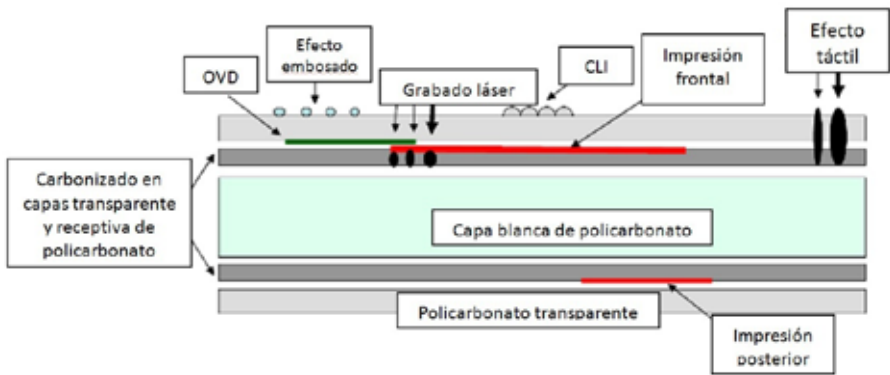
El DNI electrónico incorpora, además, un elemento de seguridad solo reconocible con dispositivos especiales que son de exclusivo conocimiento de los peritos del RENIEC. Por otro lado, la técnica de impresión por grabado láser es de por sí una medida de seguridad adicional. El grabado láser no es propiamente una impresión, dado que no se utiliza una tinta ni un tóner, sino que los textos e imágenes se producen sobre la tarjeta mediante un proceso de carbonizado de las moléculas sobre las capas receptiva y transparente de policarbonato de la tarjeta. Estas capas son fusionadas a alta temperatura y presión, resultando imposible su deslaminado sin que se produzca un deterioro visible. En la figura 5 se observa el corte lateral de una tarjeta de policarbonato con la identificación de sus capas y el grabado láser.

FIGURA 4
ELEMENTOS DE SEGURIDAD MÁS IMPORTANTES EN EL ANVERSO DE LA TARJETA



Fuente: Oberthur Technologies.

FIGURA 5
SECCIÓN LATERAL DE TARJETA CON CAPAS DE POLICARBONATO Y GRABADO LÁSER



Elaboración propia.

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO ELECTRÓNICO DEL DNle

El DNI electrónico es una tarjeta inteligente (Smart Card) con chip de contactos, capacidades criptográficas y certificaciones internacionales de seguridad FIPS y Common Criteria, para cuya lectura se requiere del dispositivo correspondiente. El sistema financiero dispone también en la actualidad de tarjetas con chip. En la figura 6 se observa un lector USB genérico y un lector POS utilizado con tarjetas inteligentes con chip de contactos.

FIGURA 6

LECTOR DE TARJETAS INTELIGENTES Y DISPOSITIVO POS APTO PARA LA LECTURA DE TARJETAS DE CRÉDITO CON CHIP



Fuente: <<http://www.ingenico.co.uk>>.

En el marco de las buenas prácticas en documentos de identidad electrónicos de otros países y los estándares internacionales, se conceptualizó el DNle como documento de identidad de usos múltiples. Acorde con ello, se contempló implementar en su chip las siguientes funcionalidades:

- a. El DNle ofrece la funcionalidad de identificación a través de una primera aplicación de identidad basada en la definida por OACI para los documentos de viaje de lectura mecánica (eMRTDs)². Esta aplicación posibilita la autenticación del titular de manera presencial y con la certeza de que el documento y sus contenidos son originales y no han sido cambiados. Los datos biográficos asociados a esta aplicación son los mismos visibles sobre la tarjeta como datos y elementos variables y se encuentran dentro de una estructura estandarizada y protegida en su autenticidad e integridad denominada Logical Data Structure (LDS). Se incluye asimismo la fotografía que posibilita la autenticación por reconocimiento facial.

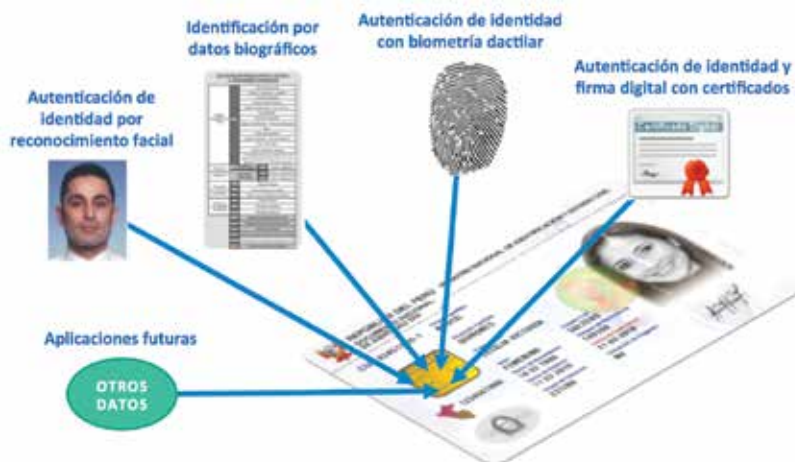
2 El estándar definido por la OACI en su Doc 9303 considera como interfaz estándar a una de tipo sin contactos o por radiofrecuencia. En el caso del DNle, el acceso a la LDS debe hacerse a través de una interfaz de contactos.

En el chip del DNle tenemos también otra estructura propietaria de lectura libre con los datos biográficos del ciudadano, la que ha sido denominada Aplicación Básica de Identidad (ABI).

- b. Las funcionalidades de firma digital y autenticación de la identidad en entornos electrónicos mediante certificados digitales se hace posible con la aplicación PKI, ello incluso de forma remota o por Internet. Los certificados digitales son emitidos por la entidad de certificación del RENIEC acreditada en la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE). Entre los datos asociados a esta aplicación que se encuentran en el chip tenemos a los certificados digitales de autenticación y firma digital del ciudadano, sus correspondientes claves criptográficas privadas, además de los certificados correspondientes a las entidades de certificación de la cadena de confianza de la PKI del Estado peruano. En tal sentido, el DNle cumple con las exigencias de las guías de acreditación de la IOFE para los dispositivos criptográficos a utilizarse para la firma digital en cuanto a certificaciones de seguridad internacionales como FIPS y Common Criteria.
- c. Bajo la funcionalidad de autenticación biométrica de la identidad *Match-On-Card*, el chip lleva almacenadas en una zona segura de su memoria las plantillas biométricas correspondientes a las huellas dactilares de los dedos índice derecho e izquierdo del titular del documento, posibilitándose así el contrastarlas con las de la persona que lo porta el documento de manera tal que se produzca su validación positiva o su rechazo. La comparación se produce dentro del chip por lo que las plantillas biométricas no quedan expuestas en ningún momento.

El diseño del DNle contempla que con posterioridad puedan incorporarse en su chip aplicaciones o datos adicionales. De esta manera sus funcionalidades serían aún mayores.

FIGURA 7
FUNCIONALIDADES DEL DNIE



Fuente: elementos tomados del Doc 9303 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

IMPLANTACIÓN DEL DNI ELECTRÓNICO EN EL PERÚ

Entre los principales elementos necesarios para la implantación de este tipo de documento en nuestro país podemos distinguir por lo menos seis.

- a. *Diseño y producción de la tarjeta para el DNle:*
Lo que ha sido realizado en una primera versión del documento de identidad electrónico que se encuentra ya en circulación desde el año 2013, con las características y funcionalidades detalladas en puntos anteriores.
- b. *Diseño e implementación del centro de personalización del DNle:*
El centro de personalización se encuentra ya en operación, lo que posibilita una emisión inicial en volúmenes controlados. En sus instalaciones se efectúa el grabado de datos mediante láser en el cuerpo de policarbonato de la tarjeta y el grabado de los datos en el chip asociado a sus aplicaciones de identidad y Match-On-Card.

Cuenta con una infraestructura de alta seguridad y eficiencia, además del equipamiento y software requeridos. Su diseño sigue las buenas prácticas señaladas en la Norma Técnica Peruana NTP-ISO/IEC 17799. En la figura 8 tenemos una vista del centro de personalización del DNle.

FIGURA 8
RENIEC, CENTRO DE PERSONALIZACIÓN DEL DNI ELECTRÓNICO



- c. *Integración y desarrollo de sistemas del RENIEC:*
El sistema del centro de personalización se encuentra integrado con las bases de datos de identidad y biométrica del RENIEC, lo que posibilita la incorporación de los datos correspondientes del ciudadano en el chip de su documento de identidad. A su vez, se han desarrollado las aplicaciones que permiten la generación de claves criptográficas y la incorporación de certificados digitales en el DNle como dispositivo seguro para la firma digital, lo que se efectúa en presencia del ciudadano bajo entornos controlados del RENIEC.
- d. *Acreditación del proceso de emisión de los certificados digitales del DNle ante la AAC de la IOFE:*

Como el DNI electrónico es un dispositivo para la firma digital que contiene claves criptográficas y certificados digitales, tiene que cumplir con las exigencias establecidas en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales. Así, en las guías de acreditación pertinentes publicadas por la Autoridad Administrativa Competente de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (INDECOPI), se ha acreditado a la Entidad de Certificación para el Estado Peruano (ECEP) y a la Entidad de Registro para el Estado Peruano-Persona Natural (EREP-PN) del RENIEC.

Adicionalmente a ello, se ha logrado la certificación del proceso que incluye la solicitud, generación, cancelación, entrega y demás procesos de soporte para los certificados digitales bajo los estándares ISO 9001:2008 (Sistema de Gestión de Calidad) e ISO/IEC 27001:2005 (Sistema de Gestión de Seguridad de la Información). En la figura 9 se presentan ambos certificados.

FIGURA 9

CERTIFICACIONES DE CALIDAD Y DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN PARA EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN DIGITAL DEL RENIEC



- e. *Difusión del DNIe y de las nuevas tecnologías que incorpora entre los ciudadanos y las entidades:*

Conforme se ha adelantado líneas arriba, la conceptualización del DNI electrónico y su figuración en documentos tanto normativos como de planeamiento del Estado viene desde años atrás. En estos documentos se contemplaba ya su importante rol como elemento identificador para el acceso seguro a sistemas y también en lo referido a la manifestación de la voluntad a través de la firma digital no repudiable. El RENIEC emprendió desde esos momentos iniciales la difusión de los conceptos asociados al DNI electrónico y a la identidad digital.

En la actualidad, el RENIEC continúa en su labor de apoyo a efectos de promover su utilización en beneficio de la ciudadanía y de las propias entidades con la optimización de sus procesos. En tal sentido, dentro de un entorno

económico favorable en nuestro país se ha iniciado ya la emisión del nuevo documento de identidad con un mayor grado de madurez en cuanto a la capacidad de las entidades públicas para implementar servicios de gobierno electrónico que contemplen el uso de este tipo de herramientas, además de iniciativas también del sector privado.

f. Masificación del DNle:

El RENIEC deberá actualizar y ampliar de manera gradual la infraestructura disponible a efectos de que progresivamente se pueda llegar a una emisión total del nuevo documento de identidad electrónica en reemplazo del DNI convencional que aún se emite en la actualidad. Al ser el DNle un dispositivo criptográfico para la firma digital, deben cumplirse los requisitos de seguridad para su emisión, desde su solicitud hasta su entrega, en entornos controlados conforme a las políticas y prácticas de certificación declaradas, todo ello bajo el marco del esquema acreditativo de la IOFE. El RENIEC dispone de un “Plan de Lanzamiento del DNle–Introducción, Lanzamiento y Masificación” actualmente en su versión 1, el que fue aprobado por resolución jefatural de julio de 2013.

Por su parte, las entidades públicas y privadas vienen mostrando un interés cada vez más creciente en implementar soluciones que harán uso de las herramientas que ofrece el DNle y de otros productos de consultas en línea y de certificación digital del RENIEC, como por ejemplo el servicio de sellado de tiempo, un valor agregado de las firmas digitales que brindará hora cierta a las transacciones electrónicas.

VENTAJAS Y BENEFICIOS DEL DNI ELECTRÓNICO

Para comprender la importancia del DNI electrónico resulta conveniente destacar las ventajas y beneficios que nos ofrece, las que en mucho son compartidas con la implantación del gobierno electrónico en nuestro país. Entre las más importantes se pueden mencionar:

- Contribuye a la instauración de la identidad digital, la que a su vez es requisito para la e-inclusión y un gobierno electrónico eficaz.
- Como actualización y evolución del DNI convencional ofrece una mejora sustancial a la seguridad de nuestro documento de identidad.
- Brinda mayores posibilidades de uso que el DNI convencional al poder utilizarse en entornos virtuales, procesos mecanizados de tipo electrónico o en el Internet.
- Posibilita la virtualización de servicios públicos o del sector privado que requieren autenticación de la identidad o firma digital.
- Permite la agilización de la gestión administrativa mediante el uso de firmas digitales.
- Facilita el acceso a múltiples servicios a través de un único documento.
- Cuenta con el respaldo normativo y el que ofrecen sus tecnologías de avanzada para garantizar un uso confiable y seguro.

- Posibilita el ejercicio del voto electrónico remoto en respaldo de procesos transparentes, más eficaces y eficientes, fomentando la democracia participativa directa.
- Identifica de forma eficaz a los beneficiarios de programas sociales mejorándose los procesos de asignación y distribución de recursos a la vez que su trazabilidad y control.
- Control seguro para el acceso a redes y a instalaciones físicas.
- Permite reforzar el reconocimiento del DNI peruano en otras naciones y comunidades de países, pudiendo utilizarse como documento de viaje en los países con convenios.
- Posibilita acercar los servicios del Estado a las poblaciones remotas y desatendidas, propiciando la e-inclusión.
- Permite el acceso a servicios de gobierno electrónico las 24 horas del día, los 7 días de la semana, desde cualquier parte del país o del mundo evitándose desplazamientos innecesarios y pérdidas de tiempo. Solo se necesitará de acceso a una computadora y la conexión a Internet.
- Reducción de costos operativos de las entidades y empresas al reducirse las atenciones presenciales a los ciudadanos a través de agencias.

VISIÓN A FUTURO DEL DNI ELECTRÓNICO

210

La tecnología de tarjetas inteligentes presenta diversas alternativas a futuro para su aplicación en el caso del DNI electrónico peruano, en adición a las facilidades que ofrece el documento actualmente. Entre las más importantes se han identificado la interfaz dual o híbrida, la identidad digital móvil, el medio de pago, el tránsito en medios de transporte y la privacidad en medios virtuales.

INTERFAZ DUAL O HÍBRIDA

El DNle actual posee una interfaz con contactos conforme al estándar ISO/IEC 7816. Esta tecnología es reconocible por la plancha metálica rectangular incrustada en la tarjeta. Alternativamente, las tarjetas inteligentes se fabrican disponiendo de interfaz sin contactos, conforme al estándar ISO/IEC 14443 y existen también las que disponen de ambas interfaces, denominadas de interfaz dual si tienen un solo chip o híbridas si disponen de dos chips separados. El simple acercamiento de la tarjeta hacia el dispositivo lector basta para establecer la comunicación confiable requerida para la ejecución de aplicaciones informáticas.

La aplicación para documentos de viaje de la OACI, con su estructura lógica de datos estandarizada que se encuentra implementada en el DNle, es de utilidad tanto en la validación de la identidad presencial en el entorno nacional, como en los puestos de frontera para el tránsito hacia países vecinos. Sin embargo, por no poseer el DNle interfaz sin contactos en conformidad con el estándar de la OACI, ello implica limitaciones en su lectura por lo que una versión futura debería disponer de la misma.

Otro aspecto beneficioso de la interfaz sin contactos es la posibilidad de proyectar su uso hacia aplicaciones de tránsito masivo, como es el caso del transporte público. Dicho empleo colocaría al DNle como dispositivo muy conveniente, pues estando en posesión de la población, su adaptación para manejar pagos y acceso a diversos operadores de transporte evitaría la necesidad de que los ciudadanos porten múltiples tarjetas.

Finalmente, debe destacarse que un futuro DNle con interfaz dual o con interfaz sin contactos podría comunicarse con aquellos teléfonos celulares inteligentes o smartphones que cumplan con la especificación NFC. Ello posibilitaría la implementación de aplicaciones de firma digital o de autenticación de la identidad, entre otras, conforme se ejemplifica en el punto referente a la identidad digital móvil.

IDENTIDAD DIGITAL MÓVIL

El documento de identidad electrónica a través de teléfonos celulares ya ha sido implementado en algunos países de Europa desde años atrás bajo diferentes modalidades.

En la identidad digital basada en teléfonos celulares se observa el uso diversos niveles de seguridad, como en el caso de Holanda, en donde se dispone de un nivel básico (usuario/contraseña); un nivel medio (se añade el factor de verificación de la posesión del celular mediante un mensaje SMS); y el nivel alto (basado en dispositivos criptográficos de hardware, firma digital e infraestructura PKI).

Los esquemas que muestran mayor madurez y seguridad son aquellos basados en un SIM criptográfico, encontrándose las infraestructuras del Servicio de Firma Móvil (MSS) y de la PKI correspondiente estandarizadas en parte bajo especificaciones de ETSI y/o WPKI (de WAP Forum). En este caso, se requiere el acceso a la red telefónica y la participación del operador telefónico.

De disponerse a futuro de una nueva versión de DNle con interfaz dual o con interfaz sin contactos, el celular con NFC se constituiría simplemente en una unidad lectora inalámbrica con teclado incorporado para la introducción de PINes, siendo que bajo esta modalidad de operación no se requeriría de un SIM criptográfico, ni de infraestructura PKI distinta de la actualmente disponible, ni de mayores cambios a la infraestructura de emisión del DNle, ni tampoco de acceso a la red del operador telefónico, aunque quizás sí la incorporación de un applet en el SIM y adecuaciones al middleware que acompaña normalmente al DNle.

En el proceso de registro o emisión, y a efectos de cumplir con lo establecido respecto a la posesión de las claves privadas, estas deberían ser generadas en el SIM del teléfono celular o en su defecto verificarse el control que el usuario debería mantener sobre las mismas. Así, dicho dispositivo deberá poseer capacidades criptográficas con niveles de seguridad según estándares y certificaciones internacionales vigentes.

La participación del DNle actual bajo un posible esquema de Mobile eID basado en SIM criptográfico debería darse al menos como medio exigido para efectuar el registro inicial del usuario. En algunos casos se observa que es requisito para un

registro de usuarios no presencial o, en su defecto, para la activación remota de las claves de autenticación o firma digital ya almacenadas en el SIM criptográfico. Todo ello busca mantener los niveles de seguridad vigentes a escala mundial.

MEDIO DE PAGO

También el DNle sería de utilidad al funcionar como medio de pago con cargo a cuentas bancarias o a valor monetario asociado a la tarjeta. El uso de las tarjetas como medio de pago desde el año 2012 se orienta hacia el abandono de las tarjetas de banda magnética y a la implementación de aplicaciones que se ejecutan en tarjetas inteligentes con chip incorporado, las cuales son también factibles de implementar en una tarjeta como el DNle.

En el mediano plazo, se estima que la interfaz sin contactos será la preferida para las operaciones de medios de pago con tarjeta. Ello constituye otra razón que abona a la conveniencia de que el DNle funcione en ambos tipos de interfaz. Esta facilidad de uso como tarjeta bancaria es factible de implementar en tarjetas inteligentes, cumpliendo el estándar internacional dado por EMVCo, organismo que agrupa a las principales entidades operadoras de los medios electrónicos de pago, como son VISA, MasterCard, EuroPay y American Express, entre otras.

La EMVCo ha establecido especificaciones para la operación de tarjetas de pago, tanto de interfaz con contactos como de sin contactos, teniendo estas últimas mayor proyección de uso por la comodidad y rapidez que brindan. Las prestaciones y procedimientos de seguridad que EMVCo exige como propiedades de las tarjetas inteligentes son de nivel similar a las exigidas para el DNle.

TRÁNSITO EN MEDIOS DE TRANSPORTE

Las aplicaciones o *applets* de tránsito o pago de tarifas de mayor despliegue a nivel mundial son las designadas MIFARE Classic y MIFARE DESFire. Estas aplicaciones no son elegibles para incorporarse en el DNle debido a las brechas de seguridad que generarían para el funcionamiento de las aplicaciones orientadas a la validación de la identidad. La primera de las nombradas, MIFARE Classic, es la que se viene usando en las tarjetas de los servicios de transporte público Metropolitano y Metro de Lima (Tren Eléctrico).

En el año 2010, varios fabricantes de chips y organizaciones operadoras de medios de transporte formaron la alianza Open Standard for Public Transportation (OSPT), para el desarrollo y adopción de tecnologías innovadoras de cobro de tarifas. Esta alianza ha introducido la solución denominada CIPURSE, que es abierta y permite la interoperabilidad con sistemas de cobro existentes como el de MIFARE. El *applet* que efectiviza las funciones CIPURSE en el chip se basa en especificaciones que son compatibles con el DNle; se posibilita así su instalación y administración por entidades externas, al igual que el mantenimiento de la seguridad con técnicas de cifrado y canales seguros.

De esta manera, se pondrá a disposición un recurso en evolución hacia un estándar abierto que no dependerá de un fabricante en particular. A los ciudadanos

se les ofrecerá la facilidad de usar su propio DNle para acceder a servicios de cobro automático no solo de transporte público, sino también a otros que podrán ser desplegados al disponerse de un recurso como el DNle que estará en las manos de todos.

PRIVACIDAD EN MEDIOS VIRTUALES

Para la identificación electrónica en transacciones en línea, el DNle actual se soporta en la tecnología PKI. Así, cuando un proveedor de servicios en Internet requiere la autenticación de un usuario envía un "código desafío" que este debe firmar con su clave privada usando su tarjeta DNle. La respuesta, junto con el certificado correspondiente, es enviada de vuelta al proveedor de servicio para que ambos sean verificados. A partir del certificado, la identidad del usuario y todos sus atributos relacionados pueden ser extraídos para lograr su identificación electrónica. Con este procedimiento, la privacidad que el usuario pudiera desear al efectuar la transacción queda expuesta.

La privacidad es altamente valorizada en el desenvolvimiento de la persona en la sociedad moderna, y para preservarla se han desarrollado nuevas soluciones que proveen alto grado de confianza. Estas soluciones permiten que el usuario provea solo aquellos datos que son absolutamente necesarios para la transacción, lo que se conoce como minimización de datos. Por otro lado, estas soluciones dan la oportunidad de usar diferentes identificadores con proveedores diferentes o en transacciones diferentes con el mismo proveedor; es decir, que instituyen el uso de seudónimos para ocultar la identidad real del usuario.

Adicionalmente, el usuario debería tener control de la información relativa a sí mismo y ser apto para decidir qué información de la almacenada en el DNle será compartida y antes de compartirla debería saber con alto grado de certeza cuál es la contraparte en el intercambio de información.

El DNle actual implemente medidas para el control de acceso a los datos contenidos en la aplicación de identidad para documentos de viaje de la ICAO como son el Control de Acceso Básico (BAC por su sigla en inglés). No obstante, los pasaportes de segunda generación contemplan nuevos protocolos de seguridad, los que en su conjunto se engloban bajo la denominación de Control de Acceso Extendido (EAC por su sigla en inglés):

- Establecimiento de Conexión Autenticada mediante Contraseña, PACE.
- Autenticación del Terminal, TA.
- Autenticación del Chip, CA.
- Autenticación Pasiva, PA.

Los protocolos referidos podrían estar disponibles en el DNle en su versión futura para ser usados por las aplicaciones que requieran su ejecución para diversas funciones específicas, incluso diferentes de las atribuibles a la aplicación de documento de viaje.

BIBLIOGRAFÍA

INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2002a *Política Nacional de Informática*. Lima: INEI.

2002b *Plan Nacional de Desarrollo Informático 2003-2006*. Lima: INEI.

COMISIÓN MULTISECTORIAL PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

2006 *Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

LEY N.º 27269

2000 *Ley N.º 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales* promulgada el 26 de mayo de 2000

OACI-ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

2008 “Doc 9303, Documentos de viaje de lectura mecánica, Parte 3, Especificaciones para dvLM electrónicos con capacidad de identificación biométrica”. Disponible en: <<http://www.icao.int/Security/mrtd/pages/Document9303.aspx>>.

OBERTHUR TECHNOLOGIES

2011 *Diseño gráfico para el DNle peruano*. Lima: s/d.

ONGEI-OFICINA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INFORMÁTICA

2006 *Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico*. Lima: ONGEI.

PCM-PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2008 *Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales* vigente, aprobado por D.S. N.º 0052-2008-PCM del 18 de julio de 2008.

RENIEC-REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

2005 *Documento Nacional de Identidad, Implementación del DNI electrónico*. Lima: RENIEC.

2013 *Plan de Lanzamiento del DNle – Introducción, Lanzamiento y Masificación 2013 – 2021*, V 1.0. Lima: RENIEC.

WILLIAMS, IAN

2003 “Advanced Identification Technologies – Document Security. Conferencia anual *Future Technology session of the American Association of Motor Vehicle*. Disponible en: <<http://idsysgroup.com/ftp/aam-va2003-laser-c.pdf>>.

PÁGINAS WEB:

<http://eid.belgium.be/en/find_out_more_about_the_eid/the_electronic_identity_documents/the_eid/>.

<http://www.ingenico.co.uk/zee_uploads/all/all/gallery_gallery/2298/eft930-smartcard.jpg>.



MODERNIZACIÓN DE LOS REGISTROS CIVILES A ESCALA NACIONAL, DENTRO DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

CELIA SARAVIA

El gobierno electrónico, según lo define la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte del Estado para brindar servicios e información a los ciudadanos. Ello aumenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementa sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana. Hoy en día, en el contexto globalizado, se debe aprovechar el uso eficiente de la tecnología para presentar proyectos innovadores. En tal sentido se plantean nuevos proyectos que traen como beneficio romper la brecha de la distancia y ofrecer la misma comodidad, placidez y calidad del servicio.

El sistema de registro civil administrado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) inscribe el acaecimiento de los nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, adopciones y reconocimientos entre otros actos modificatorios de la condición de los ciudadanos. Estos sucesos guardan relación con una persona individual, desde su nacimiento hasta su muerte, y con todos los cambios del estado civil que se puedan producir durante la vida de la persona. En el pasado, el registro se hacía manualmente en libros registrales impresos y actualmente se ejecuta en un aplicativo informático que permite un proceso automatizado. El producto es un acta registral en línea o acta electrónica que elimina actividades de registro manual y el uso de papel.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

Los Incas (1200 a 1527 d. C.) establecieron un procedimiento peculiar para registrar los nacimientos, las defunciones y otros eventos cuya responsabilidad incumbía a las autoridades públicas (ROSTWOROWSKI 2010: 25). En América tienen el mérito de haber sido los primeros que registraron sucesos vitales, aunque ni su objetivo fundamental ni los métodos utilizados tienen mucha relación con

el concepto moderno del registro civil. Los Incas no tenían caracteres escritos; utilizaban cintas entrelazadas de colores y nudos para registrar los hechos. Estos mecanismos de inscripción, conocidos como quipus, estaban a cargo de los quipucamayus, quienes anotaban por medio de los nudos todos los tributos que se entregaba al Inca cada año, especificando a cada hogar y su modo peculiar de servicio. Los quipus registraban el número de personas que iban a la guerra, los que morían en ella y los nacidos y fallecidos en cada mes. Este sistema quedó interrumpido por la llegada de los Peninsulares en 1532. Los quipus fueron sustituidos por registros parroquiales durante los casi tres siglos de dominio español.

Durante la colonia no existió una legislación sobre los registros de nacimientos, defunciones o estado civil, pues esta labor fue ejercida por la Iglesia a través de las parroquias, rigiéndose por el Derecho Canónico. En 1749, se ordenó la formación de estados mensuales de los nacimientos, matrimonios y defunciones, encargándoles el cuidado y custodia de estos libros a las mismas parroquias.

En 1852, 30 años después de la Independencia del Perú, el registro civil se transformó con la promulgación del primer Código Civil que creó los registros del estado civil, los cuales establecían que la inscripción de los nacimientos, matrimonios y defunciones fuera de responsabilidad de los alcaldes provinciales y distritales, quienes eran los encargados de administrar y llevar los libros de registro del estado civil.

La Constitución peruana de 1856¹ ratificó lo dispuesto en el primer Código Civil, con la finalidad de establecer registros de identificación; ello debido a la necesidad de conocer el número de ciudadanos de cada jurisdicción para efectos de los procesos electorales. Con tal objeto se creó un documento de identidad denominado libreta electoral.

En 1857, el Estado peruano aprobó una ley que establecía el registro civil pero que tuvo corta duración, a excepción de la obligación de llevar los registros de defunción. Sin embargo, en 1892 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Municipalidades mediante la cual se reconoció la necesidad del registro civil debido a que no existía información de los nacimientos, matrimonios ni de las defunciones en cada localidad.

Es recién en 1936 que los registros de naturalización, adopción, legitimidad y reconocimiento de los niños, así como los nacimientos prematuros quedaron incluidos como parte del registro personal. No obstante, es el 12 de julio de 1995, mediante la Ley N.º 26497², que se crea el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), organismo encargado de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil.

Como ya lo señaláramos, antes de la creación del RENIEC cada municipalidad tenía a su cargo el diseño y elaboración de los formatos de actas registrales de nacimiento, matrimonio y defunción. De esta forma, cada alcaldía tenía un formato distinto para dichos fines, conforme se puede apreciar en la figura 1.

1 Constitución de la República Peruana promulgada el 13 de octubre de 1856.

2 Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

FIGURA 1
DISTINTOS FORMATOS DE REGISTRO UTILIZADOS POR OS MUNICIPIOS ANTES
DE LA CREACIÓN DEL RENIEC



Mediante Resolución Jefatural N.º 023-1996-JEF (03ABR1996), la Alta Dirección del RENIEC aprobó nuevos formatos de actas de inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones. De esa forma se unificaron los formatos que RENIEC elabora y distribuye a escala nacional, y estableció su uso obligatorio a partir del 1 de enero de 1997 (véase figura 2).

[illegible]

Mediante Resolución Jefatural N.º 019-1999-JEF/RENIEC (19ENE1999) se modificaron y aprobaron los nuevos formatos de las actas de inscripción de nacimiento, matrimonio y defunción que conforman los libros de actas relativos a dichos actos y hechos vitales. Esta resolución dispuso que los formatos sean de uso obligatorio.

La Gerencia de Operaciones, mediante Resolución N.º 007-2003-GO/RENIEC, aprobó el formato de actas que conforman los libros registrales para la inscripción del nacimiento en las Oficinas de Registros de Estado Civil de la República, Oficinas Consulares del Perú en el exterior y comunidades nativas. En su artículo 2.º dispone que los libros registrales acotados estén constituidos por un acta fija y otra desglosable con secuencia numérica obligatoria y con características de seguridad.

FIGURA 3
ACTA DE NACIMIENTO ESTANDARIZADA DE USO OBLIGATORIO

Mediante Resolución Jefatural N.º 788-2005-JEF/RENIEC (20JUL2005), la Alta Dirección del RENIEC aprobó el formato de acta de nacimiento con código único de inscripción (CUI).

219

FIGURA 4
ACTA DE NACIMIENTO CON CÓDIGO ÚNICO DE INSCRIPCIÓN

SISTEMA DE REGISTRO CIVIL BASADO EN EL USO DE TECNOLOGÍA

El RENIEC es una institución de vanguardia que tiene internalizado en el corazón de sus colaboradores que, cuando se quiere, es posible implementar buenas prácticas de gestión en el Estado peruano con el único objetivo de mejorar el servicio al ciudadano, optimizando los procesos internos y aplicando el uso intensivo de tecnología.

El desarrollo de los aspectos tecnológicos destinados a mejorar la atención del ciudadano ha permitido que el sistema de registros civiles del RENIEC cuente con procesos automatizados. Por ello dio un salto trascendental con el desarrollo in house de un aplicativo informático web, el cual hace uso intensivo y extensivo de las tecnologías de la información para integrar y centralizar la gestión de la información dentro del RENIEC.

Asimismo, con este claro objetivo se han ejecutado actividades para la consecución de unos registros civiles modernos, alineados con la estrategia de gobierno electrónico (véase figura 5).

FIGURA 5
CRONOLOGÍA DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS REGISTROS CIVILES EN EL PERÚ, 2003-2014



Elaboración propia.

PLANTA DE PRODUCCIÓN DE MICROFORMAS DIGITALES

Las actas registrales que se encontraban en las Oficinas de Registro y Estado Civil (OREC) municipales presentan problemas como:

- Deterioro por el inadecuado almacenamiento y conservación.
- Centralismo (solo fueron emitidas en el lugar de origen donde se inscribió el acta).
- Inseguridad jurídica, adulteración, pérdidas, vulnerabilidad de la información (múltiples inscripciones de nacimiento, múltiples inscripciones de matrimonio, datos errados, etc.).

FIGURA 6
ACTAS EN LAS OFICINAS DE REGISTRO Y ESTADO CIVIL



Desde el año 2005 el RENIEC adoptó la Norma Técnica Peruana 392.030-2-2005 al implementar la Planta de Producción de Microformas Digitales, la cual fue montada en solo cinco meses y certificada en la primera auditoria con gran esfuerzo y compromiso de sus trabajadores. Desde allí no hemos parado y no nos hemos detenido en la búsqueda permanente de automatizar nuestros procesos.

Con la finalidad de sistematizar el acervo documental de las actas registrales de nacimiento, matrimonio y defunción, se proyectó el uso de la tecnología más avanzada en el tema de archivo de documentos e información. Para ello se planificó la conversión de las imágenes de las actas registrales a microformas digitales, otorgándole valor legal a las imágenes de las actas digitalizadas.

Sin embargo, para tal efecto era necesaria la certificación de la línea de procesamiento. El 20 de diciembre de 2005, luego de un proceso exhaustivo de inspección, evaluación y verificación del cumplimiento de los requisitos de idoneidad técnica de acuerdo con lo establecido en los requisitos de la NTP 392.030-2:1997, el DL N.º 681, la Ley 26612 y su reglamento, así como los requisitos establecidos en el artículo 36.º del DS 009-92-JUS y las especificaciones declaradas por la organización por parte de la empresa Societe Generale de Surveillance - SGS del Perú SAC, el REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL OBTUVO LA CERTIFICACIÓN DE IDONEIDAD TÉCNICA PARA LA GENERACIÓN DE MICROFORMAS DIGITALES EN LA LÍNEA DE PROCESAMIENTO DE ACTAS REGISTRALES, lo cual nos ubica como la primera institución del Estado peruano en el uso y aplicación de esta tecnología, cumpliendo con la normativa vigente.

Este es un proceso que permite al RENIEC procesar y almacenar las actas registrales de nacimiento, matrimonio y defunción en microformas digitales, las que tienen un valor legal y son almacenadas en medios portadores físicos (discos ópticos no regrabables de la tecnología Blue Ray) que proporcionan seguridad jurídica a las mismas, evitando de esta manera el deterioro por el tiempo, adulteraciones y pérdidas, lo cual es un gran beneficio para el ciudadano ya que reduce el tiempo de atención en la entrega de las mismas (RENIEC 2013: 13). El impacto alcanzado puede observarse detalladamente en la tabla 1.

222

TABLA 1
MODALIDADES EN EL TRATAMIENTO DE LAS ACTAS ADOPTADAS POR EL RENIEC

ANTES	DESPUÉS
Las actas de nacimiento, matrimonio y defunción que contienen la identidad de los peruanos son almacenadas por las municipalidades en anaqueles, cajas, archivadores y otros lugares físicos que no garantizan su seguridad, porque aquellas podrían sufrir deterioros por algún hecho fortuito (caída accidental de agua, desgaste, etc.). Además, estas actas pueden extraviarse o ser manipuladas.	Las actas registrales procesadas son almacenadas digitalmente en discos ópticos no regrabables, garantizando seguridad jurídica, disponibilidad e inviolabilidad a través de los siglos. La identidad de los peruanos ahora se encuentra segura.

ANTES	DESPUÉS
La obtención de una copia certificada del acta demoraba tres días en promedio, porque se tenía que viajar al lugar de origen donde fue inscrita. A esto tenemos que sumarle el tiempo de búsqueda en archivos físicos (en muchas ocasiones duraba un día).	En dos minutos se obtiene una copia certificada de un acta de nacimiento, matrimonio o defunción. Puede obtenerse en cualquier agencia del RENIEC a escala nacional o en cualquier Plataforma Virtual Multiservicios (PVM) que también es cajero monedero. Ya no es necesario viajar al lugar de origen.
Para realizar trámites del DNI (inscripción por primera vez o rectificaciones) el ciudadano tenía que presentar su acta de nacimiento, matrimonio o defunción según corresponda, lo que le demandaba costo y tiempo para poder obtenerla.	Ya no es necesario que el ciudadano presente el acta respectiva para obtener su DNI por primera vez o para realizar la rectificación que requiera, porque estas actas están almacenadas en la base de datos del RENIEC.
Las municipalidades realizan el registro de los nacimientos, matrimonios y defunción en forma aislada, generando dobles o múltiples inscripciones que no permiten al Estado peruano lograr una identificación confiable; ello significa, por ejemplo, que un ciudadano se apersona a distintas municipalidades distritales o provinciales y solicite su inscripción.	Las actas procesadas son almacenadas en repositorios digitales, una sola base de datos integral de Registros Civiles donde todas las oficinas RENIEC tienen acceso para validar la información de las nuevas inscripciones y eliminar las posibles dobles o múltiples inscripciones. Esto irá mejorando, en la medida que se incorpore o procese más registros civiles municipales.
En el proceso de producción del DNI, RENIEC tenía que solicitar a muchas municipalidades la confirmación de datos o envío de las actas para la aprobación respectiva y que pueda emitirse el DNI, el mismo que demoraba 15 días en promedio, afectando al ciudadano. Asimismo, demandaba gastos adicionales por uso de courier y recursos.	Los calificadoros del proceso de producción del DNI tienen acceso a la base de datos de los registros civiles para consultar las actas registrales que necesiten. Los trámites del DNI son aprobados instantáneamente, ya no es necesario solicitarlo a la municipalidad, lo cual beneficia al ciudadano y elimina los costos de courier y recursos adicionales.
El ciudadano viajaba al distrito o provincia donde fue inscrita su acta registral para obtener la copia certificada o rectificación, lo cual le demandaba gastos de pasaje, alimentación y alojamiento (estimado de inversión promedio de S/. 20,00 en Lima y S/ 300,00 en provincia).	Las actas procesadas pueden ser emitidas en forma descentralizada en cualquier oficina del RENIEC a escala nacional o PVM, sin necesidad de efectuar gastos de inversión excesivos.



ANTES	DESPUÉS
Falsificación de documentos, las actas registrales emitidas por las municipalidades requerían ser verificadas y validadas por el RENIEC para su uso en el extranjero, demandando costo y tiempo adicional.	Las copias certificadas emitidas por el RENIEC y que han sido procesadas ya no requieren ser validadas, lo cual elimina tiempo de tramitación y costo adicional para el ciudadano.

Elaboración propia.

ETAPAS DE GENERACIÓN DE MICROFORMAS DIGITALES

Control de calidad

Es realizado por un fedatario juramentado informático, quien realiza el control de calidad de imágenes y datos consignados en el acta digital que se encuentra almacenada en la base de datos de registradores civiles.

Firma digital

El fedatario juramentado informático rubrica digitalmente las imágenes de las actas digitales, generándose las microformas digitales. El formato utilizado para estas es el PDF/A, de acuerdo con el estándar PAdES-LTV (PDF Advanced Electronic Signatures – Long-term Validation). Además, es independiente de la plataforma tecnológica y garantiza que el documento pueda ser reproducido en periodos prolongados, con lo cual se brinda un soporte electrónico con características similares al papel.

Preparación de medios portadores

La preparación y control de calidad de medios portadores virtuales se realiza con la selección, agrupamiento y control de archivos que han sido convertidos a microformas digitales.

Grabación en microarchivos

La grabación en microarchivos (micrograbación) se efectúa en discos ópticos no regrabables de la tecnología Blue Ray, a cargo del supervisor del centro de cómputo en presencia del fedatario juramentado informático (cada disco es identificado como Original 1, cada uno de los cuales cuenta con un ejemplar adicional de contenido idéntico denominado Original 2). Luego del proceso de micrograbación se emiten y firman las actas de apertura, cierre y conformidad y los testimonios (Fe Pública) del proceso.

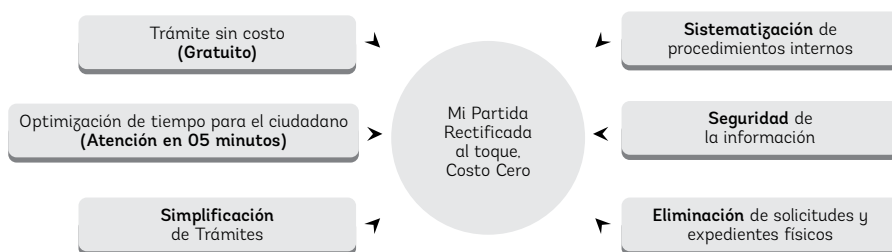
FIGURA 7

MICROFORMAS DIGITALES IMPLEMENTADAS POR EL RENIEC**RECTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE PARTIDA**

En abril del año 2007 se inició el proceso del servicio de rectificación administrativa de partida con la creación de la unidad orgánica denominada Departamento de Depuración de Registros Civiles. Esta se encuentra facultada para realizar las rectificaciones administrativas sobre partidas registrales almacenadas en la base de datos del RENIEC y combina de forma ideal los procesos, desarrollo de software, integración de bases de datos, normatividad legal y soporte informático para el registro de la anotación textual de rectificación administrativa.

225

FIGURA 8

RECTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA IMPLEMENTADA POR EL RENIEC

Elaboración propia.

Es un servicio rápido y gratuito de rectificación administrativa sobre datos mal consignados, enmendados y omitidos en las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción incorporadas al RENIEC, cuyo tiempo de atención es de cinco (5)

minutos a diferencia de semanas, meses o años que tarda una OREC de cualquier municipalidad, notaría o en el Poder Judicial cuando se rectifica estas partidas registrales.

Mediante este servicio, los ciudadanos no requieren de la presentación de una solicitud por escrito, ni pago para la obtención de su partida de nacimiento, matrimonio y defunción rectificadas con los datos actualizados para su identificación, lo que es de gran ayuda e impacto para la población y diversas entidades públicas y privadas que anteriormente rechazaban las partidas registrales por contener datos errados, enmendados u omitidos, obligando al ciudadano a realizar el trámite presencial y efectuar el respectivo pago de la tasa en las municipalidades, notarías o en el Poder Judicial.

Los beneficios para los ciudadanos se detallan en la tabla 2.

TABLA 2
BENEFICIOS DE LA RECTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

MUNICIPALIDADES, NOTARÍAS Y PODER JUDICIAL	SERVICIO: MI PARTIDA RECTIFICADA AL TOQUE, COSTO CERO
Presentación física de solicitud de rectificación por parte del ciudadano, muchas veces no debidamente orientados, lo que generaba que se observen dichas solicitudes y se prolonguen indeterminadamente.	Las rectificaciones se realizan de forma sistematizada y no requieren previa solicitud del ciudadano para dicha actividad. El personal del RENIEC está altamente calificado para realizar la depuración y calificación de las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción, y registrar la rectificación.
El tiempo para el procedimiento de rectificación de datos en las partidas registrales, por errores u omisiones (en apellidos, fecha de evento, fecha de registro y otros), es de: Municipalidad: un mes (30 días útiles) a seis meses (180 días útiles). Poder Judicial: tres meses (90 días útiles). Notaría: un mes (30 días útiles).	El tiempo de atención del servicio se efectúa en cinco (5) minutos.
El pago que los ciudadanos realizan tiene un costo variable según el distrito, muchas veces llegando a exceder el monto de S/. 600.	Sin costo (gratuito). Se ha exonerado el pago de la tasa por rectificación de datos.

MUNICIPALIDADES, NOTARÍAS
Y PODER JUDICIALSERVICIO: MI PARTIDA RECTIFICADA
AL TOQUE. COSTO CERO

Los ciudadanos deben trasladarse al interior del país: municipalidades distritales, provinciales, notarías y Poder Judicial para realizar su trámite, debiendo hacer colas extensas conforme la hora de llegada que muchas veces se prolongaban entre una y seis horas, perdiendo el día por completo.

Eliminación de tiempo y costo de traslado para realizar el trámite de rectificación de partida registral por error u omisión, generado por los registradores civiles de la municipalidad.

Los trámites registrales de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción se realizan de forma manual y por solicitud del ciudadano.

Fomenta el uso de la tecnología y optimización de recursos, sistematizando los procedimientos registrales en el país de manera que se incrementa el conocimiento y beneficios a los ciudadanos, instituciones públicas y empresas privadas.

El ciudadano debe dirigirse a la municipalidad distrital o provincial donde tramitó la rectificación de su acta para realizar el seguimiento personal, conllevando el empleo de tiempo y generando un costo.

Desde cualquier punto de atención del RENIEC o Plataforma Virtual Multiservicios (PVM), el ciudadano puede solicitar la emisión de su partida registral rectificada.

Fuente: RENIEC 2011: 14.

Elaboración propia.

227

ACTA REGISTRAL ELECTRÓNICA

Mediante Resolución Jefatural N.º 518-2009-JEF/RENIEC (17AGO2009), la Alta Dirección del RENIEC aprobó el formato de acta registral electrónica de matrimonio. Este documento es el primero en generarse de manera electrónica y en ser firmado digitalmente. Ello ha permitido simplificar la inscripción a través del sistema, mediante el empleo de formularios especiales que registran la información correspondiente y que generan el acta registral electrónica, siendo esta acta igual a una que se encuentra en un libro de matrimonios (constituido por una parte fija y otra desglosable). Por este motivo ya no es necesario tener un soporte material que respalde la existencia del acta registral electrónica cuando se pretenda inscribir el matrimonio.

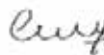
FIGURA 9
ACTA REGISTRAL ELECTRÓNICA DE MATRIMONIO

   61614010

REPUBLICA DEL PERU
ACTA DE MATRIMONIO

DATOS DEL CONTRAYENTE	
PRIMER APELLIDO	OCARRAS****
SEGUNDO APELLIDO	ABENCOS****
PRENOMBRES	PEDRO DANIEL****
EDAD	36
ESTADO CIVIL	SOLTERO
DOC. IDENTIDAD	DNI 1001139
NACIONALIDAD	PERUANA
URIBE DE NACIMIENTO	14 01 01 00 LIMA/LIMABIA
DATOS DEL CONTRAYENTE	
PRIMER APELLIDO	SOTERRAS****
SEGUNDO APELLIDO	CANO****
PRENOMBRES	ROSA MARGARITA****
EDAD	37
ESTADO CIVIL	SOLTERO
DOC. IDENTIDAD	DNI 09687246
NACIONALIDAD	PERUANA
URIBE DE NACIMIENTO	02 04 06 00 ANCASH/CABRUZ/MARCARA
TESTIGO	
PRIMER APELLIDO	SANTIA
SEGUNDO APELLIDO	HUAMAN****
PRENOMBRES	JOSE ALBERTO****
EDAD	32
DOC. IDENTIDAD	DNI 10100999
NACIONALIDAD	PERUANA
TESTIGO	
PRIMER APELLIDO	MARCA
SEGUNDO APELLIDO	VEGA****
PRENOMBRES	GLADYS****
EDAD	36
DOC. IDENTIDAD	DNI 48107806
NACIONALIDAD	PERUANA
OFICINA REGISTRAL	
FECHA DE REGISTRO	06/11/2008
URIBE	14 01 30 00 LIMA/LIMA SANTIAGO DE SURCO
REGISTRADOR	CARLA MERCEDES SANCHEZ GALLEGOS
OBSERVACIONES	

TOT: 43369999

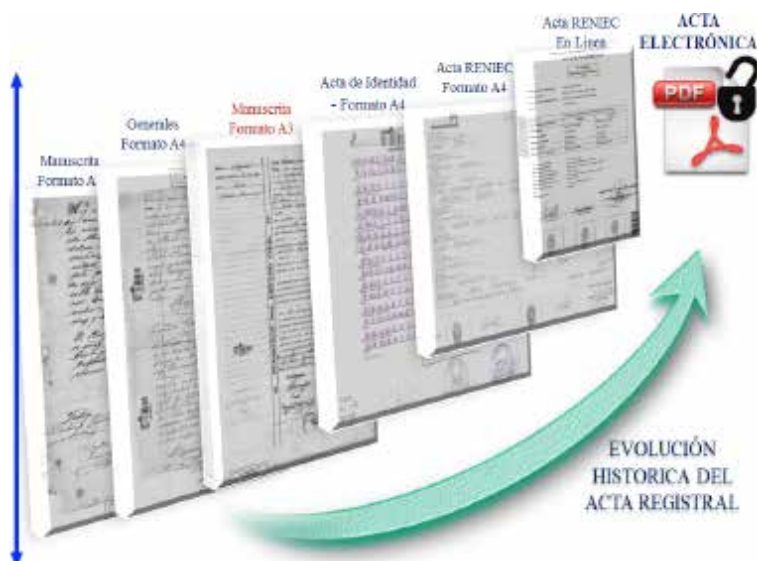

Carla Mercedes Sánchez Gallegos
Registrador Civil
REGISTRADOR (A)

“Acta Registral Electrónica” es un producto digital que registra las inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones. Los datos contenidos en este documento nunca más se realizarán en forma analógica o en papel, sino en un medio digital, garantizando que la información registrada esté disponible en el futuro. Asimismo, permite reducir el tiempo de procesamiento de las actas registrales de 8 horas a 10 minutos, y generar las copias certificadas de manera inmediata a escala nacional, siendo el ciudadano el principal beneficiado.

- 3 Informe de Postulación al Centro de Desarrollo Industrial de la Sociedad Nacional de Industrias (CDI-SNI).

Ello ha cambiado los paradigmas del registro civil y además eliminó los archivos físicos que podrían ser objeto de pérdida, destrucción o manipulación; esta migración del soporte físico al digital se ha realizado gracias al uso de la tecnología de la información como el certificado digital y las microformas digitales³ en concordancia con la normativa legal vigente (DL N.º 681 y 827, DS N.º 052-2008-PCM y la NTP 392.030-2:2005). El acta registral está desplegándose a escala nacional en todos los puntos de atención, optimizando los procesos internos y beneficios de celeridad para el ciudadano. Esta innovación nos lleva a ser uno de los primeros países en el ámbito mundial en generación de actas registrales totalmente digitales que cuentan con valor legal y eficacia jurídica.

FIGURA 10
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ACTA REGISTRAL



Elaboración propia.

Los beneficios para los ciudadanos se detallan en la tabla 3.

TABLA 3
 BENEFICIOS DEL ACTA REGISTRAL ELECTRÓNICA

REDUCCIÓN DE COSTOS —MATERIALES Y SUMINISTROS (EFICIENCIA)	
ANTES	AHORA
El proceso de inscribir un acta demandaba la impresión de actas registrales, para lo cual cada registrador civil a escala nacional necesitaba una impresora láser, suministros, papel y mantenimiento de equipos respectivo.	La inscripción del acta registral no requiere ser impresa, lo que permite la optimización de recursos. Además, se elimina la necesidad de papel, lo que implica dejar de efectuar procesos de selección (licitaciones) para comprar libros registrales que resultan bastante costosos para la organización. Adicionalmente, al no tener que imprimirse actas registrales, se elimina la necesidad del uso de suministros de impresión, mantenimiento y soporte de las impresoras, entre otros costos.⁴
Reducción de costos —servicios (eficiencia)	
Luego de realizar la inscripción de las actas registrales, estas requerían ser impresas y digitalizadas para que puedan estar disponibles a escala nacional para la emisión de la certificación; ello genera la necesidad de hacer uso de múltiples servicios de mensajería para su envío a la línea de procesamiento.	Actualmente, la inscripción de las actas registrales no requiere imprimirse; por tanto, no necesita servicios de mensajería, ya que las actas registrales se generan y firman digitalmente, actualizando la Base de Datos en tiempo real y quedando disponible para que se emita una certificación en cualquier punto de atención del RENIEC o en cualquier Plataforma Virtual Multiservicios.
REDUCCIÓN DE COSTOS —ALMACENAMIENTO (EFICIENCIA)	
Las actas registrales físicas eran enviadas para su custodia al archivo registral físico, generando que la organización destine recursos para la recepción y verificación de documentos, así como para la asignación de personal para que intercale (archive en una ubicación que garantice su ubicación posterior).	Con la implementación del acta registral no es necesario gestionar documentación física (en papel), porque el acta registral es almacenada directamente en la base de datos, lo que reduce espacios y optimiza recursos, no generando el crecimiento del acervo documentario de la organización.



OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO (EFICIENCIA)

El acta registral, al ser un documento en papel, requería ser digitalizado. En función de ello se dedicaban recursos para que una línea de producción reciba y envíe los documentos y los asigne a los digitalizadores. Luego se digitalizaban los documentos; seguidamente, los documentos eran asignados a otra estación para que se efectúe el control de calidad de imágenes. Finalmente, los documentos eran retornados a la estación de asignación para su despacho al Archivo Registral Físico.

Con la implementación del acta registral no se requiere la digitalización de ningún documento, por lo que quedan eliminadas las actividades y uso de horas hombre en su procesamiento, permitiendo orientar recursos a otras actividades.

SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN

La seguridad de las actas registrales y su conservación, por ser documentos fuente de la identidad de un ciudadano, es un riesgo pues al estar en papel sufrían deterioros propios del tiempo o hechos fortuitos (caída accidental de agua, desgaste, etc.). Además, estas actas podrían extraviarse al trasladarse de un lugar a otro.

Actualmente, el acta registral se gestiona bajo un esquema de seguridad orientado a la conservación de la información, evitando cualquier riesgo que afecte su contenido. En la actualidad, el RENIEC, al tener los documentos electrónicos con firma digital y como microformas en discos ópticos almacenados en el microarchivo, está apto para entregar documentos certificados impresos en soporte papel con valor legal; ello faculta su aplicación, incluso en procedimientos judiciales.

REDUCCIÓN DE TIEMPO Y COSTO PARA EL CIUDADANO (EFICIENCIA)

El ciudadano se apersonaba a cualquier punto de atención del RENIEC para el registro de su acta de nacimiento, matrimonio y defunción, teniendo que esperar hasta el día siguiente para que pueda obtener una copia certificada de su acta. Ello le generaba, además, gastos por traslado y pérdida de tiempo por el trámite.

Con la implementación del acta registral, las copias certificadas se emitirán instantáneamente tan pronto se genere el acta, reduciendo los costos por traslado y tiempo para el ciudadano. Esto agilizará los trámites posteriores que realice ante los municipios, Poder Judicial, Relaciones Exteriores y AFP.

Elaboración propia.

FIGURA 11
FORMATO DE ACTA REGISTRAL DE NACIMIENTO

1-100003453791

REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL
ACTA DE NACIMIENTO

N° 75041867
Código Único de Identificación
CUI

FECHA DE NACIMIENTO 25 DE ABRIL DE 2005
LOCALIDAD LAMBAYEQUE / CHICLAYO / CHICLAYO (13 01 01 000)
LUGAR DE OCURRENCIA HOSPITAL REGIONAL DOCTOR LAS MERCEDES
SEXO FEMENINO

Nombre:	FELICITA MAGALY HUAMANRIPA VALENTINO	
DATOS DE LOS PADRES	PADRE	MADRE
Presentacion	RAUL	JESSICA RUBI
Primer Apellido	HUAMANRIPA	VALENTINO
Segundo Apellido	ROSA	GONZALES
Nacionalidad	PERUANA	PERUANA
Documento de Identidad	DNI/E 74975924	DNI/E 75829278

FECHA DE REGISTRO 29 DE NOVIEMBRE DE 2005
OFICINA REGISTRAL LAMBAYEQUE - CHICLAYO / CHICLAYO (13 01 01 000)
DECLARANTE - VINCULO JESSICA RUBI VALENTINO GONZALES / MADRE
DOCUMENTO DE IDENTIDAD DNI/E 75829278
DECLARANTE - VINCULO RAUL HUAMANRIPA ROSA / PADRE
DOCUMENTO DE IDENTIDAD DNI/E 74975924
REGISTRADOR CIVIL VENTURA ZURITA LUIS ANTONIO
DNI 7700480
OBSERVACIONES L.E.N. Nº 26497 ART. 4º - SECTORES - REG. REG. ART. 2004 (000) 00.0075007 - 00.03.2005

REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL
Luis Antonio Ventura Zurita
Registrador Civil

34000574651

En virtud al avance en tecnologías de la información, el RENIEC innova en la forma de registro, incluyendo sistemas e instrumentos tecnológicos a fin de facilitar la labor de registro y consolidar el sistema de registros civiles. Se crean así los formatos de actas registrales de nacimiento, matrimonio y defunción en línea, al igual que el formato de acta registral electrónica.

REGISTROS CIVILES EN LÍNEA EN OREC DE GOBIERNOS LOCALES

Mediante Resolución Jefatural N.º 116-2013-JNAC-RENIEC (05ABR2013), se delegaron a las OREC que funcionan en municipalidades distritales o de centros poblados el "registro en línea" de hechos vitales y actos modificatorios del estado civil de las personas y demás procedimientos registrales, utilizando el Sistema de Registros Civiles y Microformas (SIRCM) del RENIEC. Ello en el marco de las atribuciones conferidas por Ley N.º 26497 y el Reglamento de Inscripciones del RENIEC- Decreto Supremo N.º 015-98-PCM.

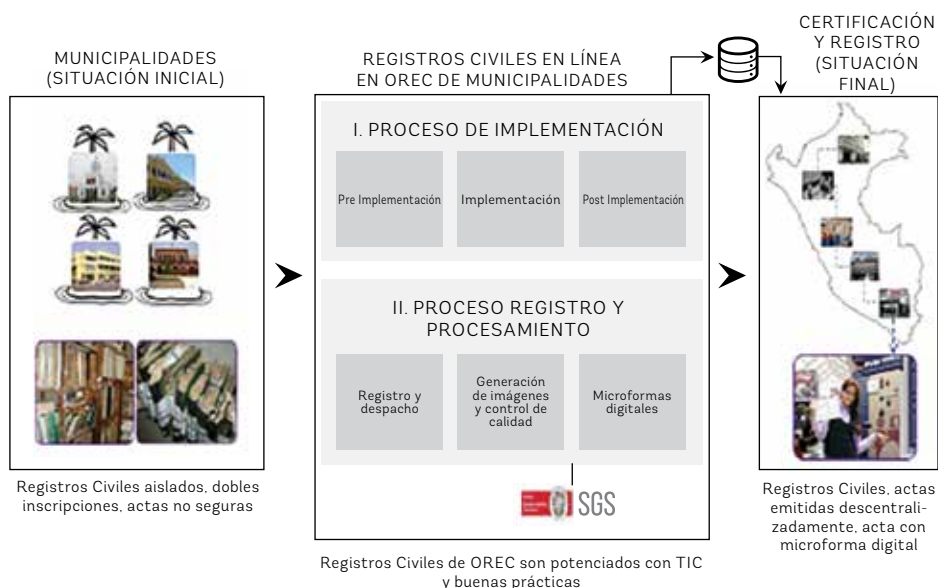
“Registro en línea” es una estrategia realizada entre el RENIEC y las municipalidades para integrar los registros civiles en beneficio de los ciudadanos, entregando buenas prácticas de gestión (tecnología, metodologías, técnicas de registro, capacitación y monitoreo) a las Oficinas de Registro y Estado Civil (OREC) de las municipalidades. De tal manera, las OREC de las municipalidades ya no realizarán el registro de hechos vitales manualmente, sino sistemáticamente a través del SIRCM y con conexión a la base de datos del RENIEC (sin perder sus facultades registrales).

Beneficios de la implementación del registro en línea

1. Conexión con la base de datos de registros civiles del RENIEC.
2. Reducción de la cantidad de errores de consignación de datos en las actas (la información se extraerá de las base de datos).
3. Validación de los registros existentes para evitar las dobles o múltiples inscripciones.
4. Disminución del tiempo de registro del acta. Solo se registra una sola vez, ya no es necesario transcribir en una segunda o tercera acta.
5. Mejora de la atención al ciudadano, emitiendo automáticamente las copias certificadas en el menor tiempo.
6. Las actas registrales serán digitalizadas.

FIGURA 12

ESQUEMA GENERAL DEL PROYECTO DE MEJORA (MAPA DE PROCESOS)



Elaboración propia.

Avisos automáticos de depuración registral

Es un nuevo proceso sistematizado para los avisos de depuración registral; esto significa que no se enviarán documentos físicos sino que serán remitidos automáticamente al portal del registrador civil. El Sistema Integrado de Registros Civiles y Microformas (SIRCM) envía avisos al portal del registrador, lo que garantiza la seguridad, trazabilidad y auditabilidad. Ello permitirá obtener los siguientes beneficios:

- Los envíos de avisos de depuración serán realizados automáticamente y recibidos en poco tiempo para que se registre la anotación correspondiente. En la actualidad, el tiempo promedio para la recepción del acuse de recibo es de un mes.
- Los avisos de depuración siempre llegarán a sus destinos respectivos. Según coordinaciones realizadas, existen actualmente muchos avisos enviados que aún no llegan a sus destinos por dificultades logísticas. Cuando no llega un aviso de depuración a la OREC, se incumple el procedimiento y se afecta la identidad de los peruanos.
- Ahorro de papel Bond utilizado en el proceso actual. Desde el año 2010 a la fecha se ha utilizado 108 millares de hojas de papel para la ejecución de este proceso.
- Ahorro de sobres para el envío de estos avisos de depuración. A la fecha (julio de 2015) se han empleado 32.469 sobres.
- Ahorro de costos por la no-utilización del servicio de courier.
- Ahorro de recursos y horas hombre utilizadas en todo el proceso de distribución de documentos de gestión.

234

Automatización de las actividades registrales: el registro en línea

El RENIEC, en cumplimiento de los lineamientos y políticas institucionales contempladas en el Plan Estratégico Institucional 2012-2016, y de acuerdo con lo dispuesto por la Alta Dirección, implementa paulatinamente la línea descentralizada de registros civiles. A cargo de ello está la Gerencia de Procesos de Registros Civiles que en la ciudad de Arequipa ha logrado mayores beneficios para el ciudadano.

En tal sentido, el 20 de mayo de 2014 se implementó la Línea Descentralizada del Procesamiento de Registros Civiles con el objetivo de digitalizar las actas provenientes de las nuevas inscripciones que se realizan en la Oficinas Registrales del RENIEC y en las OREC (automatización de las actividades registrales _ registro en línea) de la ciudad de Arequipa, así como también de aquellas que intervienen dentro del ámbito de influencia de la jefatura regional de Arequipa (departamentos de Cusco, Tacna, Moquegua, Apurímac y Madre de Dios).

El impacto y beneficios para los ciudadanos con esta automatización de las actividades registrales se detallan a continuación:

- Los ciudadanos tendrían acceso a copia certificada de sus actas registrales de manera inmediata toda vez que las mismas serían procesadas dentro de la zona de influencia (Arequipa) por lo que no requerirían venir a Lima para ser procesadas.

- Se podrá garantizar la integridad de la información de los registros civiles una vez incluidas en la base de datos institucional al asegurar que las actas permanezcan inalterables, evitando así manipulaciones (múltiples inscripciones, adulteraciones, etc.).
- Se podrá entregar copia certificada de las actas registrales de manera inmediata, disminuyendo costos para el ciudadano.
- Cuando el ciudadano solicite el DNI no tendrá que entregar el acta registral debido a que la información de la misma estará en la base de datos del RENIEC.
- Las actas registrales observadas se evaluarán jurídicamente y serán regularizadas administrativamente de oficio.
- Los ciudadanos registrados con actas de defunción automáticamente serán depurados del padrón electoral, evitando así suplantación en los diversos comicios electorales.

Sostenibilidad del sistema de registros civiles

Las estrategias tecnológicas implementadas por la Gerencia de Procesos de Registros Civiles del RENIEC incluyen varios procesos y actividades detallados a continuación:

- Acta de celebración electrónica de matrimonio.
- Acta electrónica con intervinientes.
- Copias certificadas de actas registrales por web.
- Reportes inteligentes de producción.
- Tercerización para el procesamiento de actas registrales.
- Divorcios electrónicos con notarías y municipalidades.
- Delegación registral móvil en comunidades nativas.
- Automatización de los registros civiles en oficinas consulares.
- Sistema de registros en líneas *like*.

En este marco es que el RENIEC, a través de la Gerencia de Procesos de Registros Civiles, trabaja por el incremento de la eficiencia y eficacia de los procesos de registros de estado civil y contribuye con garantizar la seguridad jurídica y el fortalecimiento del sistema de registros civiles en el Perú.

BIBLIOGRAFÍA

RENIEC

- 2011 *Informe de Creatividad Empresarial, Mi partida Rectificada al Toque, Costo Cero*. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- 2013 *Informe de Creatividad empresarial, Planta de producción de Microformas Digitales 2013*. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

ROSTWOROWSKI TOVAR, María

- 2010 *La historia de los incas*. Biblioteca Imprescindibles Peruanos. Lima: Empresa Editora El Comercio S.A.



EL PRIMER REGISTRO CIVIL BILINGÜE DEL PERÚ. UNA BUENA PRÁCTICA CON ENFOQUE INTERCULTURAL, UN GRAN PASO ADELANTE

LUIS BEZADA

El Código Civil de 1852 estableció, por primera vez, el registro civil en nuestro país. Desde entonces, todos los actos en él realizados se han efectuado en castellano, lo que no nos debería causar mucha sorpresa desde la óptica de quien tiene a este idioma como materno. Sin embargo, ¿qué sucede cuando el que acude al registro civil no habla castellano o apenas lo comprende?, ¿cómo se haría entender ante el registrador civil?, y ¿qué es lo que aquel recogería como declaración de voluntad y plasmaría en el registro respectivo?

Tales interrogantes, con alrededor de 162 años de antigüedad, la formulan en el Perú quienes tienen como idioma materno alguna de las 47 lenguas originarias reconocidas por nuestro Estado. Estas son habladas por cerca de 24% de la población total nacional, según lo señala el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales¹.

En el mundo globalizado de hoy es común hablar de calidad total, concepto que está principalmente vinculado con el servicio que se brinda por parte de un proveedor del mismo, quien considera a su público objetivo o cliente como su foco de atención más importante, aquel que merece su principal dedicación y cuya voz es faro obligado en el proceso de toma de las decisiones empresariales. No escuchar al cliente es sinónimo de interactuar con un grupo de personas de las que no sabemos

1 Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53771/Pueblos_indigenas_AL_sintesis.pdf>. Como el censo 2007 del Perú incluyó solo idioma materno, se estimó a la población indígena con el siguiente criterio: cuando el jefe de hogar o su cónyuge declararon un idioma indígena, todos los miembros del hogar se asignaron como indígenas.

qué opinan del servicio brindado. Entonces, ¿cómo podríamos saber si ellos están conformes o no con el servicio?, ¿cómo podríamos mejorarlo para satisfacerlos?, y ¿cómo se podrían aplicar técnicas de retroalimentación?

LA NORMATIVA

Si la problemática descrita es crucial en las diversas actividades privadas, se torna imprescindible cuando se trata de los actos de trascendencia pública en los que el Estado interactúa con la ciudadanía y emite decisiones que afectan a unas y unos, o a la colectividad en pleno. Es en este campo en donde destaca el registro civil, ya que él nos acompaña toda nuestra vida, desde el nacimiento hasta la defunción, y los asientos registrales que se generan impactan en nuestro quehacer diario. Por ejemplo, el Código Civil de 1984 establece en su artículo 25.º que el nombre se prueba con su inscripción en el acta de nacimiento. Así, "La prueba referente al nombre resulta de su respectiva inscripción en los registros de estado civil".

Si el solicitante de un servicio registral no habla castellano o lo entiende poco, y el registrador civil no habla o entiende poco el idioma originario de la zona, ¿cuál será el resultado del registro solicitado? Muchos errores que han sido detectados en el registro civil se han originado por esta imposibilidad de transmitir y recibir correctamente la voluntad de quien acude a la Oficina de Registro del Estado Civil. Esta situación afecta a todas y a todos, por cuanto el registro podría contener deficiencias que incidirán pronto o luego en la colectividad, incluso con riesgo en la seguridad jurídica que debe ser preservada.

Esta realidad no es exclusiva del Perú, pues en los países en donde coexisten más de un idioma deben buscarse estrategias de inclusión lingüística dirigidas a viabilizar el acceso de la población en igualdad de condiciones a los servicios públicos, así como evitar la presencia de casos de exclusión derivada de la falta de comprensión del idioma oficial; es decir, identificar si existen o no barreras lingüísticas, para poder aplicar las correcciones que se estimen necesarias.

Las lenguas originarias de América Latina generalmente comparten sus espacios con lenguas europeas que finalmente son las predominantes y las consideradas como oficiales. Así tenemos a los idiomas inglés, castellano, francés, holandés y el portugués. Este predominio de las lenguas alóctonas y la falta o limitado impulso en las acciones para incluir a las lenguas originarias en los procedimientos oficiales de los países, ha dado como consecuencia que muy poco se haya avanzado en toda la región. A pesar de que algunos de ellos cuentan con alguna legislación específica, como son las llamadas "ley de lenguas", las mismas que generalmente son poco aplicadas y si no relegadas, olvidadas.

Solo tenemos algunas experiencias aisladas bilingües en registros civiles que se conocen. Por ejemplo, en el Estado de Chihuahua, en México, tenemos el acta de nacimiento bilingüe español-raramuri²; asimismo, en la región de la Araucanía

2 Disponible en <<http://bit.ly/19I071A>>.

de Chile existe la celebración de matrimonio en castellano-mapundungun³, entre otras. En este sentido, el Estado peruano ha venido dando grandes pasos para promover el uso y revitalización de las lenguas originarias, mediante la aprobación de diversas disposiciones normativas, y con la implementación de acciones concretas (v. g. enseñanza en escuelas e impresión de textos escolares en lenguas originarias, etc.).

Nuestra actual Constitución Política, en su artículo 48.º, establece que:

Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley.

Y su cuarta Disposición Final y Transitoria enuncia lo siguiente:

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

El Perú ha suscrito una serie de convenciones, pactos, declaraciones y demás instrumentos jurídicos que expresan el sentir de la comunidad internacional sobre los derechos de los pueblos originarios. Entre ellos tenemos el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del 26 de julio de 1989⁴; el mismo establece en su artículo 28.º, numeral 3 que: "Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y práctica de las mismas".

239

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por Decreto Ley N.º 22128 del 28 de marzo de 1978, y ratificado el 28 de abril de 1978, establece en su artículo 27.º que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

La Ley N.º 29735 que "Regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú", dispone en su artículo 8.º, numeral 8.2, que las lenguas originarias que se inscriben en el Registro Nacional de Lenguas Originarias constituyen Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. Cabe señalar que se define el término "patrimonio" como la herencia de cualquier bien, ya sea material o inmaterial, que nuestros antepasados han dejado a lo largo de la

3 Disponible en <<http://bit.ly/1GlfOTG>>.

4 Aprobado por Resolución Legislativa N.º 26253 del 2 de diciembre de 1993 y ratificado el 2 de febrero de 1994.

historia y que se transmite de generación en generación. Asimismo, en su artículo 21.2, expresa que las entidades públicas emplean versiones uniformizadas de las lenguas originarias en todos los documentos oficiales que formulan o publican.

En este mismo sentido, la Ley N.º 28296, llamada la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, plantea la siguiente definición:

Se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a toda manifestación del quehacer humano —material o inmaterial— que por su importancia, valor y significado paleontológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico o intelectual, sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo.

Y el artículo 1.º de las Disposiciones generales, sobre clasificación de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, establece que:

Integran el Patrimonio Inmaterial de la Nación las creaciones de una comunidad cultural fundadas en las tradiciones, expresadas por individuos de manera unitaria o grupal, y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad, como expresión de la identidad cultural y social, además de los valores transmitidos oralmente, tales como los idiomas, lenguas y dialectos autóctonos, el saber y conocimiento tradicional, ya sean artísticos, gastronómicos, medicinales, tecnológicos, folclóricos o religiosos, los conocimientos colectivos de los pueblos y otras expresiones o manifestaciones culturales que en conjunto conforman nuestra diversidad cultural.

EL CAMBIO QUE RENUEVA ESTRUCTURAS

La Gerencia de Registros Civiles del Registro Nacional de Identificación del Estado Civil (RENIEC), consciente de su rol en el desarrollo y consolidación del sistema de registros civiles, ha patrocinado un proyecto de mejora inédito en nuestro país y en América Latina. Este tiene por finalidad que todos los procedimientos administrativos que se lleven a cabo en una Oficina de Registro del Estado Civil se realicen en dos idiomas, el castellano y en la lengua originaria predominante de la zona.

El objetivo principal es que los y las hablantes de lenguas originarias puedan realizar sus procedimientos registrales con un efectivo soporte oral y escrito en castellano, así como en su propia lengua originaria. Ello mejorará la atención a los usuarios y usuarias con una novedosa fórmula intercultural que no solo permite el ejercicio de los derechos lingüísticos, sino además la preservación de las lenguas al dotarles de uso práctico y relevancia, ya que estas comparten su espacio junto con el castellano, en beneficio de la comunidad y del proceso de revitalización de la diversidad cultural.

En un país multiverso y plurilingüe, de las 47 lenguas originarias que se hablan actualmente en el Perú, 4 son andinas y 43 amazónicas; 26 de ellas cuentan

actualmente con alfabeto aprobado por el Ministerio de Educación y respecto del resto, el proceso de normalización lingüística se viene desarrollando progresivamente (MINEDU 2013).

Las lenguas originarias andinas son el quechua, el aimara, el cauqui y el jaqaru, siendo precisamente esta última la de mayor antigüedad, pues se estima su origen en unos 1600 años atrás, ubicándose en aproximadamente el año 400 d. C. (HARDMAN 2004: 13). Esta lengua se estima proviene del protojaqui y se habló posiblemente en el imperio Wari, y aunque su cobertura territorial habría sido mucho mayor en la antigüedad, hoy solo se habla en el distrito de Tupe, provincia de Yauyos, región Lima, y específicamente en las comunidades originarias de Aiza, Colca y Tupe. Su nombre proviene de dos vocablos, *jaqui* que significa 'ser humano' y *aru* que denota la 'comunicación humana'.

Los estudios indican que el jaqaru es una lengua pariente del aimara y no uno de sus dialectos como antes se creía. El aimara es origen posterior y se habla actualmente en el sur del Perú, en Bolivia, en el norte de Chile y de Argentina. El aimara es la segunda lengua originaria del Perú en cuanto al número de hablantes, estimándose su población en más 443.000 personas, según el INEI⁵. En cambio, la población de jaqaruhablantes se calcula en solo 740 (ADELAAR 2004), según señala *Etnologue*⁶, mientras que el Censo referido del año 2007 nos indica que menos de 600 personas lo hablan en el distrito de Tupe. Así, esta lengua se halla seriamente amenazada en su vitalidad, conforme a lo señalado por la UNESCO en su atlas de las lenguas del mundo en peligro⁷.

En el pueblo de Tupe destaca en el paisaje su cerro protector: el Tupinachaka, mientras que en las comunidades originarias de Aiza y Colca sobresalen sus andenes prehispánicos. En cuanto a la mujer jaqaru, se conoce que su rol es central en la transmisión de la cultura de este pueblo, sus costumbres y su lengua; ellas utilizan desde hace siglos el *anaco* o *urku*, traje típico confeccionado de lana color negro de alpaca, y consta de una *wincxa* (especie de pañuelo que cubre la cabeza), una faja que se usa en la cintura (*wak'a*), dos pectorales de plata que se colocan a la altura del pecho (*topo* o *p'itx'u*) y cordeles de colores conocidos como *huaraca* o *q'aqnushu*; en la espalda y atados al cabello llevan unos listones conocidos como *k'ana*. Desde mediados del siglo XX han adoptado para su uso diario una vestimenta típica de tonalidad predominantemente rojiza, generalmente con cuadros negros, azules o verdes, de variados diseños. Su empleo es masivo y característico de la población femenina.

La lengua jaqaru cuenta con alfabeto aprobado mediante Resolución Directoral 628-2010-ED, del 11 de agosto de 2010 de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe y Rural del Ministerio de Educación. Ha sido reconocida como Patrimonio cultural de la región Lima mediante Resolución Directoral Regional 387-2013-DRELP del 1 de marzo de 2013 por la Dirección Regional de Educación del Gobierno Regional de Lima. La protección, investigación y promoción de la cultura e idioma

5 Censo población y vivienda del año 2007. Disponible en: <<http://ineidw.inei.gob.pe/ineidw/#>>.

6 Disponible en: <<http://www.ethnologue.com/language/jqr>>.

7 Disponible en: <<http://bit.ly/NF6ItC>>.

Jaqaru fue declarada de interés nacional y necesidad pública por la Ley n.º 30153 del 18 de diciembre de 2013.

La Gerencia de Registros Civiles del RENIEC armonizó la necesidad de contar con procedimientos registrales bilingües en castellano y lengua originaria, la preservación de la lengua originaria andina viva más antigua del Perú y la construcción de un modelo de mejora continua con enfoque intercultural. En tal sentido, se desarrolló un proyecto denominado "Registro Civil Bilingüe: El RENIEC al rescate de la lengua jaqaru", el mismo que se ha implementado en el distrito de Tupe desde el pasado 24 de agosto de 2014.

La atención al público usuario está a cargo del registrador civil de la Oficina del Registro del Estado Civil ubicada en la Municipalidad distrital de Tupe. Este funcionario se encuentra capacitado en la función registral para realizar los procedimientos tanto en castellano como en jaqaru. Los productos finales son:

1. Procedimientos del registro civil seguidos en versión bilingüe (castellano/jaqaru).
2. Inscripción de los hechos vitales nacimiento, matrimonio y defunción en actas registrales versión bilingüe (castellano/jaqaru).
3. Certificaciones de un acta o transcripciones en formatos con texto preimpreso en versión bilingüe (castellano/jaqaru).
4. Servicio de orientación y atención, en castellano y/o en jaqaru.

De esta forma, quienes acuden al registro civil de Tupe ya no requieren un intérprete para realizar sus trámites. Todos los formatos o formularios utilizados están escritos en castellano y en jaqaru, incluidas las actas de nacimiento, de matrimonio y de defunción. Así, se ha generado Documentos Nacionales de Identidad (DNI) de mayores o menores de edad sustentados en actas bilingües. Junto con ello se ha implementado un formato de certificación de actas registrales en el cual consta también un breve glosario de términos en castellano y jaqaru, lo que en conjunto representa un cambio de esquemas en beneficio de la lengua originaria y de sus hablantes.

Las reacciones positivas de los jaqaruhablantes que ven revitalizada su lengua, así como de las diferentes personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aprecian la implementación concreta de acciones de preservación de la lengua originaria y promoción del ejercicio de los derechos lingüísticos, nos dicen claramente que el camino elegido es el correcto. Esta experiencia manifiesta que es posible introducir mejoras en nuestros procesos administrativos con enfoques específicos que permitan a los pueblos originarios participar activamente en la interacción con el Estado. Demuestra, finalmente, que el uso del castellano no es incompatible con el uso de las lenguas originarias, pues ambas son vehículos de cultura. Y toda cultura debe ser preservada.

El reciente saludo que formuló la representación en Lima de la UNESCO por la implementación de nuestro primer Registro Civil Bilingüe⁸ nos dice, también, que las acciones que ha emprendido el RENIEC constituyen un hecho destacable que beneficia a todo el Estado peruano; una nueva y mejor forma de prestar un servicio a la comunidad, que además modela esquemas que ojalá sean replicados en otros países. La buena práctica intercultural ha tenido una recepción muy positiva en la comunidad nacional e internacional, en donde innumerables canales de comunicación han contribuido a su difusión, tanto escrita como virtual. Ello debido a la trascendencia que ha tenido al incorporar un diseño intercultural bilingüe inédito en nuestro país y en el resto del continente. Pero, además, su implementación en las comunidades originarias jaqaru de Aiza, Colca y Tupe rinde homenaje a una lengua milenaria que ha sobrevivido a pesar de los muchos obstáculos que ha tenido y que es fiel testigo de una riqueza cultural que constituye ejemplo para la sociedad presente y futura.

Hasta hace poco, no muchos conocían la existencia de la lengua jaqaru y hoy se asombran de la perseverancia de sus hablantes, así como de que a pesar de ser pocos, siguen aportando con su legado y su mensaje, correspondiendo al Estado un rol protagónico en su supervivencia, en su preservación y revitalización.

Todo este esfuerzo también ha sido reconocido por el propio Estado el pasado mes de diciembre de 2014. En esa entonces, el RENIEC obtuvo el primer lugar en la categoría “Gobiernos nacionales” en el “Concurso de buenas prácticas interculturales en la gestión pública 2014: la diversidad es lo nuestro”, organizado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Cultura y la agencia de cooperación alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), expidiéndose un certificado calidad⁹.

243

De esta manera, el Perú ha implementado el primer Registro Civil Bilingüe en la localidad de Tupe, provincia de Yauyos, región Lima. Este hecho marcó un hito en el servicio público en pro de la defensa de las lenguas originarias del cual el RENIEC se ha convertido en referente obligado a escala nacional e internacional.

De ahora en adelante, cuando se diseñe un procedimiento administrativo en donde el usuario sea hablante de una lengua originaria, y con el ejemplo dado por el RENIEC, será posible considerar el enfoque intercultural bilingüe, obteniendo como resultado un mejor servicio, inclusivo y especializado.

Jilatxi¹⁰ RENIEC.

8 Disponible en <<http://bit.ly/1CpNL3W>>.

9 Disponible en <<http://bit.ly/1yEQDnu>>.

10 *Jilatxi* significa gracias en jaqaru.

BIBLIOGRAFÍA

ADELAAR, Willem y Pieter MUYSKEN

2004 *The languages of the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.

CEPAL-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2014 *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <<http://bit.ly/1wG8gEp>>.

HARDMAN, Martha J.

2004 *De dónde vino el jaqaru*, tercera edición. Lima: Tupinachaka. Disponible en: <<http://bit.ly/1BquWZy>>.

MINEDU

2013 *Documento nacional de lenguas originarias del Perú*. Lima: Ministerio de Educación. Disponible en: <<http://bit.ly/1y6sRBB>>.



VERIFICACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL PROCESO ELECTORAL

KATIUSKA VALENCIA
JOSÉ CARLOS URBINA

Las elecciones pueden contribuir al avance de la democracia, el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad; pero también pueden socavar dichos avances, y esto es, por sí solo, motivo suficiente para que a las elecciones se les preste atención y se les asigne prioridad.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (2012: 5)

Cuando los ciudadanos votamos en un contexto político garante de libertad e imparcialidad entre las fuerzas que aspiran a representarnos, establecemos un sistema de convivencia promotor de una activa relación entre sociedad civil y gobernantes. Sin embargo, si la población percibe que los procesos electorales vienen acompañados de situaciones irregulares o simplemente son permisivos con la inequidad, no solo se obstaculizan los canales de correspondencia entre representados y representantes, sino que se fomenta la irrupción de conflictos electorales, políticos y sociales emparejados con el fraude y la corrupción.

De esta manera, es tan importante entender que el Estado nace de la relación entre ciudadanos y gobernantes como el advertir que esta relación viene determinada por la naturaleza de los procesos electorales. Así pues, la consolidación del Estado de Derecho pasa por un compromiso irrenunciable con la justicia electoral, resguardada por organismos electorales independientes, profesionales y competentes que tienen a su cargo la gestión de los procesos electorales generadores (o no) de la confianza ciudadana con el compromiso civil.

De la relación ciudadanos-gobernantes, con respecto al tema electoral, los primeros optimizarán su ejercicio siempre que coordinen su accionar desde la colectividad. Esta queda representada por organizaciones civiles vigilantes del desempeño de los gobiernos en los procesos electorales, que adopten y transmitan al

grueso de la sociedad medidas cívicas destinadas a impedir la violencia electoral; asimismo, llevarán a cabo mecanismos de accountability u obligatoriedad en el ejercicio transparente de la gestión para que los partidos políticos acudan a los comicios electorales con programas políticos implicados en cumplimiento. Paralelamente, los gobernantes deberán asegurar la integridad del Estado de Derecho mediante el respeto a la independencia de los organismos electorales, quienes tienen como función facilitar la organización de elecciones transparentes.

Este trabajo tiene la finalidad de contribuir a la mejora del proceso electoral, para lo cual se centrará en la etapa precedente al acto de sufragio, es decir, el registro y depuración del cuerpo de ciudadanos o elaboración del padrón electoral.

Así, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), organismo público encargado de la estructuración del registro y del padrón electoral, impulsa un procedimiento que permite garantizar la igualdad de condiciones en electores y candidatos como principio básico de la democracia. En tal sentido, la declaración del dato domiciliario ante el RENIEC no puede ser el único testimonio que habilite a un ciudadano a una lista electoral sin que esta pase por determinados filtros que garanticen el cumplimiento del principio de igualdad de condiciones y contribuyan a fortalecer la representatividad, principio este último en el que toda democracia contemporánea descansa.

Sin embargo, en aras de lograr un proceso electoral capaz de proporcionar una fiel representatividad al sistema democrático nacional, resulta imprescindible reparar en el precursor principio de igualdad de condiciones. Este debe investir todo proceso electoral, como consecuencia del trabajo de los organismos públicos electorales competentes. Se constituye entonces en un principio que procura un marco de equidad a los actores que concurren a una elección. En palabras de Paloma Biglino Campos, el principio de igualdad de condiciones garantizará que los actores del proceso electoral “[...] estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados, a lo largo de la contienda electoral, de manera equitativa” (2011: 156).

De esta forma, en primer lugar, el principio de equidad o igualdad de condiciones debe regir a los partidos políticos candidatos al puesto representativo por intermedio de: 1) establecimiento de límites a la financiación de sus precampañas y campañas electorales, así como hacerlas de obligatoria transparencia ante la sociedad mediante las declaraciones de cuentas; 2) establecer medidas equitativas al acceso de los partidos a los medios de comunicación masiva (radio y televisión); y, 3) castigar e impedir que algunos competidores electorales obtengan ventajas indebidas como consecuencia de gozar de situaciones de dominio político, social o económico. Un ejemplo evidente sobre esta última iniquidad es el fenómeno conocido como la trashumania electoral, una práctica perversa que aspira a doblegar la voluntad popular, distorsionando los mecanismos de participación mediante el cambio de la residencia electoral con el fin de favorecer a alguna candidatura. La trashumania electoral, como precondition a lo que conocemos en nuestro país como “voto golondrino”, es frecuente en distritos con poca población electoral, donde resulta económicamente viable solventar los cambios fraudulentos de domicilio.

Y, en segundo lugar, no por ello menos importante, la igualdad de condiciones necesita trascender a la sociedad a través de la ampliación de la participación ciudadana que elimine cualquier vestigio de discriminación por temas de género,

raza, religión o cualquier otro. Por último, la efectividad del principio de igualdad se refleja en “una persona, un voto”, premisa fundamental para obtener la representatividad que nuestra democracia demanda.

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Desde el 8 de abril de 2001 los peruanos hemos asistido a veinticuatro (24) procesos electorales. Entre tales comicios se encuentran: elecciones generales incluidas primeras y segundas vueltas, elecciones regionales, municipales y consultas (revocatorias) de comprometida naturaleza democrática.

El 5 de octubre último volvimos a citarnos con uno de los principios básicos de nuestra democracia occidental contemporánea, la representatividad. El cumplimiento de nuestro deber cívico facultó un adecuado funcionamiento de la representación democrática que requiere tanto de representantes eficaces como de ciudadanos activos.

¿Cómo aspirar a la consolidación democrática de nuestra institucionalidad estatal, que promueva ese buen gobierno gestor de recursos limitados, sin replantearnos la relación ciudadanos-representantes?

El principio de representatividad es pues el primer estadio de la relación entre ciudadanos y gobernantes. Un primer paso que determinará la dinámica que adquiera nuestra democracia contemporánea como sistema de convivencia. En ese contexto, existen situaciones en nuestro país que demandan superar la relación ciudadanos-gobernantes que actualmente se mantiene, lo cual desde las ciencias políticas significa dar un paso más allá de las teorías clásicas del pacto social, y un par de pasos al frente sobre las teorías liberales de la elección racional.

Pero ¿cómo atrevernos a dar esos pasos que determinan escenarios de *nueva gestión pública*, de *gobernabilidad* o *gobernanza*, sin otorgar la importancia a los cimientos del sistema que nos rige? El mejoramiento del principio de representatividad, de nuestra base democrática, pasa —inexorablemente— por un ejercicio ciudadano de toma de conciencia y de responsabilidad institucional que custodie, cual guardia pretoriana, el cumplimiento transparente del primer peldaño de nuestra democracia peruana.

Por ello adquiere relevancia la lectura, bajo un pensamiento crítico, de la teoría schumpeteriana: la visión electoralista de la representación (SCHUMPETER 1942). Esta visión realista o elitista de la democracia asume que la representación política se organiza alrededor de las elecciones. Le concede, de esta manera, un carácter estático y formal a la representación política, ignorando lo que sucede entre ciudadanos y representantes durante el ejercicio de la representación (PITKIN 1972).

Por supuesto que la relación representativa empieza en el vínculo entre electores y representantes; sin embargo, necesita un mayor dinamismo, una constante relación que suplante la figura del individuo aislado por la de los ciudadanos asociados. Solo de esta manera podremos entender las elecciones como un mecanismo, el primero y más importante, de expresión popular que se consolida en el derecho

político al sufragio. Ello deja de lado el concepto de que es un simple método de selección de representantes.

No obstante, si nos quedásemos con el concepto reduccionista de la elección como un método de selección de representantes, tendríamos que este constituye un proceso de manipulación estratégica por parte de las élites que compiten por los cargos electivos. Es más, dejaríamos abierta la posibilidad a quienes pugnan por llegar al gobierno de entender las elecciones como una guerra de castas, con la capacidad de recurrir a diversas técnicas de manipulación psicológica hacia un electorado visto como una mera masa irracional.

Mejorando el primer y fundamental aporte teórico de Joseph Schumpeter, Bernard Manin (1996) entendió la democracia representativa como un régimen político en el que los ciudadanos elegimos a nuestros representantes para que tomen decisiones, siendo estas decisiones sometidas a veredictos populares. Así, Manin considera la elección como institución central del gobierno representativo, pero nunca pensaría que en ella se extingue el mecanismo de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. Por el contrario, dicho autor se refiere a la rendición de cuentas como un excelente elemento sucesor de las elecciones, "[...] lo que ha constituido desde un comienzo el componente democrático de la representación" (MANIN 1996: 234).

Sin embargo, las democracias contemporáneas miran la ausencia de ciudadanos activos, a diferencia del pensamiento democrático clásico en el que estos actores eran imprescindibles. Así pues, en la actualidad, el ciudadano necesita organizarse a través de un brazo operativo, léase organizaciones civiles, para conseguir que sus demandas y necesidades puedan hacerse un espacio en la agenda política.

Es más, para que exista rendición de cuentas no hace falta una participación efectiva de los ciudadanos, pero sí resulta indispensable que el gobierno promueva la apertura de esos canales fiscalizadores sobre su accionar. Que nuestros representantes activen formas de participación originará un mayor grado de concienciación ciudadana.

No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es el que inviste de soberanía a la población, siendo cada ciudadano no solo voz en el ejercicio del poder mediante el voto, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general.

LOS ASPECTOS NORMATIVOS Y EL REGISTRO ELECTORAL

Las elecciones y los principales derechos derivados de ellas tienen relevante trascendencia en la comunidad internacional. Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos² mencionan el derecho a participar en el gobierno a través de la elección libre de representantes. De esta manera, la voluntad de la población, expresada por conducto de elecciones periódicas y genuinas, ha de constituir la base de la autoridad de gobierno, reconociendo a la vez los principios de soberanía del Estado y propiedad nacional de las elecciones (ONU 2008).

En efecto, el sufragio se ha constituido en un derecho fundamental y nuestras leyes y normas nacionales resaltan la importancia del derecho del voto para la democracia peruana. Nuestro texto constitucional³ contempla los instrumentos jurídicos internacionales antes citados. Inclusive el Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado, en reiteradas ocasiones, sobre el derecho de voto como una garantía institucional para la estabilidad y la convivencia armónica en una sociedad democrática.

-
- 1 Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), "Art. 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".
 - 2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Art. 25 "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".
 - 3 Constitución Política del Perú (1993), Título I, Capítulo III, Art. 31. Participación ciudadana en asuntos públicos:
 "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demandas de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.
 Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.
 Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.
 El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.
 La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.
 Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos".

La Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859) desarrolla la Constitución regulando la participación de los órganos electorales, la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidatos, la propaganda electoral, la organización de las mesas de sufragio, el padrón electoral, el ejercicio del voto y el escrutinio de los mismos, la nulidad de los procesos electorales y consultas populares, las sanciones e infracciones, etc.

Sobre esta materia, el RENIEC se instituye como el organismo electoral autónomo encargado de la elaboración y actualización de los registros de identidad, civil y electoral, asumiendo la responsabilidad de la elaboración del padrón electoral, documento fundamental para todo proceso eleccionario. Por ello, asume la tarea de la verificación del domicilio declarado como dato consignado en el Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN)⁴, registro en el que están inscritos todas y todos los peruanos mayores y menores de edad que cuentan con el documento nacional de identidad. Este es constantemente actualizado por el RENIEC debido a las siguientes causas: 1) incorporación de ciudadanos al registro; 2) realización de modificaciones necesarias a las inscripciones ya registradas correspondientes a los cambios en los datos personales y, en materia de este trabajo, a cambios domiciliarios; y, 3) excluir a las personas fallecidas y restringir a todas aquellas que hubieran sido condenadas a pena privativa de la libertad efectiva mayor a cuatro años.

A partir de los datos actualizados del RUIPN, el RENIEC elabora el padrón electoral, que es la relación de ciudadanos hábiles para sufragar y hacer efectivo su derecho fundamental de ciudadanía. El padrón electoral requiere de datos personales de los votantes fieles a la realidad, entre ellos su correcta ubicación geográfica (departamento, provincia y distrito) que permita asignarles el correcto *ubigeo* respecto de la circunscripción a la que pertenece. "La organización de un registro electoral confiable constituye el pilar básico sobre el que reposa la estructura electoral y cuando se está examinando el proceso electoral de un país, es factor decisivo para calificar su credibilidad" (URRUTY 2007). Tanta importancia tiene establecer normas que garanticen al elector un sufragio libre y exento de presiones políticas al emitir su voto, como velar normativamente el proceso precedente a la elección.

Así pues, con anterioridad a la celebración de un acto electoral, la legislación exige que el registro electoral se cierre, quedando definido el número de ciudadanos habilitados para participar en la elección. Este listado de electores es conocido como padrón electoral e inviste un carácter concreto (a la lid electoral), mientras que el registro electoral posee una constitución viva y dinámica debido a su permanente actualización (incorporaciones, modificaciones y exclusiones).

No es creíble destacar las virtudes de la democracia representativa si, desde las instituciones públicas, no se trabaja para evitar que ciertos ciudadanos elijan

4 Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Ley N.º 26497, publicada el 12 de julio de 1995). Art. 2: "El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Con tal fin desarrollará técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información".

representantes de circunscripciones en las que no viven (trashumancia electoral). Nuestra democracia representativa requiere de una comprometida transparencia electoral tanto de los ciudadanos cómo de los organismos públicos concernientes. Y, el cumplimiento de este principio democrático pasa por trabajar en la fidelidad de los datos domiciliarios consignados en el registro electoral y, por ende, del padrón.

Un cambio de residencia electoral es considerado como una distorsión desde el momento en el que el ciudadano, desvinculado de su “nueva circunscripción”, adquiere derechos en ella. La Ley N.º 29287, que modifica el numeral 8 del art. 359 del Código Penal⁵, contempla esta práctica como delictiva contra el derecho de sufragio. En el caso que las autoridades e instituciones públicas democráticas no lleven a cabo competencias que impidan la trashumancia electoral, estas faltarían al compromiso de velar por el cumplimiento de los principios de igualdad de condiciones y de representatividad democrática.

Al mismo tiempo, el “voto golondrino” genera un alarmante escenario de conflictividad y violencia en el distrito y/o circunscripción donde se detectan pobladores ajenos o nuevos por motivo o en épocas electorales. Un potencial conflicto en este ámbito conlleva violencia en distintos momentos del proceso electivo. El primero se manifiesta entre la convocatoria a elecciones y la publicación del padrón electoral, intervalo de tiempo en el que los pobladores y partidos políticos víctimas del clientelismo electoral hacen notar la irrupción de extraños electores en el padrón, calidad adquirida por ser sospechosos de cambiar su voto por dinero. El segundo momento clave para detectar la presencia de “electores golondrinos” es el día de la elección, cuando el malestar ciudadano alcanza su máximo nivel, y se manifiesta impidiendo ingresar al centro de votación a los presuntos votantes golondrinos, hecho que genera situaciones de abierto enfrentamiento. Por último, un posible tercer momento de inseguridad se puede dar al término del día electoral, directamente contra el personal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que trasladan las actas electorales a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE); en este aspecto se han registrado incluso persecuciones que atentan su seguridad personal y la concordia que debe caracterizar a todo acto electoral democrático (ONPE 2010: 71).

Por los motivos que afectan directamente a la sociedad, desde la violación de sus derechos políticos y sociales hasta la perturbación de la paz nacional debido a los conflictos antes descritos, uno de los objetivos centrales del sistema electoral es conseguir que las votaciones sean expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, así como el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector.

5 Código Penal peruano, art. 359: “Atentados contra el derecho de sufragio: Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho años el que, con propósito de impedir o alterar el resultado de un proceso o favorecer o perjudicar a un candidato u organización política, realiza cualquiera de las acciones siguientes: [...] 8) Realiza cambios de domicilio o induce a realizarlo a una circunscripción distinta al de su residencia habitual, induciendo a error en la formación del Registro Electoral”.

LA VERIFICACIÓN DEL DATO DOMICILIARIO DECLARADO

Según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del RENIEC, la Subgerencia de Procesamiento del Registro Electoral (SGPRE) de la Gerencia de Registro Electoral, llevará a cabo la verificación del dato domiciliario declarado. Ello tiene como finalidad el proporcionar datos auténticos y veraces para la elaboración del padrón electoral⁶.

La SGPRE elaboró un Reglamento para la verificación del domicilio declarado, aprobado en noviembre de 2013, y en el que se establecen los lineamientos de la actividad de comprobación de la residencia tanto en su versión ordinaria, que posee un carácter continuo, como en la extraordinaria o específica a un proceso electoral.

Un tema fundamental para la elaboración de la relación de domicilios declarados, que pasarán a ser observados, es la selección de criterios que regirán el procedimiento de verificación. El criterio principal para realizar verificación ordinaria es el contraste de la dirección domiciliaria declarada en el RUIPN con la información disponible en los catastros, mapas, información georreferencial, entre otros. De esta manera, para realizar verificación extraordinaria, las motivaciones se multiplican debido al apremio del contexto electoral, tales como las denuncias efectuadas por aquellos partidos potencialmente perjudicados en la contienda electoral y/o ciudadanos conscientes de la relevancia que tiene la fiel representatividad para fortalecer el sistema democrático; el incremento en el trámite de cambios domiciliarios durante el año electoral, previo a la celebración de los comicios; las multas generadas por omisión al sufragio en los dos últimos procesos de elección regional y municipal o en los dos últimos procesos de elecciones generales; los informes de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones (JNE); solicitudes de información requeridas por el Poder Judicial, el Ministerio Público o la Policía Nacional del Perú con relación al presunto atentado que se llegue a cometer contra el derecho de sufragio; y los informes de la Defensoría del Pueblo emitidos por su oficina de conflictos sociales. Todas estas causas originan especial atención para emprender un concreto seguimiento y líneas de actuación concordantes con la desactivación del posible escenario de conflicto electoral.

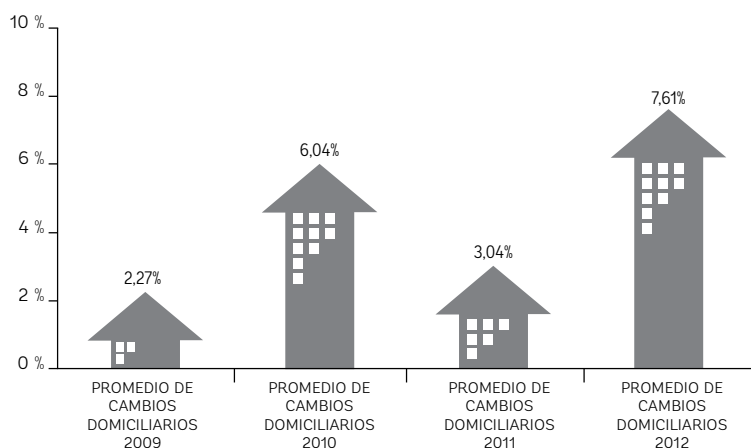
De acuerdo con este último recuento de criterios, para las Elecciones Regionales y Municipales de 2014, la SGPRE realizó la actividad de verificación extraordinaria del domicilio declarado entre el 15 y el 23 de marzo de dicho año, considerando el plazo previsto por la Ley Orgánica de Elecciones para el cierre del padrón electoral⁷.

6 Reglamento de Organización y Funciones del RENIEC, Art. 134, Sobre las funciones de la Gerencia de Registro Electoral, punto b): "Planificar, organizar y supervisar las actividades de verificación de oficio de la autenticidad de las declaraciones, de los documentos y de las informaciones proporcionadas por los administrados en relación al domicilio declarado, que pudieran afectar la elaboración del Padrón Electoral".

7 Ley que permite la inscripción de nuevos ciudadanos durante procesos electorales (Ley N.º 27764), art. 1: "Todo proceso electoral, incluidos los relacionados en el art. 6 de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859, en la Ley de Elecciones Municipales N.º 26864 y en la Ley de Elecciones Regionales N.º 27683, el Padrón Electoral se cierra ciento veinte (120) días antes de la

El año 2013 se registró 3,04% de cambios domiciliarios en todo el Perú, respecto del padrón general. Solo 42 de los 1843 distritos superaron el 10% de dichos cambios; sin embargo, durante los seis primeros meses del año 2014, año electoral, se han registrado a escala nacional 7,61% de cambios domiciliarios y 450 distritos presentaron porcentajes mayores al 10%. Este primer dato revela un notable incremento del cambio domiciliario, sospechoso de realizarse por una motivación propia de índole electoral⁸. Estas cifras son muy parecidas, por lo menos en cuanto a tendencia, con los porcentajes obtenidos en las pasadas elecciones regionales y municipales (véase gráfico 1).

GRÁFICO 1
PROMEDIOS DE CAMBIOS DOMICILIARIOS 2009-2014



Fuente: Subgerencia de Procesamiento de Registro Electoral-RENIEC.

Elaboración: Subgerencia de Investigación Académica de la Escuela Registral-RENIEC.

Respecto al segundo criterio de mayor importancia para llevar a cabo la verificación domiciliaria correspondiente al registro de denuncias por presuntos casos de trashumancia o "golondrinaje", en el año 2010 (año de Elecciones Regionales y Municipales) el JNE registró 110 imputaciones. En 2014, esta cifra ha incrementado considerablemente hasta alcanzar las 276 denuncias por cambios irregulares de domicilio. Sin embargo, a diferencia de los anteriores comicios electorales, el último proceso electoral contó con el aporte de la Subgerencia de Procesamiento de Registro Electoral, órgano receptor de las denuncias por cambios domiciliarios y responsable de tratarlas junto con las otras variables para seleccionar los distritos a verificar.

fecha de las respectivas elecciones. Dentro de ese plazo, no se pueden efectuar variaciones de domicilio, nombre ni otro dato que altere la información contenida en el Padrón Electoral".

8 Todos estos datos y porcentajes son el resultado de los trabajos estadísticos elaborados por la Subgerencia de Procesamiento de Registro Electoral de la Gerencia de Registro Electoral del RENIEC.

GRÁFICO 2
COMPARATIVO DE DENUNCIAS



Fuente: Registro de Denuncias de Cambios Irregulares de Domicilio-REDCID.

Elaboración: Subgerencia de Procesamiento de Registro Electoral-RENIEC.

Por ejemplo, el distrito de San Francisco de Asís de Yarusyacán, en la provincia de Pasco, fue seleccionado para ser verificado por la SGPRES. Ello según lo estipulado en el Reglamento para la verificación del domicilio declarado, del RENIEC, debido al elevado porcentaje de cambios domiciliarios efectuados durante el 2013 (9,23%⁹) y las denuncias ciudadanas que fueron registradas por el JNE durante el proceso electoral de 2010. En esta población de 4974 habitantes con derecho a sufragar (datos del año 2013), fueron seleccionadas 508 direcciones de ciudadanos sospechosos de incurrir en un cambio domiciliario irregular, susceptible de verificar.

Después de llevarse a cabo la constatación por personal cualificado del RENIEC, siguiendo los pasos señalados en el Art. 13 del mencionado Reglamento, se procedió a seleccionar a los observados, aquellos ciudadanos que "c) el titular de la inscripción no reside en el domicilio declarado", o "e) el domicilio declarado no existe"¹⁰. En este distrito en concreto los observados fueron 112 personas, de los cuales 31 fueron reconsiderados tras presentar su certificado domiciliario constatado por el Juez de Paz del distrito, un notario o autoridad municipal correspondiente¹¹; es decir, se les levantó la observación, habilitándoseles a votar en el padrón electoral previamente publicado. A los 81 pobladores restantes se les restituyó al ubigeo anterior al cambio domiciliario irregular que declaró; de ninguna manera podría llevarse a cabo una acción de vigilancia de principios democráticos si no se respeta irrestrictamente un derecho político fundamental como el del sufragio.

En ese equilibrio y concordia entre el cumplimiento incondicional de los derechos fundamentales y el compromiso de trabajar por la defensa del principio democrático de la representatividad, se cimientan las acciones de verificación ejecutadas por la SGPRES del RENIEC sobre el dato domiciliario declarado.

9 El número de cambios domiciliarios registrados en los distritos a escala nacional es proporcionado por la Subgerencia de Gestión de Base de Datos perteneciente a la Gerencia de Tecnología de la Información del RENIEC.

10 Art. 13 del Reglamento para la verificación del domicilio declarado del RENIEC.

11 Ley que elimina la atribución de la Policía Nacional del Perú a expedir certificados domiciliarios (Ley N.º 28862).

Otro distrito donde se ha practicado verificación domiciliaria en el presente proceso electoral es Alis, provincia de Yauyos, departamento de Lima. Nuevamente nos encontramos ante una circunscripción pequeña, su población electoral cuenta con solo 397 personas y ello facilita que se produzcan cambios domiciliarios irregulares. Así sucedió en las pasadas Elecciones Regionales y Municipales de 2010, según demuestran denuncias ciudadanas presentadas al JNE posteriores a la publicación de las listas del padrón inicial por el RENIEC. En aquella ocasión, la denuncia avisaba del crecimiento anómalo de 130 personas suspicaces de voto golondrino, cifra que arrojaba el porcentaje considerable de 14,62%.

Al indicador de las denuncias presentadas en los pasados comicios electorales, se suma el elevado número de cambios domiciliarios efectuados durante el actual proceso electoral: 55 en el 2013 y 147 en lo que va de 2014. Ambos factores sustentan la intervención del RENIEC mediante la verificación del dato domiciliario declarado a 65 personas de este distrito, que se realizó del 15 al 23 de marzo de 2014. De los 65 verificados, 42 pobladores fueron observados por encajar en los casos c) y e) referidos. 33 pobladores presentaron sus certificados de constatación domiciliaria y fueron reconsiderados en el padrón electoral de Alis, mientras que 9 ciudadanos fueron restituidos a su anterior ubigeo para que pudieran efectuar su voto en últimas elecciones Regionales y Municipales, siendo este voto representativo al distrito que realmente vive y garante de la salud democrática nacional.

La verificación del dato domiciliario declarado constituye un importante e innovador aporte al sistema electoral peruano. Su carácter precedente a la publicación del padrón electoral confiere al proceso un plus democrático al trabajar sobre dos principios fundamentales de nuestra democracia contemporánea. Inicialmente, su esfuerzo se concentra en garantizar un marco de igualdad de condiciones tanto para los electores como para los candidatos a representarnos; es decir, esta iniciativa vela por el principio democrático de igualdad de condiciones, porque, de ninguna manera estaríamos ante un escenario electoral justo y equitativo si algunos ciudadanos votaran en circunscripciones en las que no viven o con la que no guardan cierta vinculación más allá del interés pecuniario y antidemocrático de un voto empuñado. Ello perjudicaría flagrante y dolosamente la voluntad popular.

En segundo lugar, y como consecuencia de trabajar en pro del principio de igualdad, la verificación del dato domiciliario declarado incide, directamente, en el principio representativo de la democracia. De conseguir un escenario electoral fiel y ajustado a la realidad (personas votando en distritos donde viven, eligiendo autoridades que los representarán), la contribución democrática a las elecciones sería incuestionable. Se anularían así males perversos como la mercantilización de los procesos electivos de nuestras autoridades y se favorecería la madurez política de nuestra sociedad civil que merece situar a las elecciones en el punto de partida de un sistema político democrático bien desde la perspectiva representativa como de la imprescindible participación de la ciudadanía sobre cada acción gubernamental.

La acción política de llevar a cabo la verificación domiciliaria por parte del RENIEC sitúa al ciudadano en el eje central de la génesis de nuestra democracia. Es el ciudadano, mediante su voluntad y criterio político-social, quien debe decidir los gobernantes que tendremos; ninguna fuerza debería poder doblegar la decisión popular y ante una posible tentación antidemocrática la respuesta institucional merece ser enérgica.

BIBLIOGRAFÍA

BIGLINO, Paloma

- 2011 "Propaganda electoral y principio de igualdad de armas". En Ríos, Luis (ed.). *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 155-168.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

- 1993 Disponible en: <<http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>>.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 1948 Disponible en: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>.

DEL ÁGUILA, Rafael y Fernando VALLESPÍN

- 1998 *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.

IDEA-INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

- 2012 *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad.* Disponible en: <<http://www.guiaeduca.com.mx/documentos/democracia/CGE-Profundizando-la-democracia.pdf>>.

LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

- 1997 Ley N.º 26859. Disponible en: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/leyelecciones.pdf>>.

LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

- 1995 Ley n.º 26497. Disponible en: <<http://www.reniec.gob.pe/portal/html/dni/ley26497.html>>.

MANIN, Bernard

- 1996 *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

ONPE-OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2010 "Los conflictos electorales por dentro: causas y casos". En: *Conflictos electorales en el ámbito local. Estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima: ONPE, pp. 67-96.

ONU-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- [2008] *Promoción de la democracia mediante elecciones*. Disponible en: <<http://www.un.org/es/events/democracyday/2008/fosterdemo.shtml>>.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

- 1966 Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/tratados/uni_ddhh/instru_alca_gene2/pidcp.pdf>.

PITKIN, Hanna

- 1972 *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE RENIEC

2013 Disponible en: <<http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/html/rof.htm>>.

REGLAMENTO PARA LA VERIFICACIÓN DEL DOMICILIO DECLARADO DE RENIEC

2013 RE-205-GRE/SGPRE/001. Disponible en: <<http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/intranet/imagenes/noticias/comunicado/RE-205-GRE-SGPPE-001-RJ-343-2013-JNAC.pdf>>.

SCHUMPETER, Joseph

1942 *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Haper and Brothers.

URRUTY, Carlos Alberto

2007 "Los Registros Electorales". En: IDEA (ed.), *Extracted from Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*. Estocolmo: IDEA, pp. 463-486.



GEORREFERENCIACIÓN Y REGISTRO DE ELECTORES: EL CASO PERUANO EN PERSPECTIVA COMPARADA

PIERO CORVETTO

En el presente artículo se expondrá el caso de la incorporación de un Sistema de Información Geográfico (SIG) en las funciones electorales del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), uno de los tres organismos que conforman el Sistema Electoral del Perú. Sin embargo, este desarrollo será contextualizado tomando en cuenta el contexto mundial y otras experiencias de georreferenciación en organismos electorales, principalmente de América Latina.

Aunque enfocado en un tema y caso particulares, será posible hacer una reflexión sobre la convergencia de dos eventos de alcance global surgidos hacia el final del siglo XX. Se trata de la "tercera ola de democratización" y la "revolución de la tecnología de la información": dos fenómenos que convergen, dialogan y estrechan lazos profundos e incuestionables cuando nos referimos a la conjunción entre tecnología y elecciones.

TECNOLOGÍA Y ELECCIONES: DOS FENÓMENOS GLOBALES

En las últimas décadas, el mundo ha experimentado una verdadera ola de transformaciones en el ámbito de los regímenes políticos. Si nos enfocamos no en concepciones sustantivas de la democracia, como aquellas que la equivalen con resultados de justicia e igualdad social, sino en definiciones procedimentales (QUIROGA 2000) que ponen atención a la importancia de las reglas de juego de acceso al poder, entendemos por qué Samuel Huntington (1994) consideró que desde 1974 se desarrolló una verdadera "ola de democratización". Si bien existieron olas previas, la que aquí nos concierne tiene una repercusión en diversas regiones del mundo, incluyendo América Latina. Antes de 1978 solo tres países de nuestra región tenían un régimen democrático, mientras que hacia finales de este periodo

todas las naciones latinoamericanas eran al menos semidemocráticas (a excepción de Cuba y Haití): 59% eran democracias y 37% tenían regímenes semidemocráticos (MAINWARING Y PÉREZ-LIÑAN 2005).

No obstante, tal como indica el uso del término “semidemocrático”, la historia es más compleja. No todas las transiciones terminaron en regímenes democráticos (Carothers 2002), porque también surgieron democracias de baja calidad o de dudosa identidad (O'DONNELL 1994, COLLIER Y LEVITSKY 1997) y nuevas formas moderadas de autoritarismo (LINZ 2000, LEVITSKY Y WAY 2004). Sin embargo, lo que debe resultar absolutamente claro es que vivimos en una era en que las elecciones se han institucionalizado como principal método de acceso al poder.

En este contexto, los organismos electorales alrededor del mundo han sido reconsiderados como claves para asegurar no solo elecciones libres, justas y transparentes, sino también la equidad y objetividad de la contienda. Asimismo, de la mano con la mayor importancia de estas instituciones, los estudios sobre la administración electoral han cobrado creciente interés, en la búsqueda por establecer, reformar o consolidar en el largo plazo organismos electorales autónomos, neutrales y profesionales (IDEA 2006).

Para el cumplimiento de este objetivo, los organismos electorales no han sido ajenos a la auténtica “revolución tecnológica” (CASTELLS 2006: 25) que se inició también hace unas décadas en torno a la información. Así, a través de los organismos electorales y su incorporación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el cumplimiento de sus funciones de administración electoral (OEA 2010), se conectan los dos grandes fenómenos mundiales desde finales del siglo XX hasta la actualidad: el político y el tecnológico. Es decir, aquel fenómeno global concentrado en “el conjunto convergente de tecnologías en microelectrónica, computación (máquinas y software), telecomunicaciones/transmisiones, y la optoelectrónica” (CASTELLS 1999).

GEORREFERENCIACIÓN Y REGISTRO DE ELECTORES

En el contexto global de los dos fenómenos convergentes mencionados, el político y el tecnológico, podremos entender mejor la aplicación de la georreferenciación, concebida como TIC, al registro de electores, considerado en función de la administración electoral. No obstante, se hace preciso realizar brevemente algunas precisiones conceptuales sobre los términos a utilizar.

Dentro de las diversas funciones que corresponden a la administración electoral, nos enfocaremos en el registro y el padrón en este ámbito. Para ello, es necesario distinguir conceptual y analíticamente el Registro de Identidad, el Registro Civil y el Registro Electoral, sobre la base de lo trabajado por Urruty (2007).

El primero tiene por objeto acreditar fehacientemente que una persona es quien dice ser, para lo cual se expide una cédula o documento de identidad; por lo tanto, su importancia excede los derechos electorales. El Registro Civil, por su parte, “tiene por objeto incorporar a un ordenamiento registral los hechos y actos vitales que afectan a una persona a lo largo de su existencia” (URRUTY 2007: 465). Finalmente, el Registro Electoral contiene la información correspondiente a las personas con derecho al sufragio. Estar inscrito en él implica necesariamente la

condición de elector; sin embargo, ello se materializa únicamente cuando, para un determinado acto eleccionario, se incluye a los ciudadanos en un padrón electoral. Así, mientras que el Registro Electoral es permanente y dinámico, el padrón electoral es específico para una elección determinada y requiere (necesariamente) “cerrarse” en un momento en el tiempo para permitir la viabilidad del acto comicial.

Por otra parte, la georreferenciación consiste en el proceso que se logra a través de la aplicación de un Sistema de Información Geográfico (SIG), una herramienta de tecnología de la información y la comunicación, que consiste en combinar información gráfica de mapas con otro tipo de información; es decir, asociar determinados objetos con coordenadas geográficas precisas (OEA 2010). A diferencia de los mapas estáticos, los SIG permiten la utilización de mapas dinámicos cuya escala puede variarse y que son altamente interactivos.

Los SIG tienen diversas aplicaciones que han sido utilizadas en el sector privado; sin embargo, actualmente se reconoce la importancia de su uso en la administración del Estado. Efectivamente, la mayoría de definiciones de “Estado” consideran la importancia del territorio como un componente fundamental y, por lo tanto, mucha información que este administra contiene un componente geográfico. Por consiguiente, se entiende la importancia de organizar ello en base a un SIG, es decir a una cartografía dinámica. Así, específicamente en la administración electoral, también ha sido reconocida la potencialidad de aplicación de tecnologías SIG. Como indica Sean Dunne, “durante los últimos 20 años, los administradores electorales han adoptado rápidamente dos tipos principales de tecnología [...]: los sistemas de base de datos (para apoyar el sistema de registro de votante) y los sistemas de información geográfico (SIG, para redistribución de distritos y planificación logística)” (2006: 240).¹

261

En tal sentido, la georreferenciación aplicada al registro de electores requiere ordenar el Registro Electoral a partir de la dirección domiciliaria del elector. Como menciona Ace Project (2012): “la forma más sencilla de una base geográfica es a través del manejo de texto que muestre una lista de direcciones [...]. Un SIG es un programa más complejo”. A continuación se expondrán algunas experiencias de georreferenciación en el mundo, particularmente América Latina, que servirán como contexto previo a considerar el caso peruano.

EL CASO DE RENIEC EN PERSPECTIVA COMPARADA

En el norte del continente americano, Estados Unidos² y Canadá son pioneros en el uso del SIG. En el caso canadiense, por ejemplo, la georreferenciación es utilizada por Elecciones Canadá (agencia encargada de conducir los comicios generales federales) para la administración del Registro Nacional de Electores (con datos de más de 23 millones de votantes) —OEA 2010. De este modo, logran indicar al

1 Traducción propia.

2 Un ejemplo es el caso del uso del SIG para reemplazar el antiguo Voter Registration System del sistema de administración y gestión electoral de Texas, véase: <<http://www.sos.state.tx.us/Elections/team/index.shtml>>.

elector dónde sufragar con mayor comodidad, pero también pueden agregar otra información, como los hospitales más cercanos en caso de emergencias.

Dentro de América Latina podemos mencionar algunas experiencias.³ Particularmente destacable es el caso del Instituto Federal Electoral (IFE) de México, institución que “ha aprovechado los avances en la tecnología y ha utilizado la información que brinda para referenciar los domicilios de los ciudadanos” (OEA 2010). En Centroamérica, la Oficina Electoral de Jamaica también utiliza la georreferenciación, aunque principalmente orientada al trazado de límites distritales y a ubicar con precisión locales y mesas de votación. Finalmente, al menos dos casos podemos mencionar en Sudamérica.⁴ En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) implementó el año 2012 un sistema de información geográfico electoral (SIGE) para agilizar la logística de sus funciones que requerían un tratamiento geográfico. Por otro lado, en Argentina se viene desarrollando un proyecto de Sistema de Información Geográfico Electoral por parte de la Cámara Nacional Electoral.

En Perú, desde inicios del año 2014 el RENIEC viene implementando gradualmente la georreferenciación de las direcciones domiciliarias declaradas por los ciudadanos en su inscripción. Es decir, se trata de la georreferenciación aplicada al ámbito de la administración electoral que denominamos Registro Electoral.

De esta manera, el RENIEC está optimizando el cumplimiento de una de sus funciones principales: la elaboración, mantenimiento y actualización del padrón electoral. Dicha función constituye uno de los pilares básicos sobre los que reposa la estructura electoral y el factor decisivo para calificar su credibilidad, pues define a los miembros de la comunidad política (URRUTY 2007). La georreferenciación aporta decisivamente a determinar adecuadamente la composición del demos; es decir, los electores hábiles de cada circunscripción. Como consecuencia, permite velar por el principio de representación política al asegurar que los electores voten para elegir representantes de la circunscripción en la que viven.

Aunque surgido en el ámbito electoral, sin embargo, este sistema tiene ciertas particularidades derivadas de la naturaleza de la propia institución. En Perú, el RENIEC se encarga de los tres registros. Por lo tanto, esta georreferenciación también beneficia la gran base de datos que denominamos Registro Único de Identificación de las Persona Naturales (RUIPN), actualizada cinco veces al día y que registra al 98% de los peruanos y peruanas. Ello contribuye a mejorar la capacidad del Estado y, por lo tanto, los servicios que se brindan a los ciudadanos.

Adicionalmente, la georreferenciación del RENIEC puede servir a los otros organismos electorales (Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE y Jurado Nacional de Elecciones, JNE) para el desarrollo de sus funciones. Por ejemplo,

3 Probablemente, el ámbito de esta breve investigación no considere todos los casos existentes. Queda pendiente una sistematización caso por caso.

4 Véase: <<http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/BO/news/bolivia-organo-electoral-apunta-a-crear-su-sistema/?searchterm=sistema%20de%20informaci%C3%B3n%20geogr%C3%A1fica>>.

esta georreferenciación de los electores podría complementarse con una eventual georreferenciación de locales de votación por parte de la ONPE para implementar el voto domiciliario. Asimismo, contar con un mejor registro beneficia al Estado en general porque los “datos y la actualización de los mismos permiten la planeación estratégica de las políticas públicas en diversas áreas [...] y la subsiguiente asignación de recursos y prioridades, así como la posibilidad de tener conocimiento sobre el crecimiento natural de la población de un país” (SEGOB 2010). Por estos motivos, y considerando los ejemplos de otros países, resulta crucial continuar el desarrollo de esta herramienta. No debemos olvidar que el lema que caracteriza al RENIEC es “tecnología que nos identifica”.

RENIEC Y LA EJECUCIÓN DE GEORREFERENCIACIÓN

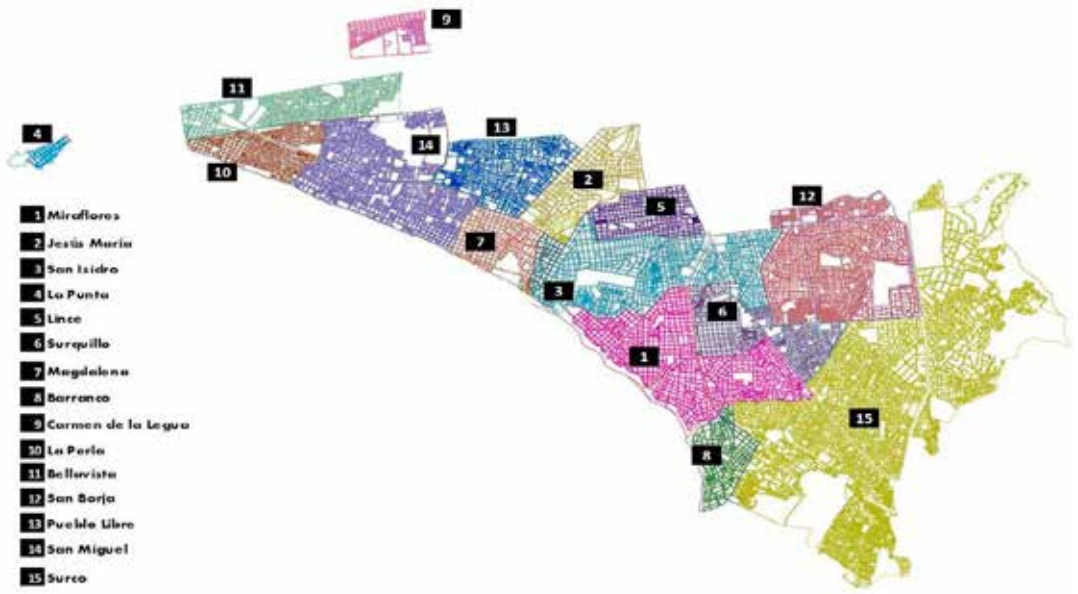
La ejecución de esta herramienta para el Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos consiste en la implementación de un Sistema de Información Geográfica (SIG). Este combina la información gráfica de mapas proporcionados por las municipalidades distritales donde se interviene con la información domiciliaria de los ciudadanos⁵ inscritos en dichas circunscripciones. Ello se consigna luego en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) del RENIEC, con lo cual se logra asociar el domicilio declarado con una coordenada geográfica (x, y) al registro de cada ciudadano.

El RENIEC busca lograr que la dirección domiciliaria del ciudadano sea ubicada espacialmente mediante un sistema tecnológico. Así, esta información contribuirá al mejoramiento de la calidad e integridad del padrón electoral que el RENIEC tiene a su cargo, y mejorará también la información domiciliaria de ciudadanos en el Registro Único de Personas Naturales del RENIEC. Todo ello servirá como insumo o fuente de información para la planificación de los procesos electorales y para la focalización de políticas públicas y programas sociales implementados por el Estado.

La aplicación del programa informático de georreferenciación se realizó en quince distritos: once ubicados en Lima Metropolitana (Barranco, Jesús María, Lince, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, San Borja, San Isidro, San Miguel, Santiago de Surco y Surquillo) y cuatro en la Provincia Constitucional del Callao (Bellavista, Carmen de la Legua, La Perla y La Punta). Esta experiencia proporcionó como resultado alrededor de un 1.300.000 ciudadanos georreferenciados a partir de sus datos domiciliarios (gráfico 1).

5 Artículo 30.º de la Constitución Política del Perú: “Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral”.

GRÁFICO 1
MAPA DE LOS QUINCE DISTRITOS GEORREFERENCIADOS



Elaboración: RENIEC.

Asimismo, el sistema permitió identificar aproximadamente 72.000 ciudadanos con datos domiciliarios imprecisos que no posibilitaron la georreferenciación de su domicilio; así, el 63% de estos ciudadanos declaró el nombre de una vía inexistente y cerca de 1% se encuentra inscrito fuera de la cartografía del distrito en que se registró su domicilio (gráfico 2). Entre otras categorías que presentan incoherencia de datos se encuentran: el ciudadano que señala número de puerta inexistente y el votante que declara datos domiciliarios insuficientes que no permiten ubicar el domicilio.

GRÁFICO 2
CIUDADANOS QUE PRESENTAN INCONSISTENCIAS EN LA DECLARACIÓN DE SU DOMICILIO



Elaboración: RENIEC.

El primer distrito georreferenciado fue Miraflores, donde se logró ubicar geográficamente a 125.796 ciudadanos a partir de sus datos domiciliarios; es decir, el 98,25% de la población electoral del distrito. El sistema permitió identificar a 2242 ciudadanos que no fueron georreferenciados por inconsistencias en la declaración de su domicilio; así, de ellos 2017 ciudadanos declararon su domicilio de manera imprecisa o consignaron datos insuficientes sobre su dirección y otros 807 vecinos dieron un nombre de vía inexistente.

En el caso de Jesús María, el RENIEC localizó 104.935 ciudadanos, es decir, el 98,16% de la población electoral del distrito; mientras que 1968 ciudadanos declararon su información domiciliaria con algunos datos inexactos. Se determinó que 1039 ciudadanos señalaron un nombre de vía inexistente cuando inscribieron su domicilio, especialmente en el "Conjunto Residencial San Felipe", "Conjunto Residencial Salaverry" y "Conjunto Residencial Villa FAP" donde se detectó domicilios inexistentes con block y numeración no habida declarada por el ciudadano. De la misma manera, en San Isidro se localizaron 72.993 ciudadanos que constituyen el 98,24% de la población electoral; sin embargo, 1311 ciudadanos al momento de registrar su dirección domiciliaria inscribieron información imprecisa. Por ejemplo, en los grandes núcleos urbanos: el agrupamiento "Santa Cruz" y "Residencial Pollux", los ciudadanos optaron por declarar el nombre del agrupamiento sin referir la numeración de puerta y el block del domicilio.

En Surquillo se georreferenció al 98,26% de la población electoral equivalente a 89.825 ciudadanos; no obstante, 1587 vecinos declararon inexactamente su dirección domiciliaria. En este distrito, las prácticas más recurrentes fueron cuando se indicó un nombre de vía inexistente y cuando se declaró un número de puerta también inexistente. Como dato curioso, vale mencionar que hubo ciudadanos registrados en este distrito que no consignaron el nombre completo de la urbanización, lo cual origina problemas en su registro ante la existencia de cinco urbanizaciones distintas que contienen la denominación "La Calera de la Merced".

Adicionalmente, se georreferenció a 80.756 ciudadanos inscritos en el distrito de Lince, es decir al 98,45% de su población electoral; sin embargo, el porcentaje restante equivalente a 1274 vecinos no fue georreferenciado por inconsistencias encontradas en el registro domiciliario. De estos ciudadanos no georreferenciados, el 42% declaró un nombre de vía inexistente y el 54% señaló datos insuficientes en su dirección. Las declaraciones domiciliarias imprecisas se refieren a datos con nombre de vías antiguas o vías consideradas no habitables pertenecientes a mercados y centros comerciales.

El primer distrito de la Provincia Constitucional del Callao intervenido fue La Punta. Allí se georreferenció a 7195 ciudadanos y se identificaron 240 vecinos que declararon un dato impreciso de su domicilio. El 76% de los ciudadanos no georreferenciados indicó un nombre de vía inexistente.

De enero a marzo de 2014, el RENIEC realizó la georreferenciación en cinco distritos adicionales: dos en Lima Metropolitana y tres en el Callao. En Magdalena del Mar se georreferenció a 60.721 ciudadanos, es decir al 98,77% de la población total, el mayor porcentaje de distritos intervenidos. En dicho distrito se identificaron

756 vecinos con declaraciones de datos imprecisos de sus direcciones domiciliarias, la mayoría de estos ciudadanos registró datos domiciliarios insuficientes. Entre estas declaraciones imprecisas se encuentran las direcciones que no consignan bloques dentro del Conjunto Habitacional Marbella y que omiten el nombre de vías, número de manzanas y lotes en el Asentamiento Humano Medalla Milagrosa.

En el distrito de Barranco se georreferenció al 94,77% de la población electoral correspondiente a 42.729 ciudadanos. El RENIEC detectó 2356 vecinos inscritos en el distrito mencionado que no fueron georreferenciados por inconsistencias encontradas en sus declaraciones domiciliarias. El 63% de los ciudadanos georreferenciados señaló datos insuficientes en la inscripción de su domicilio. Las declaraciones de direcciones imprecisas o datos insuficientes son recurrentes en quintas, residenciales y condominios donde no se declara el número de puerta o de bloque correspondiente.

La aplicación del Sistema de Registro Georreferenciado del Ciudadano se extendió a tres circunscripciones adicionales en el Callao. Los distritos fueron Bellavista, Carmen de la Legua y La Perla. En Bellavista, se georreferenció a 65.163 ciudadanos, el 95,1% de su población electoral; en Carmen de la Legua se georreferenció a 37.757 vecinos, el 96,4% de su población electoral; y en La Perla se georreferenció a 51.810, el 94,7% de su población electoral. De estos tres distritos chalcos, Bellavista (3355) presenta la mayor incidencia en las inconsistencias encontradas en el registro de los domicilios de los ciudadanos no georreferenciados. Así, tanto en Bellavista (73,6%) como en Carmen de la Legua (90,8%), la gran parte de ciudadanos no georreferenciados señaló su declaración domiciliaria con una vía inexistente. Sin embargo, en La Perla (55,9%) el mayor porcentaje de ciudadanos no georreferenciados corresponde a aquellos que declararon un número de puerta inexistente.

En la siguiente fase del Sistema de Registro Georreferenciado se intervino a 113.163 ciudadanos en San Borja (94,8% de su población electoral), a 89.390 en Pueblo Libre (94,7% de su población electoral), a 120.679 en San Miguel (95,0% de su población electoral) y a 254.498 en Santiago de Surco (87,53% de su población electoral).

En San Borja, a diferencia del 94,8% de la población electoral georreferenciada, se presentaron 6153 inconsistencias en las declaraciones de direcciones domiciliarias, lo cual no permitió la georreferenciación de dichos ciudadanos. El 42,6% de los ciudadanos no georreferenciados registró datos insuficientes. Al analizar los registros domiciliarios, el RENIEC identificó varios asientos donde el ciudadano tan solo declara el nombre de la vía, el número de manzana o el número de lote. Incluso se observó que a pesar de que San Borja es un distrito plenamente urbanizado, aún existen ciudadanos que indican sus domicilios con referencias a mercados, centros comerciales, colegios, grifos, iglesias, parroquias, embajadas y bancos.

En Pueblo Libre, se georreferenció a 89.390 ciudadanos y no ejecutó la georreferenciación en 4926 ciudadanos debido a las inconsistencias encontradas en la declaración de su domicilio. Este distrito registra el mayor porcentaje de ciudadanos que declaró un nombre de vía inexistente (84,5%).

La aplicación de la georreferenciación en Santiago de Surco permitió ubicar a 254.498 ciudadanos a partir de la declaración domiciliaria y detectar 36.260 ciudadanos con inconsistencias en su declaración domiciliaria. El 73,3% de los

ciudadanos no georreferenciados corresponde a declaraciones con el nombre de una vía inexistente.

Por otro lado, en San Miguel se georreferenció al 95% de la población electoral, mientras que el porcentaje restante corresponde a ciudadanos no georreferenciados por las inconsistencias observadas en sus declaraciones domiciliarias. Se halló que el 59,2% de ciudadanos no georreferenciados pertenece a aquellos que declararon un nombre de vía inexistente. Así, se localizó por georreferenciación a 120.679 ciudadanos y no se realizó la georreferenciación de 6289 vecinos dado a que se encontraron inconsistencias en su registro domiciliario. De estos ciudadanos, 3726 de ellos declararon un nombre de vía inexistente. Al analizar los registros domiciliarios inscritos en este distrito, se observó numerosos nombres de vías similares que corresponden a distintas urbanizaciones como es el caso de "calle Chicama" y "Pasaje Puerto Chicama" o "Avenida Las Leyendas" y "Avenida Parque de las Leyendas". En este caso, la georreferenciación contribuye a la mejora del registro domiciliario de los ciudadanos por contribuir a la exactitud de la ubicación de las vías declaradas.

Las cifras señaladas son resultados del exhaustivo trabajo para la ejecución del Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos. El análisis del registro domiciliario permite hallar inconsistencias en las declaraciones de las direcciones, y ser contrastadas con la cartografía del distrito. Ambas actividades y la verificación de campo de las inconsistencias contribuyen finalmente a la programación del software de georreferenciación.

La experiencia descrita obtuvo porcentajes altos y cercanos al 100% de la georreferenciación de los ciudadanos a partir de sus declaraciones de domicilios. Sin embargo, el proceso de georreferenciación ha permitido identificar repetidas inconsistencias en las declaraciones domiciliarias de los vecinos. Si bien estos porcentajes son menores, no dejan de ser importantes, pues su mejora permitirá una mayor calidad del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) y también del padrón electoral. Indudablemente, la georreferenciación es un aporte a las actividades relacionadas con los procesos electorales en nuestro país y para futuras acciones del Estado a favor del ciudadano.

267

BENEFICIOS DE LA GEORREFERENCIACIÓN

La georreferenciación se enmarca en un escenario de la introducción de la tecnología en el proceso electoral. Muchos países están investigando, o por lo menos contemplando, las implicaciones de la tecnología electoral que van desde sistemas de bases de datos para el registro de electores, voto electrónico, hasta sistemas de bioidentificación, lectura óptica, y sistemas de información geográficos (ACE 2012). En tal sentido, el proyecto del Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos que viene implementando el RENIEC plasma la utilidad de la tecnología para una serie de beneficios tanto al ciudadano como a instituciones públicas.

Los beneficios consisten en la contribución a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, ya que se asegura el voto de los vecinos en las circunscripciones donde efectivamente residen, fortaleciendo su representación política. Asimismo, los ciudadanos tienen la posibilidad de ubicarse en el padrón electoral de acuerdo con su zonificación distrital, y a ser favorecidos por un futuro

voto domiciliario. Por tanto, el ciudadano georreferenciado puede ser beneficiario de políticas públicas focalizadas correctamente por parte de los organismos electorales y del Estado en su conjunto.

No obstante, para poder implementar la georreferenciación se requiere de la cartográfica distrital brindada por la municipalidad. Así, los municipios se pueden beneficiar con el uso de la información georreferenciada para la planificación en la prestación de servicios para poblaciones vulnerables (analfabetos, adultos mayores, etc.), la identificación de población georreferenciada a escala zonal y distrital y la aplicación de políticas públicas por zonificación. El Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos permite también que las municipalidades distritales mejoren la calidad de la información catastral y cuenten con un diccionario de las vías del distrito y su respectiva tipificación.

El Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos se alinea con los objetivos de la modernización de la gestión pública en el Perú, orientada a resultados a la mejora del servicio prestado por las entidades estatales. Así, el Estado peruano, mediante el Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos, contará con una herramienta de localización precisa sobre el domicilio declarado por el ciudadano registrado en su DNI a escalas zonal y distrital. Ello servirá principalmente para la aplicación de un conjunto de políticas públicas de manera focalizada, reduciendo la posibilidad de filtraciones a programas sociales, promoviendo mayores réditos y racionalidad a la inversión pública.

268

Finalmente, cabe resaltar que el Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos es un aporte significativo y tecnológico para el sistema electoral, sobre todo en la construcción de un registro electoral confiable a la vanguardia de las tecnologías en América Latina. El sistema permite incentivar que las personas voten efectivamente en su circunscripción electoral, a través del registro controlado de ciudadanos al momento de su inscripción.

En un futuro próximo, el RENIEC hará entrega del padrón electoral georreferenciado de Lima Metropolitana y el Callao. De esta manera, se busca consolidar la convergencia entre tecnología y ámbito electoral a favor del ciudadano durante los próximos procesos electorales. La herramienta representa un avance concreto en el uso de tecnologías de la información y la comunicación por parte del Estado peruano.

BIBLIOGRAFÍA

ACE-RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES

- [2012] "Elecciones y Tecnología" [en línea]. Disponible en: <<http://aceproject.org/main/espanol/et/onePage>> (consultado el 3 de mayo de 2012).

CAROTHERS, Thomas

- 2002 "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy* 13(1): 5-21.

CASTELLS, Manuel

- 1999 "¿Cuál revolución?" [en línea]. Disponible en: <<http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/Castellscap1.html>> (consultado el 3 de mayo de 2012).
- 2006 *La era de la información (tercera edición)*. México D. F.: Siglo XXI.

COLLIER, David y Steven LEVITSKY

- 1997 "Democracy with adjectives". *World Politics*, 49(3): 430-451.

DUNNE, Sean

- 2006 "Elections and Technology". En: Wall, Alan et ál. (eds.) *Electoral Management Design*. Suecia: IDEA Internacional, pp. 240-246. Disponible en: <http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_Information_Technology.pdf>.

HUNTINGTON, Samuel

- 1994 *La tercera ola de democratización a finales del siglo XX*. Madrid: Paidós Ibérica.

269

IDEA-INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

- 2006 *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Suecia: IDEA. Disponible en: <http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf>.

LEVISTKY, Steven y Lucan WAY

- 2004 "Elecciones sin democracia". *Estudios Políticos* 24: 159-176.

LINZ, Juan J.

- 2000 *Totalitarian and Authoritarian Regimen*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, INC.

MAINWARING, Scott y Aníbal PÉREZ-LIÑÁN

- 2005 "Latin American democratization since 1978". En: Hagopian, Frances y Scott Mainwaring (eds.). *La tercera ola de democratización en América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.

OEA-ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

- 2010 *Tercera Jornada Interamericana Electoral*. México D. F.: OEA, Instituto Federal Electoral., IDEA Internacional, Agencia canadiense de desarrollo internacional.

O'DONNELL, Guillermo

1994 "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.

QUIROGA, Hugo

2000 "¿Democracia procedimental o democracia sustantiva?". *Revista de Ciencias Sociales de Venezuela* VI (3): 361-374.

SEGOB-SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

2010 *El derecho a la identidad como derecho humano*. México D. F.: Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal.

URRUTY, Carlos Alberto

2007 "Los registros electorales". En: NOHLEN, Dieter et ál. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA International, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, pp. 463-486. Disponible en: <http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XX.pdf>.



IDENTIFICACIÓN BIOMÉTRICA: APLICACIÓN DE LA GENÉTICA PARA RECIÉN NACIDOS

EDDIE CUEVA
MARILYN SUÁREZ

INTRODUCCIÓN

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) tiene la misión de consignar la identidad de toda la población peruana y expedir el documento nacional de identidad. El RENIEC, como organismo constitucionalmente autónomo, se encuentra en constante evaluación de diferentes tecnologías con el fin de innovar, evaluar e implementar sistemas de identificación —tales como la genética— en beneficio de todos los connacionales.

El RENIEC viene implementando exitosamente soluciones basadas en tecnología biométrica para validar —cada vez de forma más fehaciente— la identidad de una persona a través de sistemas automatizados; actualmente, la entidad cuenta con el reconocimiento bidactilar y se encuentra en un proceso de migración hacia un sistema de mayor alcance, el cual incluirá el reconocimiento decadactilar y facial; estas tecnologías nos permiten garantizar la identidad de los ciudadanos. Sin embargo, no es aplicable a aquellas personas cuya impresión dactilar por alguna razón no sea posible procesar, ni para los recién nacidos y menores de siete años de edad quienes por encontrarse en crecimiento arrojan una baja calidad en la captura de sus huellas dactilares. La situación expuesta genera ventanas de vulnerabilidad que pueden ser aprovechadas para cometer fraudes de identidad (trata de personas) contra el grupo vulnerable de los recién nacidos, contra el Estado peruano y, en general, contra la seguridad jurídica del país.

En tal sentido, resulta necesario explorar nuevas modalidades y tecnologías biométricas, como lo es la tecnología del ácido desoxirribonucleico (ADN). La obtención del perfil genético (código numérico) mediante el análisis genético del ADN permite identificar a cualquier persona sin importar la edad o las limitaciones que presenta el uso de otras modalidades biométricas, incluso en el vientre materno y en situación post mórtem.

Distintos países están desarrollando la experiencia de implementar una base nacional de datos genéticos y su respectivo marco legal para fines de identificación criminalística, forense y civil (pruebas de filiación en general). Ello nos permite tener una visión amplia de los avances técnicos y la situación actual de aspectos legales y éticos relacionados con la identificación genética. El Perú es uno de los países que también hace uso de esta tecnología, aunque todavía no se cuenta con un marco legal que reglamente la creación de una base nacional de datos genéticos; actualmente el Congreso de la República viene discutiendo la aprobación de un marco legal para su creación con fines de identificación genética.

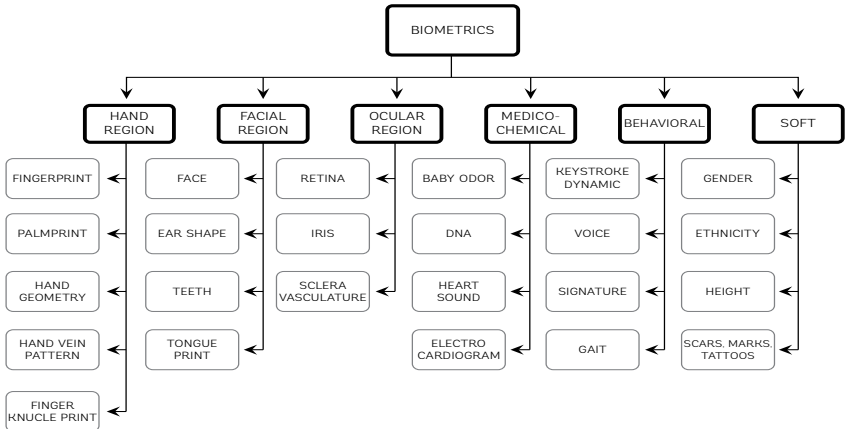
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

GENERALIDADES DE LA IDENTIFICACIÓN BIOMÉTRICA

Para identificar biométricamente a una persona se realiza un análisis estadístico de patrones o modelos biológicos (ambos expresados en datos biométricos). En el documento ANSI/NIST-ITL 1-2011¹, se define a los datos biométricos como “[...] una representación digital o analógica de una característica conductual o física de un individuo que puede ser utilizado por un sistema automatizado para distinguir un individuo como perteneciente a un subgrupo de toda la población, o en muchos casos, se puede utilizar únicamente para establecer o verificar la identidad de una persona (en comparación con una identidad referencial declarada)”.

Estas tecnologías se pueden agrupar por sus características biométricas tal como se observa en la figura 1.

FIGURA 1
NÚMERO DE DENUNCIAS DE PERSONAS DESAPARECIDAS A ESCALA NACIONAL.



Fuente: <http://biometrics.nist.gov/cs_links/standard/AN_ANSI_1-2011_standard.pdf>.

Asimismo, algunas de sus características son mejores que otras, como puede inferirse de la tabla 1.

1 Consultado en: <http://biometrics.nist.gov/cs_links/standard/AN_ANSI_1-2011_standard.pdf>.

TABLA 1
EVALUACIÓN DE LAS PRINCIPALES BIOMETRÍAS

ATRIBUTO	RASGO	HUELLA DACTILAR	IRIS	FACIAL	ADN	Voz
Físicos	Universalidad					
	Distintivo					
	Estabilidad					
Funcionalidad	Medible					
	Rendimiento					
	Utilidad					
	Aceptabilidad					
	Resistencia a ataque					
Puntaje		23	20	20	21	16
Puntaje ideal		32	32	32	32	32
(%)		71.88%	62.50%	62.50%	65.63%	50.00%

Fuente: Garther (2013). Applying Biometric for User Authentication.

Las características físicas son inherentes a las personas, y eso no variará significativamente en el futuro. Por ello, la identificación genética es la que tiene mayor potencialidad para aplicarse en los próximos años, siempre y cuando —como es previsible— evolucionen sus características funcionales, tanto por el lado tecnológico como por su operatividad con casos reales.

273

IDENTIFICACIÓN BIOMÉTRICA EN EL RECIÉN NACIDO

En el mundo existe variedad de tecnologías biométricas estandarizadas para la identificación de adultos como la huella dactilar, facial e iris; sin embargo, ninguna de estas tecnologías ha permitido desarrollar un sistema de identificación para el recién nacido, ya que estos rasgos pueden variar debido a los cambios anatómicos que los infantes experimentan durante su crecimiento, entonces se debe recurrir periódicamente a una “actualización” de sus datos identificatorios. Los artículos publicados sobre este tema datan desde comienzos del siglo XX, y por lo general solo evalúan la utilidad de la huella con tinta y papel. En la actualidad, la prueba biométrica más usada para la identificación del recién nacido es la huella pelmatoscópica (plantar) y el uso de pulseras. El problema radica en que la actual identificación del recién nacido por huellas plantares y la posterior incorporación de la huella dactilar a partir de los ocho meses de edad, no garantizan una identificación confiable.

Los sistemas automatizados de identificación por huellas dactilares (*Automated Fingerprint Identification System-AFIS*)² homologados por el FBI exigen una mínima

2 Fue incorporado a la línea de proceso de emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI).

resolución de 500dpi (píxeles por pulgada) para su uso en adultos (MALTONI et ál. 2003). Ello debido a que las crestas dactilares de adultos miden 0,45-0,5 mm en promedio, y los recién nacidos presentan crestas entre 0,1 y 0,15 mm en promedio (Castellanos 1953, CUMMINS & MIDLO 1943). Así también es necesario una resolución de al menos 1500 dpi para capturar imágenes de calidad. Hasta el momento, el AFIS es solo recomendable para niños mayores de siete años de edad.

Weingaertner y colaboradores (2008) investigaron el uso de huellas plantares y palmares en menores de dos años de edad, reportando una precisión luego de un matching manual, de 83% y 67% aproximadamente para huellas palmares y plantares, respectivamente. Thompson y otros (1981) estudiaron el uso de huellas pelmatoscópicas adquiridas en recién nacidos usando la metodología tradicional de capturar las huellas con tinta sobre un papel; este análisis concluyó que no es posible una captura confiable. Shepard y colaboradores (1966) habían llegado también a la misma conclusión unos años antes (tabla 2).

TABLA 2

PROBLEMAS EN LA IDENTIFICACIÓN DEL RECIÉN NACIDO A TRAVÉS DE HUELLAS PELMATOSCÓPICAS**PRINCIPALES PROBLEMAS**

- El uso de materiales inadecuados (tinta, papel, cilindro).
- Personal no capacitado para la adquisición de la huella.
- La piel del recién nacido está cubierta con una sustancia aceitosa (Vernix caseosa).
- No es útil para el caso de los recién nacidos prematuros.
- Reducido espesor de la epidermis del recién nacido, deformándose fácilmente, las crestas y los valles de relleno entre las crestas, al entrar en contacto con la tinta.
- Reducido tamaño de los surcos del recién nacido, que son tres a cinco veces más pequeños que en los adultos.
- Es útil en sus primeros meses de vida solo para distinguirlos de los demás neonatos con los que comparten cuarto en la maternidad.
- No es compatible con el sistema de identificación civil (huella dactilar).
- La baja calidad de la huella tomada no permite identificar con seguridad razonable.

Fuente: Weingaertner et ál. (2008).

en octubre de 2006, y ubicado luego, estratégicamente, en la fase de aprobación del trámite del DNI, facilitando así la detección oportuna de casos fraudulentos, como intentos de suplantación de identidad, intentos de dobles y múltiples inscripciones, entre otros.

FIGURA 2

IMPRESIÓN DE HUELLA DACTILAR DE UN RECIÉN NACIDO Y UN ADULTO

Fuente: Weingaertner et ál. (2008).

La textura visual del iris se forma durante el desarrollo fetal y se estabiliza durante los dos primeros años de vida; por lo tanto, no es posible el enrolamiento de los menores de 2 años de edad (JAIN et ál. 2004). Otros estudios evaluaron la viabilidad del uso de sensores comerciales para capturar imágenes de iris de niños de 1.5 y 8 años de edad; dicho estudio reportó una alta tasa de error del enrolamiento (57%), aunque la precisión de reconocimiento para los niños enrolados fue bastante alta, aproximadamente 99% (CORBY et ál. 2006).

Asimismo, el reconocimiento facial en menores de 3 años de edad es difícil por la dificultad de obtener imágenes de buena calidad, debido tanto a variaciones de pose y expresión como a los reflejos motores de la cabeza del menor de edad (BHARADWAJ et ál. 2010, TIWARI et ál. 2012).

A pesar de los esfuerzos del RENIEC y del Ministerio de Salud (MINSA) para asegurar la relación madre-hijo a través de la implementación del Certificado de Nacido Vivo,³ la captura de huellas pelmatoscópicas y su posterior uso para identificar o verificar la identidad del menor no es recomendable; además, se pueden presentar errores durante la colocación de las pulseras de la madre y el bebé, tales como cambios, pérdidas, rotura, olvido, etc. Por lo tanto, el actual sistema de identificación del recién nacido, necesita ser reforzado con la incorporación de una biometría más precisa y confiable, como lo es la biometría por ADN. De esta manera, en conjunto se podrá garantizar plenamente la identificación del recién nacido a lo largo de toda su vida.

3 Resolución Gerencial N.º 001-2012/GOR/RENIEC, Resolución Ministerial N.º 148-2012/MINSA.

FIGURA 3
FORMAS DE IDENTIFICACIÓN A UN RECIÉN NACIDO



Fuente: RENIEC.

TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS

No contar con una tecnología biométrica segura y confiable que permita registrar e identificar al ser humano desde su nacimiento, genera ventanas de vulnerabilidad que pueden ser aprovechadas para cometer fraudes de identidad contra los recién nacidos y menores de siete años, contra el Estado y la seguridad jurídica del país. En el ámbito internacional, y según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNUDC 2011), el tráfico de personas es un oscuro negocio. Este genera cada año beneficios de unos 32.000 millones de dólares para los responsables de las redes internacionales y en él caen atrapados unos 2,4 millones de personas cada año.

La existencia de trata y tráfico de menores de edad, vulnera la formación de la persona en cuanto a su identidad, nacionalidad, libre opción, etc.; además, implica la creación de identidades falsas, suplantación de identidad para beneficiarse de servicios fundamentales como la educación, salud y seguridad social. Ello también afecta el ejercicio de responsabilidades institucionales del RENIEC, al introducir información fraudulenta en los registros. Según la Ley N.º 2733 que aprueba el nuevo Código de los niños y adolescentes (2000):

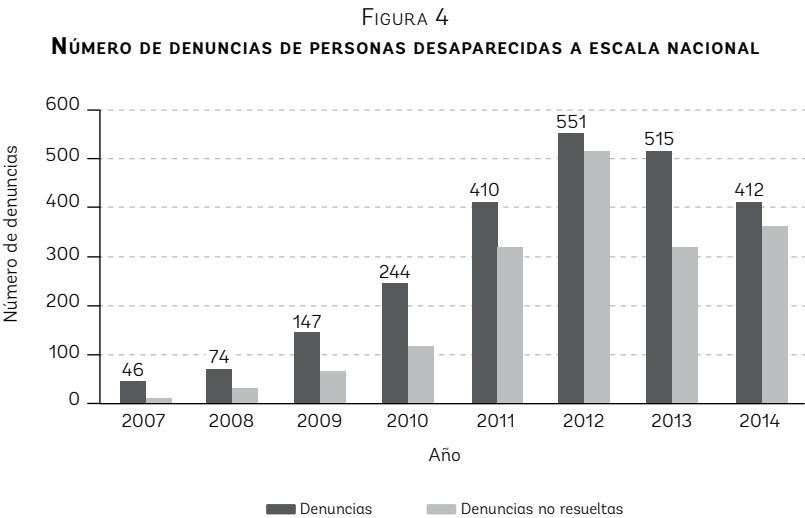
Artículo 6.º.- A la identidad.- El niño y el adolescente tienen derecho a la identidad, lo que incluye el derecho a tener un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y llevar sus apellidos. Tienen también derecho al desarrollo integral de su personalidad.

Es obligación del Estado preservar la inscripción e identidad de los niños y adolescentes, sancionando a los responsables de su alteración, sustitución o privación ilegal, de conformidad con el Código Penal.

Lo cierto es que la situación de trata de personas es una realidad latente en nuestro país. Se ha constituido en un serio problema dado que según las estadísticas policiales se observa que el tráfico de personas es el segundo delito de tráfico más frecuente después del tráfico de drogas (MIMDES 2008). Un estudio realizado por el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Centro de la Mujer Peruana (CMP) Flora Tristán resalta lo siguiente:

Es importante señalar que la frontera Perú-Bolivia es de fácil acceso para los tratantes, pues solo basta afirmar el supuesto parentesco con la víctima para tener acceso al vecino país. Una vía muy utilizada en especial para el traslado a Bolivia es el puerto de Desaguadero, preferida generalmente por agentes dedicados al comercio. (MACASSI et ál. 2003)

Poblaciones de distintos lugares también han manifestado su preocupación por las continuas desapariciones de niños, niñas y mujeres en sus comunidades; señalan que existe un incremento de las desapariciones y que la mayoría de denuncias no son resueltas. Ello según datos de la Red de Latinoamericanos Desaparecidos (2014), organización con sede en Costa Rica que colabora con la Policía Nacional del Perú (figura 4). Los estudios concluyen que existe una estrecha relación entre las desapariciones de personas y las mafias dedicadas al lucro mediante la explotación de mujeres, niños y niñas (MACASSI et ál. 2003). Así, la seguridad del país queda en riesgo por los actos delincuenciales relacionados con el secuestro, desapariciones, falsificación de documentos, violencia, abuso físico y sexual, corrupción, tráfico y abuso de drogas asociados a esas mafias (Capital Humano y Social 2010). El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) emitió un informe, el cual indica que el número de personas desaparecidas por año a escala nacional es en promedio de 4495, desde el año 2003 a mazo de 2012 (INEI 2012).



Fuente: Red Latinoamericanos Desaparecidos. Datos tomados hasta julio de 2014.

Otro problema social es el estado de abandono de los menores de edad. El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) calcula que en el Perú existen aproximadamente 17.000 niños, niñas y adolescentes en estado de abandono, acogidos en centros de atención residencial tanto públicos como privados (Defensoría del Pueblo 2011). Muchos de estos albergues no cuentan con una identificación ni vinculación segura con la madre.

JUSTIFICACIÓN DEL USO DE LA TECNOLOGÍA DE ADN PARA LA IDENTIFICACIÓN

La identificación de los recién nacidos es fundamental por involucrar a la totalidad de personas que constituirán en un futuro la ciudadanía en general. De ello se deriva la necesidad de aplicar la tecnología de ADN para la identificación genética y una posterior implementación de un registro de identificación genética para los recién nacidos; ello se justifica por los beneficios que derivan de las diferentes aplicaciones posibles con dicha base de datos (tabla 3). Así, la identificación del recién nacido ha de servir como primer mecanismo de defensa del menor, contribuyendo a protegerlo de los muchos y graves peligros existentes, al tiempo que es una garantía para resguardar sus derechos civiles. Sin duda, un niño debidamente identificado es un niño más protegido frente a todo tipo de peligro.

TABLA 3
BENEFICIOS DE LA IDENTIFICACIÓN GENÉTICA

BENEFICIOS

- Contar con una identificación genética a través de la biometría por ADN permite resultados precisos e infalibles, por las características inherentes del ADN (universal, distintivo y estable).
- Actualizar, mejorar y unificar el procedimiento de identificación para los recién nacidos por tratarse de un grupo poblacional vulnerable, que aún no cuenta con un sistema de identificación confiable.
- Identificar a personas desaparecidas o NN. Reintegrar a las personas recuperadas en sus familias gracias a la comparación de su perfil genético con el de sus parientes.
- Solucionar problemas de filiación en general.
- Asegurar la integridad del binomio madre-hijo, dando seguridad y total tranquilidad a las nuevas madres respecto de que sus bebés recién nacidos no han sufrido un cambio accidental en la clínica, hospital o maternidad.
- Prevenir el robo, cambio, secuestro y migraciones delictivas (niños y adultos). En general ayudará a luchar contra la trata y tráfico de personas; al mismo tiempo, contra el tráfico de órganos.
- Identificar a personas en casos de siniestros masivos tales como los desastres naturales (tsunamis, terremotos, huaycos, etc.) y desastres provocados por el ser humano (guerras, caídas de aviones, incendios, choques de trenes, etc.).
- Promover una colaboración internacional sistemática y automática a través del intercambio de información con otras bases de datos genéticos.
- Ahorrar recursos económicos al Estado, reduciendo tiempo y costos en procesos judiciales o investigaciones forenses.

ANTECEDENTES DEL USO DE LA IDENTIFICACIÓN POR ADN

MARCO INTERNACIONAL

En el ámbito internacional, la identificación por ADN se desarrolla con mayor énfasis en el campo forense al servicio de la administración de justicia, lo cual permite identificar criminales, desaparecidos, cadáveres y determinar la paternidad, de ser el caso. Así, desde 1999, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL 2009), ha efectuado tres encuestas con la finalidad de obtener un panorama mundial del uso del análisis de ADN en las investigaciones penales en los 188 países miembros. Los resultados de la última encuesta, finalizada en 2008, se basaron en las respuestas proporcionadas por 172 países miembros. Hasta la fecha, se ha informado a INTERPOL que 120 naciones utilizan el análisis de ADN en sus investigaciones policiales, y 67 países poseen una base de datos nacional sobre perfiles de ADN. La base de datos de ADN de la INTERPOL fue creada el año 2002 con un único perfil, pero en 2013 contenía más de 140.000 perfiles aportados por los países miembros (INTERPOL 2014).

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Resulta necesario hacer un breve repaso de lo que ocurre en otros países a escala global, los cuales ya han legislado y continúan afinando su marco normativo en esta materia. Asimismo, algunos países de América ya han legislado sobre el tema de bases de datos genéticos para la identificación humana en casos de criminalística y forense (véase tabla 4).

279

a. Reino Unido

En 1988, la prueba de ADN fue usada por primera vez en Inglaterra para resolver un resonado caso policial.⁴ A partir de entonces, el Reino Unido se constituyó en pionero en la utilización de este método de identificación genética en el ámbito judicial. El Parlamento británico ha dictado un complejo cuerpo normativo que regula la extracción y análisis de ADN y ha creado asimismo una de las bases nacionales de datos de ADN más extensa del mundo (GARCÍA 2010).

La Police and Criminal Evidence Act (PACEA) regula, entre muchas otras cuestiones, la obtención de huellas digitales y muestras de ADN por parte de la policía británica.⁵ En 1995 se estableció en el Reino Unido la primera base nacional de datos de ADN (National DNA Database o "NDNAD"). Si bien no hubo una norma especial que dispusiera la creación de la NDNAD, lo cierto es que, producto de su aceptación general, se ha ido expandiendo de forma sistemática a través de diversas leyes que modificaron la PACEA. En los últimos años, se ha planteado en Inglaterra la discusión de si convenía o no tener una base universal de datos; hasta la fecha, esta propuesta no ha sido aceptada por el Parlamento británico (GARCÍA 2010).

4 Nos referimos al caso que derivó en la condena de Colin Pitchfork.

5 La PACEA fue dictada en 1984 y ha sufrido numerosas modificaciones.

Al 31 de abril de 2013, la NDNAD contenía 6.737.973 de perfiles genéticos de individuos y 428.634 perfiles genéticos de evidencias de escenas de crimen, incluyendo perfiles de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, más todas las fuerzas policiales (GOBIERNO REINO UNIDO 2013).

b. Estados Unidos de Norteamérica

En 1998 se puso en marcha el Combined DNA Index System (CODIS) a cargo del Federal Bureau of Investigation (FBI). El CODIS integra el National DNA Index System (NDIS), que es la base nacional de datos compuesta por perfiles genéticos de muestras biológicas obtenidas en escenas de crimen (ejemplo: sangre, pelos, etc.) y de personas condenadas. Previamente, en 1994 la DNA Identification Act otorgó formalmente autoridad al FBI para la administración de esa base de datos, en la que actualmente todos los Estados norteamericanos colaboran e intercambian información con el gobierno federal (GARCÍA 2010).

De esta manera, la legislación federal estadounidense fue ampliando el universo de personas a las que se les debe extraer una muestra biológica para obtener un perfil genético. En junio de 2013, el Tribunal Supremo de Estados Unidos dio el fallo a favor para que la policía pueda tomar muestras biológicas de personas detenidas por delitos graves sin necesidad de una autorización judicial previa, sin constituir una violación a la intimidad. La sentencia concluye que es constitucional que los Estados mantengan una base de datos de ADN de los arrestados. "Tomar y analizar una muestra extraída del interior de la mejilla de un detenido es equiparable a las huellas dactilares o la fotografía, un procedimiento policial legítimo y razonable de acuerdo con la Cuarta Enmienda [que garantiza la proporcionalidad de las recopilación de pruebas en las investigaciones policiales]".⁶

El presidente de EE. UU., Barack Obama, ha defendido la necesidad de que los Estados desarrollen sus propias bases de datos de ADN y de interconectarlas entre sí a escala nacional y con el resto de agencias federales. Además, el Estado norteamericano se ha preocupado por proteger a los ciudadanos contra la discriminación en seguros de salud y empleo; así, en mayo de 2008, el Presidente de los Estados Unidos firmó el Acta de No Discriminación por Información Genética (Genetic Information Non Discrimination Act-GINA).

Así, el National DNA Index System es la base de datos de ADN más extensa del mundo. A julio de 2014, el NDIS contiene 11.074.565 perfiles de delincuentes, 1.958.068 de perfiles de detenidos y 571.780 perfiles forenses, haciendo un total de 13.604.413 registros (FBI 2014).

c. Emiratos Árabes Unidos

Actualmente, este es el único país en el mundo que se dedica activamente a tratar de poner toda su población en una base de datos de ADN. Los primeros registrados serán los menores, debido a que la mayoría de los criminales empiezan

6 Tomado de la versión on line del diario El País: <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/03/actualidad/1370277997_503104.html>.

TABLA 4
 LEYES SOBRE LA CREACIÓN DE BASES DE DATOS GENÉTICOS EN AMÉRICA

AÑO DE PROMULGACIÓN	PAÍS	LEY	BASE DE DATOS		INSTITUCIÓN ENCARGADA
1994	Estados Unidos de Norteamérica	DNA Identification Act	Combined DNA Index System (CODIS)	FBI	
1998	Canadá	DNA Identification Act	National DNA Data Bank de Canada (NDDDB)	Royal Canadian Monte Pólce	
1998	Panamá	Ley n.º 80	Base de datos y un banco forense de datos de ADN	Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público	
1987		Ley N.º 23.511	Banco nacional de datos genéticos	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	
2009		Ley N.º 26548	Modificación y ampliación de la Ley N.º 23.511	Los hospitales	
2003	Argentina	Ley N.º 1226	Sistema de Identificación del Recién Nacido y de su Madre	Ministerio Público Fiscal	
2011		Ley N.º 13222	Registro Nacional De Huellas Genéticas Digitalizadas		
2009	Chile	N.º 19.970	Sistema Nacional de Registros de ADN, entró en vigencia cuando se aprobó el Reglamento de la Ley N.º 19.970 en 2009	La Unidad de Registro Nacional de ADN del Servicio Médico Legal perteneciente al Ministerio de Justicia	
2010	Colombia	Ley N.º 1408	Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos	Fiscalía General de la Nación	
2010	Uruguay	Ley N.º 18.849	Registro Nacional de Huellas Genéticas	División Identificación Criminal de la Dirección Nacional de Policía Técnica, del Ministerio del Interior	
2011	Costa Rica	Corte Plena en sesión N.º 25 – 11	Reglamento del registro de datos de perfiles de ADN para identificación humana	Departamento de Ciencias Forenses del Organismo de Investigación Judicial	
2012	Brasil	Lei N.º 12.654	Cria banco de DNA de criminosos	Unidade oficial de perícia criminal da Polícia Federal	

cuando son jóvenes y si son identificados a esta edad, será más sencillo rehabilitarlos antes de que cometan delitos más graves. La idea detrás de esto es ayudar en la identificación de víctimas tras los desastres masivos (naturales y ocasionados por el hombre), y también ayudar en casos de búsqueda de personas desaparecidas. Por el momento, los Emiratos Árabes Unidos se limitan a recoger muestras de los sospechosos o delincuentes convictos.

A pesar del esfuerzo y el tiempo que requiera, y de las posibles críticas por parte del público, las autoridades de ese país están convencidas de que el programa valdrá la pena y "se convertirá en un control drástico de la delincuencia. Reducirá una cantidad innecesaria de sospechosos inocentes y desvelará mucho más rápidamente al autor de un delito con una prueba científica".⁷

BIOÉTICA Y NORMATIVA INTERNACIONAL

El derecho internacional no tiene disposiciones específicas para proteger los datos genéticos; sin embargo, contiene principios generales relativos a la confidencialidad, la privacidad, la no discriminación basada en el conocimiento de los datos genéticos y la dignidad humana. Ello se puede aplicar a la protección de los datos genéticos y pueden ser encontrados en los diversos textos internacionales:

- Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos (UNESCO 1997).
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina, artículo 11.º (CONSEJO DE EUROPA 1997).
- Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, artículo 21.º, N.º 1 (UNIÓN EUROPEA 2000).
- Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos humanos (UNESCO 2003).
- Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (UNESCO 2005).

La declaración de la UNESCO del año 2003 enfatiza que cualquier práctica que involucre la toma, procesamiento, uso de almacenamiento de datos genéticos humanos debe ser consistente tanto con el derecho internacional como con los derechos humanos y la legislación nacional de cada país.

ÁMBITO NACIONAL

En el Perú se está incrementando el uso de la tecnología de identificación genética. Esto ayuda a combatir el delito, la trata y tráfico de mujeres, niños y niñas, migraciones ilegales, desapariciones; además permite identificar terroristas y personas que murieron en desastres naturales, entre otros beneficios. Las dos instituciones

7 Tomado de UAE Interact. Noticias e Información de los Emiratos Árabes Unidos (EUA): "La policía estudia la creación de una base de datos del ADN de la población", disponible en <<http://www.uaeinteract.com/spanish/default.asp?cntDisplay=660>>, publicado el 30 de septiembre de 2009.

del Estado que realizan análisis de ADN con fines de identificación genética en los campos de criminalística y forense pertenecen al Ministerio del Interior y al Ministerio Público.

DIRECCIÓN DE CRIMINALÍSTICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

El laboratorio de biología molecular ADN forense empezó sus funciones en enero del año 2000, como parte de la Dirección de Criminalística de la Policía Nacional (DIRCRI).

En abril de 2011, el Ministerio del Interior y la Universidad de Granada (España) firmaron un convenio de colaboración con el "Programa DNA-Prokids", el cual establece que la DIRCRI, recibirá de la Universidad los kits y elementos necesarios para la toma, análisis y procesamiento de muestras biológicas para la obtención del perfil genético. Así, los biólogos peritos de esta unidad policial podrán tomar muestras biológicas de los niños y adolescentes internados en los albergues y de los familiares que hayan denunciado la pérdida de sus hijos.

De esta manera se busca combatir la trata de menores de edad en nuestro país, a través de la elaboración de una base de datos de perfiles genéticos, manteniendo una colaboración internacional sistemática y automática a través de la integración en una misma base de datos mundial, de tal manera que exista cooperación e intercambio de información en la lucha internacional contra la trata de personas.

DNA-Prokids inició su expansión internacional el año 2009 con la misión de identificar a las víctimas y devolverlas a sus familias (reunificación); con ello también es posible dificultar el tráfico de seres humanos, incluyendo las adopciones ilegales, gracias a la identificación de las víctimas (prevención) y obtener información sobre los orígenes, las rutas y los medios de comisión del delito, claves para el trabajo de las fuerzas policiales y judiciales (ÁLVAREZ 2010). A través del uso de las últimas técnicas acreditadas y aceptadas por la comunidad científica internacional en identificación genética de seres humanos; DNA-Prokids actualmente se viene aplicando en 16 países de Asia y América Latina.

283

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES DEL MINISTERIO PÚBLICO

El laboratorio de biología molecular y de genética (ADN) se inauguró en el mes de febrero de 2002 con la finalidad de resolver la identificación de un elevado número de desaparecidos en el incendio ocurrido en la zona comercial denominada Mesa Redonda, en Lima, el 29 de diciembre de 2001. El laboratorio de ADN depende de la Subgerencia de Laboratorio de Biología Molecular y de Genética de la Gerencia de Criminalística y cuenta con profesionales que son miembros activos del International Society of Forensic Genetics. Dicho laboratorio es el centro de peritajes de investigación para la identificación de personas y cadáveres, donde sus profesionales se encargan del desarrollo y actualización de la base de datos de perfiles genéticos y exámenes periciales de ADN.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LEGISLACIÓN SOBRE IDENTIFICACIÓN GENÉTICA

El parlamento peruano viene revisando varios proyectos de ley (véase tabla 5) relacionados con la identificación genética y creación de una base de datos o registro de ADN. Ello se entiende como una necesidad del Estado, además de que contribuirá significativamente a reducir costos y tiempo en los procesos de identificación de personas.

Asimismo, en septiembre de 2013 se promulgó la ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Registro Nacional de Perfiles Genéticos. Sin embargo, esta norma fue observada el mismo mes y actualmente está siendo revisada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, la cual engloba cuatro proyectos de ley vigentes.

ÁMBITO INSTITUCIONAL, EL RENIEC

Los lineamientos de la política institucional del RENIEC, establecidos en el Plan Estratégico Institucional 2012-2016, señalan textualmente el siguiente objetivo: "promover la implementación del DNI Genético generando una base de datos nacional de perfiles genéticos a efectos de identificación de grupos vulnerables; trata de personas, desaparecidos, entre otros, desarrollando un proyecto piloto".

Para el cumplimiento de dicho lineamiento, el RENIEC ha realizado un proyecto piloto de identificación genética en el grupo poblacional potencialmente vulnerable compuesto por los recién nacidos, a los cuales no se les puede capturar huellas dermatoscópicas, dactilares ni palmares de buena calidad, ni menos se puede realizar reconocimiento facial porque el recién nacido se encuentra en constantes cambios.

El RENIEC, en colaboración con el Ministerio Público a través del Laboratorio de Biología Molecular y Genética del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ha realizado un prueba de identificación genética en voluntarios mayores de edad con el objetivo principal de validar todo el proceso, previo a la realización del piloto con recién nacidos; ello debido a que esta población es considerada vulnerable, por lo que no puede ser objeto de aplicación directa de una prueba sin una referencia previa en adultos. Esta prueba contó con la participación de 30 personas (15 hijos y 15 madres) mayores de 18 años de edad, a quienes se les invitó a participar de manera libre y voluntaria, para lo cual donaron unas gotas de sangre del dedo. Como objetivos específicos se consideraron los siguientes: i) identificar los problemas en cada una de las etapas durante el proceso de identificación genética del proyecto pre piloto; ii) validar la funcionalidad del software de sistema de identificación, que servirá para iniciar el desarrollo de procedimientos relativos a la verificación e identificación genética de las personas; iii) validar la seguridad del flujo de custodia de la muestra biológica a través del formulario de cadena de custodia, que servirá para monitorear y controlar cada etapa por donde pase la muestra; y, iv) validar la prueba de filiación genética para demostrar la relación madre-hijo. Toda participación fue voluntaria, previa firma del documento de consentimiento informado; sin embargo, el participante podía revocar su consentimiento sin sufrir presiones y sin que ello le ocasionara algún tipo de perjuicio o sanción. Para

garantizar la seguridad de la muestra biológica, se constató la individualización de todas las personas que tuvieron la muestra biológica a su cargo, ya sea para tomarla, trasladarla, procesarla en laboratorio, almacenarla y finalmente eliminarla. Para mantener la confidencialidad del participante, los datos personales (nombres, apellidos, DNI, CUI, etc.) y el perfil genético de la persona no estuvieron juntos en una misma base de datos; se utilizó un dato en común para relacionarlos consistente en un código alfanumérico de 40 dígitos.

Posteriormente se realizó el Piloto programado con los menores de edad, para conformar la viabilidad del proceso de identificación genética en recién nacidos y sus madres; también con la colaboración del Ministerio Público. Se colectaron muestras de sangre de 45 recién nacidos y sus respectivas madres, quienes realizaban el trámite de Acta de Nacimiento en la Oficina Registral Auxiliar, ubicada dentro el Hospital Carlos Lanfranco La Hoz, en el distrito de Puente Piedra, Lima-Perú. Las muestras fueron colectadas en tarjetas que permitieron una amplificación directa de 24 marcadores, incluyendo el marcador amelogenina para la determinación del sexo; seguidamente los amplificados fueron separados mediante electroforesis capilar. La muestra poblacional evaluada generó una base de datos de perfiles genéticos referencial y disociado de la identidad de la persona; se realizó el cálculo de likelihood ratio de cada perfil genético; además se realizó el cotejo entre todos los perfiles genéticos generados y la probabilidad de maternidad; los datos fueron analizados con el software Aligen V 4.0 del Ministerio Público. Posteriormente, los perfiles genéticos fueron encriptados a códigos alfanuméricos de 40 caracteres, seguido de una segunda encriptación a códigos numéricos de 12 dígitos y almacenados en otra Base de datos, junto con los datos complementarios que identifican a cada persona; de esta manera se tendrá dos bases de datos interconectadas a través del código alfanumérico. Finalmente se pudo recrear casuísticas en la que se realizó pruebas de verificación (1:1) e identificación (1:n) de la identidad del menor de edad, a través de búsquedas en las Bases de datos, para este fin se desarrolló el software "Sistema de Gestión de Identificación Genética V1", el cual además nos permitió llevar un control y monitoreo de todos los participantes, mediante el registro del consentimiento, emisión del cargo de envío de muestras al laboratorio y llevando un Registro de Identificación Genética.

Los resultados obtenidos en este trabajo, permitieron evidenciar la viabilidad del proceso de identificación genética en recién nacidos en un ambiente real, a la vez se identificaron etapas del proceso que se deben mejorar, principalmente se debe promover una colaboración interinstitucional sistemática y automática a través del intercambio de información. Este piloto busca sustentar una futura la implementación de los procesos de identificación genética, generando una Base de Datos Nacional de Perfiles Genéticos a efectos de identificación del recién nacido (grupos vulnerable), cuyos beneficios son principalmente, prevenir cambio accidental o robo del recién nacido en los centros de salud, tráfico y trata de personas, desapariciones, identificación en siniestros masivos, entre otros.

De los resultados obtenidos, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- a. El proceso de identificación genética en recién nacidos y sus madres, a través del perfil genético, resultó viable en un ambiente real:

Cada Institución: Centro de Salud (MINSA), Laboratorio de Biología Molecular y Genética (Ministerio Público) y RENIEC, desarrollaron sus funciones correspondientes.

- El Formulario de Cadena de Custodia se manejó sin inconvenientes, y permitió hacer la trazabilidad de las etapas de la muestra biológica.
 - El procesamiento de las muestras fue relativamente rápida (aproximadamente 13 horas útiles), incluyendo la prueba de filiación como control de calidad en la toma y procesamiento de las muestras biológicas.
 - La prueba de filiación (maternidad), adicional al alcance del piloto, permitió validar el vínculo genético entre el recién nacido y la madre.
 - El Sistema de Gestión de la Identificación Genética, desarrollado para este piloto, permitió realizar pruebas de cotejo en la Base de datos generada: verificación (1:1) e identificación (1:n) genética de las personas.
- b. Contar con una base de datos del perfil genético del recién nacido permitiría identificar a las personas en un futuro, cuando estas ya sean niños, adolescentes o adultos. Una plena identificación de los menores y mayores de edad los protegería en su traslado por todo el territorio nacional e internacional y permitiría una eficaz identificación en casos de emergencia.
- c. La implementación progresiva a nivel nacional del Certificado de Nacido Vivo y el procedimiento de toma de muestra para el tamizaje neonatal en los Centros de Salud, permitirán una mejor adaptación del procedimiento de Identificación Genética en dichos Centros de Salud.

286

TECNOLOGÍA DE ADN: IDENTIFICACIÓN A TRAVÉS DEL PERFIL GENÉTICO

En noviembre de 2011, el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (National Institute of Standards and Technology-NIST) en conjunto con el Instituto Nacional Americano de Estándares (American National Standards Institute-ANSI) publicó una revisión de los estándares biométricos donde se agregó los datos genéticos como tipos biométricos de ADN. Las razones por las que el ADN constituye un sistema biométrico eficaz, seguro y confiable, están basadas en tres rasgos inherentes a la naturaleza del ADN (tabla 1): (i) universalidad, (ii) distintividad y (iii) estabilidad; los cuales son descritos a continuación.

ATRIBUTOS INHERENTES DEL ADN

- Rasgo de universalidad, pues todas las células de un individuo presentan el mismo ADN; por lo tanto, independientemente del órgano o tejido de donde se extraiga el ADN, el perfil genético que se obtendrá será el mismo siempre.
- Rasgo de distintividad, no obstante el perfil genético es el mismo en cualquier tejido o célula de un individuo, este presenta variabilidad entre los demás individuos de una población lo que nos permite distinguir con precisión una persona de otra.

TABLA 5
RESUMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

N.º	3899/2014-CR	1076/2011-CR	867/2011-CR	753/2011-CR	147/2011-CR
Título	Propone crear el Registro de Perfiles Genéticos para fines de identificación de las personas naturales.	Crear el Sistema Nacional de Banco Genético (SINABAGE).	Registro Único del ADN.	Crear el Registro Nacional de ADN.	Creación del Registro Nacional Forense de Perfiles Genéticos (RNFPG).
Fecha presentación	22/10/2014	3/5/2012	8/3/2012	16/01/2012	5/9/2011
Proponente	RENIEC	Alianza Parlamentaria	Gana Perú	Gana Perú	Bancada fujimorista
Ámbito de aplicación	Civil	Criminalística	Civil / Salud	Civil / Criminalística	Criminalística / Forense
Objetivo de La ley	Crear el Registro de PG, a cargo del RENIEC, a fin de registrar y administrar información genética con fines de identificación de las personas naturales.	Obtener y almacenar la información genética que facilite la determinación y esclarecimiento de la investigación criminal.	Peruanos y peruanas nacidos a partir del 1/1/2013 tengan un registro único de ADN.	Crear el Registro Nacional de ADN, como organismo autónomo del Estado.	Creación del RNFPG para fines de investigación y persecución de delitos graves.

» » »

TABLA 5
RESUMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

⋄ ⋄ ⋄				
N.º	3899/2014-CR	1076/2011-CR	867/2011-CR	753/2011-CR
Entidad participantes	Administrador de Base de datos: RENIEC.	• RENIEC.	• RENIEC.	
	Toma y procesamiento de muestra biológica: MINSA (responsable) y entidades públicas y privadas acreditadas.	• Ministerio Público. • Poder Judicial. • Ministerio de Salud. • Defensoría del Pueblo.	• Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. • Ministerio de Justicia.	Todas la entidades del Estado apoyarán en la implementación.
Estado actual	Acceso a base de datos: Ministerio Público, Ministerio del Interior y Poder Judicial.			Ministerio Público.
	En Comisión Justicia y Derechos Humanos / Comisión Constitución y Reglamento	En Comisión Justicia y Derechos Humanos.		

- Rasgo de estabilidad, el ADN conserva sus características durante toda la vida de un individuo e incluso después de la muerte durante cientos o hasta miles de años en los tejidos duros como los huesos y dientes; incluso, cuando han formado manchas secas, por ejemplo, de sangre, saliva o semen.

PERFIL GENÉTICO

El perfil genético, también conocido como huella genética o perfil de ADN, es definido como:

[...] una lista de números basada en la estructura de ADN de una persona, un código numérico que puede servir para distinguir distintos individuos; y no contiene información sobre las características físicas o psicológicas de la persona, ni sobre sus enfermedades o su predisposición a ellas. (INTERPOL 2014)

Dicha secuencia es fácilmente convertible a un código alfanumérico muy fácil de almacenar.

El perfil genético hace posible identificar y diferenciar a cualquier persona. Así, aunque la identificación de gemelos monocigóticos era imposible en el pasado, actualmente se están desarrollando nuevos kits que hagan posible la identificación genética a través de un análisis más profundo de otro grupo de marcadores tipo SNPs.

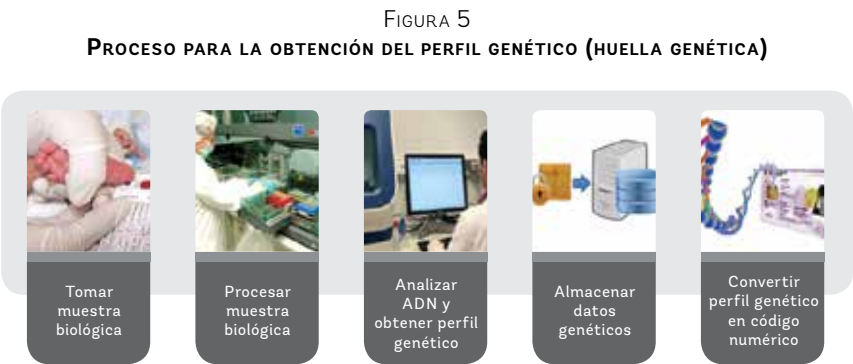
DATOS SENSIBLES

Por lo tanto, si los datos obtenidos de los perfiles genéticos son considerados como biométricos, la información contenida en el sistema y, en particular los perfiles genéticos, se considerarían datos sensibles de sus titulares. Así se dispone en la ley N.º 29733, Ley de protección de datos personales, emitida en julio de 2011.

289

OBTENCIÓN DEL PERFIL GENÉTICO

El proceso para la obtención del perfil genético involucra las etapas mostradas en la figura 5.



Fuente: RENIEC.

NORMALIZACIÓN MUNDIAL DE LA TECNOLOGÍA DE ADN

Los laboratorios deben demostrar que pueden producir sistemáticamente perfiles genéticos fiables. Los laboratorios que realicen este análisis y tengan una base de datos sobre ADN de cualquier país, deben estar acreditados o cumplir normas como las de la Guía ISO/IEC 17025 para poder introducir perfiles genéticos en las bases de datos nacionales sobre ADN; ello con el fin de comparar los perfiles con otros países. Las bases de datos nacionales tienen que fundarse en la utilización de loci del ADN normalizados y de un control de calidad y un sistema de garantía de la calidad internacionalmente reconocida. Diversos grupos de trabajo han logrado considerables progresos en la normalización (tabla 6). Dichos grupos de garantía de calidad proporcionan directrices sobre el análisis de ADN orientadas al cumplimiento de la norma ISO/IEC 17025.

TABLA 6
GRUPOS DE TRABAJO QUE NORMAN LOS ANÁLISIS DE ADN

PROGRAMAS DE GARANTÍA DE CALIDAD	FUNCIÓN
 Red Europea de Institutos de Ciencias Forenses (European Network of Forensic Science Institute-ENFSI).¹	Estandarizar las practicas forenses en apoyo de la labor policial en toda la Unión Europea.
 Grupo de Perfiles de ADN Europeo (European DNA Profiling Group-EDNAP).	Establecer procedimientos sistematicos para el intercambio de datos en toda la Comunidad Europea.
 Grupo Europeo de Trabajo sobre perfiles de ADN del INTERPOL (INTERPOL European Working Party on DNA Profiling-IEWPDP).	Establecer directrices y recomendaciones con el fin de promover un mayor uso de una técnica de perfiles de ADN estándar en Europa.
 Instituto Nacional de Estándares y Tecnologías (National Institute of Standards and Technology-NIST)	La misión del NIST consiste en promover la innovación y la competitividad industrial en EE. UU. por el avance de la ciencia de medición, normas y tecnología en formas que mejoren la seguridad económica y optimicen nuestra calidad de vida. ²



Grupo de Trabajo Científico sobre los Métodos de Análisis del ADN (Scientific Working Group on DNA Analysis Methods (SWGDM)).³

Discuten sobre los intereses de la comunidad forense de ADN y desarrollan documentos para proporcionar orientación y dirección a la comunidad. Este documento brinda directrices sobre la interpretación de resultados de tipificación de ADN de (STR).



Asociación Nacional de las Autoridades Encargadas de efectuar Pruebas en Australia (National Association of Testing Authorities-NATA).⁴

Acredita a los laboratorios en el campo de la ciencia forense, de acuerdo con el programa de normas de acreditación internacional.



Cooperación para la Acreditación Internacional de Laboratorios, Reino Unido (International Laboratory Accreditation Co-operation ILAC).⁵

Desarrollar y armonizar las prácticas de acreditación de los laboratorios y organismos de inspección. Promover la acreditación de laboratorios y organismos de inspección en la industria, gobiernos, reguladores y consumidores.

¹. Extraído de: <<http://www.enfsi.eu/index.php>>. ². Tomado de: <http://www.nist.gov/director/quality_standards.cfm>. ³. Extraído de: <<http://www.fbi.gov/about-us/lab/codis/codis>>. ⁴. Disponible en: <<http://www.nata.asn.au/>>. ⁵. Véase: <<https://www.ilac.org/>>.

CONCLUSIONES

Los métodos usados a la actualidad para la identificación del recién nacido presentan muy baja confiabilidad y no garantizan su reconocimiento durante el desarrollo de la persona.

Existe entonces la necesidad de crear un sistema de identificación del recién nacido para salvaguardar su identidad desde el momento que nace y así evitar el quebrantamiento de sus derechos humanos y civiles. La utilización de la tecnología de identificación por ADN proporciona este beneficio posibilitando la creación de bases de datos genética y no genética, disociadas de la identidad de la persona. Todo ello permitiría establecer la identidad de los peruanos desde su nacimiento, y administrarla con seguridad a lo largo de las diferentes etapas de la vida del ciudadano.

Sin embargo, es preciso el establecimiento de un marco legal que norme todo el proceso desde la toma de muestra biológica, análisis de ADN no codificante, obtención del perfil genético y su almacenamiento en la base de datos; así como su eliminación e incorporación de estos perfiles genéticos (datos genéticos). Estas leyes deben encontrarse dentro de los términos legales vigentes y de conformidad con los recaudos éticos para la bases de datos genéticos indicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El RENIEC propone, de esta manera, el diseño y realización del "Proyecto Piloto de Identificación genética en Recién Nacidos" por tratarse de un grupo poblacional potencialmente vulnerable. Dicho ensayo previo garantizará su viabilidad a mayor escala y una futura implementación de los procesos de identificación genética en el ámbito nacional, con todos los controles de calidad y procesos que demande la implementación de este sistema de identificación para los recién nacidos en los centros de salud. De esta manera se busca garantizar el derecho a la identidad de todos los peruanos, fortaleciendo la labor de identificación conferida por la Constitución y las leyes a nuestra institución.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, María Jesús; L. J. MARTÍNEZ, M. Saiz, J. C. ÁLVAREZ y J. A. LORENTE
2010 "Nuevas aplicaciones en identificación Genética". *Cuadernos de Medicina Forense*, 16 (1-2): 5-18.
- BHARADWAJ, S.; H. BHATT, R. SINGH, M. VATSA y S. SINGH
2010 "Face recognition for newborns: A preliminary study Biometrics". *Theory Applications and Systems (BTAS), 2010 Fourth IEEE International Conference on Biometrics Compendium*, Washington D. C., 27-29 septiembre, pp. 1-6.
- CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO
2010 *Trata de personas en el Perú, Manual para conocer el problema*.
- CASTELLANOS, Israel
1953 *Dermopapiloscopia Clínica*. La Habana: Imprenta P. Fernández y Cía.
- CONSEJO DE EUROPA
1997 "Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina", artº 11. 4 de abril.
- CORBY, Patricia M.; Titus SCHLEYER, Heiko SPALLEK, Thomas HART, Robert WEYANT, Andrea L. CORBY y Walter BRETZ
2006 "Using biometrics for participant identification in a research study: a case report". *Journal of the American Medical Informatics Association*, 13(2):233-235.

CUMMINS, Harold y Charles MIDLO

1943 *Finger Prints, Palms and Soles*. Nueva York: Dover Publications, Inc.

DECRETO N.º 634

2008 Decreto n.º 634 "Aprueba Reglamento de la Ley N.º 19.970, que crea el Sistema Nacional de Registros de ADN". Santiago: Ministerio de Justicia de Chile.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2011 *Niños, niñas y adolescentes en abandono: aportes para un nuevo modelo de atención*. Serie Informes Defensoriales, Informe N.º 153. Lima: Defensoría del Pueblo.

FBI-FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION

2014 CODIS-NDIS Statistics. Disponible en: <<http://www.fbi.gov/about-us/lab/biometric-analysis/codis/ndis-statistics>> (consultado el 8 de septiembre de 2014).

GARCÍA MANSILLA, Manuel José

2010 "Bases de Datos de ADN y Derecho a la privacidad genética. Disertación en sesión privada del Instituto de Política Constitucional, del 29 de septiembre de 2010". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, pp. 3-41. Disponible en: <<http://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Garcia%20Mansilla.pdf>>.

GOBIERNO REINO UNIDO (GOV.UK)

2013 National DNA Database Strategy Board Annual Report 2012-2013. Disponible en: <<https://www.gov.uk/government/publications/national-dna-database-annual-report-2012-to-2013>> (consultado el 8 de septiembre de 2014).

293

INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2012 *Estadísticas de Seguridad Ciudadana*, Informe técnico N.º 4, julio. Lima: INEI.

INTERPOL-INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION

2009 *INTERPOL handbook on DNA data exchange and practice. Recommendations from the INTERPOL DNA monitoring expert group*, 2.ª edición. Francia: INTERPOL. Disponible en: <[file:///C:/Users/Odin/Downloads/HandbookPublic2009\[2\].pdf](file:///C:/Users/Odin/Downloads/HandbookPublic2009[2].pdf)>.

2014 Análisis de ADN -Temas de interés, COM/FS/2009-08/FS-01.

JAIN, Anil K.; Arun Ross & Salil PRABHAKAR

2004 "An introduction to biometric recognition". *IEEE Transactions On Circuits And Systems For Video Technology*, 14(1):4-20. Disponible en: <http://www.cse.msu.edu/~rossarun/pubs/RossBioIntro_CSVT2004.pdf>.

LATINOAMERICANOS DESAPARECIDOS

2014 "Generación de estadísticas". Disponible en: <<http://www.latinoamericanosdesaparecidos.org/peru/statistics.php>> (consultado el 8 de septiembre de 2014).

LEY N.º 12654 (BRASIL)

"Lei n.º 12654, altera las leyes N.º 12.037 y N.º 7.210 para prever la colecta del perfil genético como forma de la identificación criminal y otros asuntos". *Diário Oficial da União, Brasília*, N.º 103, p. 1.

LEY N.º 23.511 (ARGENTINA)

1987 "Ley N.º 23.511 Banco Nacional de datos genéticos". *Boletín Oficial del Poder Legislativo*. 10 de julio, ADLA 1987-B, 1529. Argentina.

LEY N.º 1226 (ARGENTINA)

2003 "Ley n.º 1226. Créase el Sistema de Identificación del Recién Nacido y de su Madre". *La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Secretaría Parlamentaria.

LEY N.º 26.548 (ARGENTINA)

2009 Ley N.º 26.548 Banco Nacional de Datos Genéticos. *Boletín Oficial del Poder Legislativo*. 27 de noviembre. Argentina.

LEY N.º 13222 (ARGENTINA)

2011 "Ley N.º 13222 Registros Públicos. Registro Provincial de Huella Genéticas Digitalizadas, creación". *Boletín Oficial del Poder Legislativo*. 23 de diciembre. Santa Fe, Argentina.

LEY N.º 1408 (COLOMBIA)

"Ley N.º 1408". *Diario Oficial* N.º 47.807.

294

LEY N.º 80 (PANAMÁ)

1998 "Por la cual se crea una Base y un Banco Forense de datos de Ácido Desoxirribonucleico y se adoptan otras medidas". *Gaceta Oficial, Órgano del Estado*, 23684. 2 de diciembre. Panamá.

LEY N.º 27337 (PERÚ)

2000 "Ley N.º 27337 que aprueba el nuevo código de los niños y adolescentes". *Diario Oficial El Peruano*, Normas Legales. 7 de agosto, p. 191401. Perú.

LEY N.º 29733 (PERÚ)

2011 "Ley N.º 29733 de Protección de Datos Personales". *Diario Oficial El Peruano*, Normas Legales. 3 de julio, p. 445746. Perú.

LEY N.º 18.849 (URUGUAY)

2011 Ley N.º 18.849 Crease el Registro Nacional de Huellas Genéticas. Disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18849&Anchor=>>.

MACASSI, Ivonne; Katty MALLQUI, Liz MELÉNDEZ y Carolina RUIZ

2003 *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños, niñas en ocho ciudades del Perú*. Lima: Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del CMP Flora Tristán. Disponible en: <http://www.flora.org.pe/investigaciones/TRATA_FINAL.pdf>.

- MALTONI, Davide; DARIO MAIO, Anil K. JAIN y Salil PRABHAKAR
2003 *Handbook of Fingerprint Recognition*. Nueva York: Springer-Verlag, Inc.
- MIMDES-MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES
2008 *Avances Legales 2003-2008. Sobre Eliminación de la Discriminación y la Violencia contra la Mujer*. Tomo I. Lima: Dirección General de la Mujer-MIMDES.
- NIST-NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY
2013 *Data Format for the Interchange of Fingerprint, Facial & Other Biometric Information*. Estocolmo: NIST. Disponible en: <http://www.nist.gov/customcf/get_pdf.cfm?pub_id=910136>.
- ONU DC-OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
2011 *El estado de la trata de personas en el Perú*. Documento no oficial. Lima: Naciones Unidas.
- UNESCO-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA
1997 *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos*. Disponible en: <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.
2003 *Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos*. Disponible en: <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17720&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.
2005 *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos*. Disponible en: <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.
- PROYECTO DE LEY N.º 147 (PERÚ)
"Ley que declara de necesidad Pública e Interés Nacional la Creación del Registro Nacional Forense de Perfiles Genéticos". Congreso de la República del Perú.
- PROYECTO DE LEY N.º 753 (PERÚ)
2012 "Proyecto de ley que crea el Registro Nacional de ADN". Congreso de la República del Perú.
- PROYECTO DE LEY N.º 867 (PERÚ)
2012 "Ley de Registro único del ADN". Congreso de la República del Perú.
- PROYECTO DE LEY N.º 1076 (PERÚ)
2012 "Proyecto de Ley que busca facilitar el esclarecimiento de la Investigación criminal, creando el Sistema Nacional de Banco Genético-SI-NABAGE". Congreso de la República del Perú.
- REGLAMENTO (COSTA RICA)
2011 "Reglamento del Registro de datos de Perfiles de ADN para Identificación Humana". Circular N.º 90-2011 de la Corte Suprema de Justicia. Costa Rica.

ROBINS, Anne

Applying Biometric for User Authentication. Gartner Technical Professional Advice, G00258371.

SHEPARD, Kenneth S.; Terry ERICKSON y H. FROMM

1966 "Limitations of Footprinting as a Means of Infant Identification". *Pediatrics*, 37(1): 107-108.

THOMPSON, Jeffrey E.; David A. CLARK, Bonnie SALISBURY y James CAHILL

1981 "Footprinting the newborn: not cost-effective". *Journal of Pediatrics*, 99:797-798.

TIWARI, Shrikant; Aruni SINGH y Sanjay Kumar SINGH

2012 "Intelligent method for face recognition of infant". *International Journal of Computer Applications*, 52(4): 36-50.

UNIÓN EUROPEA

2000 "Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea". *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 18 de diciembre, núm. C 364/1.

WEINGAERTNER, Daniel; Olga BELLON, Luciano SILVA y Mónica CAT

2008 "Newborn's biometric identification: can it be done?" *Proceedings of the VISAPP*, pp. 200-205. Disponible en: <<http://www.inf.ufpr.br/danielw/publication/visapp2008.pdf>>.

WING, Brad

2011 *American National Standard for Information Systems - Data Format for the Interchange of Fingerprint, Facial & Other Biometric Information. NIST Special Publication 500-290*. Estocolmo: American National Standards Institute, Inc. Disponible en: <http://biometrics.nist.gov/cs_links/standard/AN_ANSI_1-2011_standard.pdf>.



IDENTIFICACIÓN E IDENTIDAD



LA IDENTIDAD NACIONAL EN EL PERÚ DE HOY

JOSÉ MATOS MAR

Todavía está fresca, en la memoria nacional, la anécdota que historiadores peruanos narran de lo sucedido durante la Guerra del Pacífico. Los combatientes indígenas heridos respondían en los hospitales que luchaban por el "General Perú" contra el "General Chile" y, también, otros por el general tal o cual; mientras, los heridos chilenos de todos sus estamentos sociales y culturales decían "por quién señor, si no por Chile", evidenciando una fractura social de raigambre colonial, precariedad republicana y una absoluta carencia de identidad nacional. Como este relato, ocurrido en un momento importante de nuestro proceso histórico de más de quince mil años de antigüedad, existen muchísimos otros sucesos que revelan el gran problema de carencia de una identidad nacional.

Esta falta de identidad es el resultado del desencuentro entre Estado, nación y sociedad en el Perú pero afortunadamente es hoy problema en proceso de superación gracias a la emergencia y participación de nuevos actores sociales. Como una contribución al conocimiento de este importante proceso he propuesto la tesis del desborde popular: ello es, el cambio estructural demográfico y cultural que millones de habitantes originarios olvidados y discriminados dieron origen en la década de 1940 al migrar a la costa y sus ciudades en busca de modernización, pacíficamente, utilizando solamente el impulso del poder de la cultura. Desbordaron al Estado tradicional, integraron el espacio andino modernizando a millones de pobladores pobres y rurales, serranos de preferencia, dinamizando la provincia, incorporándose a las ciudades, sobre todo costeñas; ocuparon así Lima, sede del poder, urbanizándola mediante invasiones de espacios libres jamás imaginados hasta forjar el surgimiento de tres nuevas Lima, demostrando ser descendientes de una gran civilización, imponiendo su estilo de vida al ser mayoritarios en población, afirmando la pluralidad y multilingüismo del espacio andino, integrándolo y estructurándolo en un Estado cada vez más nacional que configuraba la nueva sociedad peruana. Lo que no pudo hacer la civilización Inca, el virreinato y el Perú republicano lo hizo el desborde popular.

UNA FRACTURA HISTÓRICA

La colonia duró tres siglos y tuvo dos caras: la dependencia externa y la dominación interna. Esta última fue causante del tremendo desastre del Perú republicano del siglo XIX y de su secuela que dura todavía hasta el presente.

La continuidad de la discriminación durante siglos de los indígenas originarios, el Otro Perú, fue establecida por su conquista y conversión en colonia de una nación europea. España fue durante más de un siglo el país dominante a escala mundial debido a ser el gran colonizador de América, explotar y aprovechar las extraordinarias riquezas que el oro y la plata, sobre todo, y otros minerales le proporcionó. De esta manera, una colonia andina de riqueza sobresaliente, le dio a los españoles además el tributo esclavizado de millones de indígenas conquistados que duró durante toda la dominación colonial y cuyo monto superó el 60% anual del PBI colonial.

La discriminación se justificó al considerar por largo tiempo a los pobladores originarios como seres inferiores no humanos o seres extraños que adoraban y hacían ofrendas a huacas, promontorios y cerros nevados de un espacio vertical andino. Y de "yapa", junto con las increíbles peregrinaciones, brindaban ofrendas especialmente de adolescentes. Todo ello para tener buenas cosechas, evitar las granizadas, las sequías, el mal año. Las disquisiciones teológicas de la época llegaron a preguntarse si los indios tenían alma.

300 Sin conocer la dimensión del proceso mundial en el siglo XIX no es posible saber lo que fue el mundo andino peruano durante el virreinato. Es necesario interpretar los sucesos en Europa, la guerra napoleónica, las Cortes de Cádiz; también el auge, libertad y desarrollo de los puertos de Mar del Plata, Brasil, Nueva Granada y la crisis económica de la exclusividad e importancia comercial de los puertos peruanos; el interés de Inglaterra por ser la gran potencia dominante mundial, entre los sucesos principales. Con todo ello, la dependencia española en el mundo estaba llegando a su fin; ahora el liderazgo mundial de la corona inglesa asomaba como el nuevo poder en el orbe. Poco importaba entonces que el Otro Perú rural, analfabeto en su mayoría, intentara organizarse, máxime cuando su importante revolución, la de Túpac Amaru, había sido derrotada.

Así se consolidó la gran diferencia de los dos conjuntos, la sociedad andina conquistada y la de los conquistadores españoles, creada por la dominación colonial durante el virreinato y parte de la república como dos repúblicas superpuestas pero articuladas entre sí. La república de "españoles" —el Perú Oficial, hispanista, criollo, mestizo, costeño, urbano— estaba seriamente afectada por estos sucesos y los criollos, sobre todo, jamás pensaron en organizarse autónomamente, estaban a merced del olvido, por la lejanía. Mientras que el Otro Perú —indígena, serrano y amazónico; rural y discriminado— esperaba solamente sobrevivir en sus comunidades indígenas.

El contraste entre el legado andino y el legado colonial debió acabar en una revolución integradora violenta como ocurrió en México al independizarse y no ser más colonia española. Juntos los famosos "libertadores" peruanos debieron integrarse y forjar una verdadera república latinoamericana, organizar una nueva nación y Estado republicano en el área andina de América del Sur.

Desgraciadamente en nuestro país no ocurrió este hecho. La destrucción de la población llamada indígena llegó casi al exterminio, y si muchos sobrevivieron fue porque se requería mano de obra esclavizada, tributo indígena y para ello nada mejor que continuar concentrando los *ayllu*, dispersos en todo el territorio andino, sierra y costa, en comunidades de indígenas a semejanza de lo que existía en la Península ibérica. Todo ello, en medio de la desestructuración, tuvo para el Otro Perú algunas ventajas. Concentrada la población en comunidades de indígenas, los españoles pudieron dar fin a las idolatrías; además, en sus parámetros civilizados, con ello los convertían en verdaderos seres humanos, facilitando el cobro del tributo. Así, disponían también de mano de obra para explotar las valiosas minas de oro, plata y otros minerales, con lo cual los virreyes fueron reconocidos y felicitados por el rey a pesar de la tremenda corrupción y explotación de muchos de estos representantes reales y de sus familiares. Para los pobladores dominados, por lo menos, hizo posible disponer de un espacio propio donde pudieron mantener su estilo de vida, convertirse en un relicto cultural y poder conservar supervivencias, conocimientos y saberes de una civilización. Pero la situación en estos casos era lamentable.

Durante la dependencia colonial no se organizaron grupos políticos indígenas, criollos o mestizos que cuestionaran la dependencia o asumieran su liderazgo, como sucedió en otros países como México y algunos africanos. El Otro Perú era muy precario; solamente mantenía el poder de su cultura originaria, viviendo pobremente en sus comunidades de indígenas libres o de cautivos en haciendas, pero manteniendo el estilo de vida comunitario, solidario, de ayuda mutua, trabajos comunales, alimentación, vivienda y ropa asegurada, como sucedió durante el Tahuantinsuyo. Habitaban allí eximios artesanos, bailarines, cantores, músicos. Sus antecesores habían creado la reciprocidad y la redistribución, y con ello el buen gobierno, el *camachico*: la participación de todos los habitantes mayores de 18 años de cada comunidad en la toma de decisiones en asambleas anuales que hoy persisten en muchas comunidades campesinas y que todavía pueden visitarse los fines de cada año, oyendo la discusión acalorada de hombres y mujeres en la toma de decisiones, participando en la rendición de cuentas, gastos y trabajos realizados. La plena democracia participativa.

Al Perú Oficial de españoles, criollos y mestizos, del que formaban un agregado su mano de obra africana o *mora*, no le interesaba tampoco la independencia. No hubo intentos de peso para hacerla realidad, preferían el sistema imperante, debido a que este ofrecía a sus integrantes un cómodo vivir, satisfactorio y propicio para desenvolverse sin problemas en su escala social y situación próspera.

Lo importante y trascendental fue que ese Otro Perú discriminado mantuvo múltiples logros y conocimientos de una civilización creada por sus antepasados y que fueron el núcleo central del poder de la cultura andina preservada en verdaderos relictos culturales: la comunidad campesina.¹

1 Así lo comprobé en la comunidad indígena de Tupe en el valle alto de Cañete, donde por sugerencias de los doctores Julio C. Tello y Luis E. Valcárcel inicié mis primeras investigaciones etnológicas en 1946, estudiando a pocos kilómetros de Lima a un verdadero relicto que mantenía su idioma tradicional: el *jakaru*, su vestimenta negra con ribetes rojos, *tupu* o pren-

Esta es la recreación del *ayllu* milenario, convertido en un verdadero repositorio histórico. En estas comunidades estaba vigente una patria antigua, superviviendo mucho de lo que fue el Perú antes de la llegada de los conquistadores españoles.

LENTA Y LARGA TRAYECTORIA DEL PERÚ OFICIAL URBANO

El Perú republicano comenzó en una compleja coyuntura. Como no existían las condiciones para un cambio real del sistema político, con pocos y limitados líderes, sin partidos y con escasos peruanos contestatarios, el momento fue difícil para forjar una república independiente.

Ante el colapso de la sociedad civil, líderes militares notables como los generales José de San Martín, argentino, y Simón Bolívar, venezolano, en dos expediciones con gran dotación de tropas y armamento entre 1821 y 1824 tomaron el mando para acabar con la colonia más importante de América del Sur y crear la república peruana. Bolívar, que balcanizó la independencia de los países de América del Sur, decidió que el general La Mar, colombiano, fuese presidente del Perú. Toda esta aventura dejó en escombros la economía de la nueva república. El tributo indígena funcionó hasta 1860.

Desde entonces los militares gobernaron el Perú apoyados por la Iglesia y la oligarquía terrateniente, compuesta por dueños de las grandes haciendas costeñas, de preferencia, al frente de un sistema político excluyente que no requería la ciudadanía de los peruanos sino que la excluía. Así se forjó una sociedad patrimonial, donde había que ser propietario o educado para votar, y un Estado centralista que concentraba el desarrollo económico y el poder en Lima subordinando a las regiones del interior.

No existía, en consecuencia, una sociedad realmente nacional sino un país en el que convivían dos grandes sociedades articuladas entre sí pero profundamente escindidas: el Perú Oficial y el Otro Perú.

dedores de plata, *anaco* y *coton*, *shukuy* o sandalias de piel de camélido, fajas y mantas como nos muestra Felipe Huamán Poma de Ayala. Asimismo, indicios no estudiados de un sistema milenario que hizo posible que lo económico, político y mágico-religioso así como el *ayni*, la *minka*, la reciprocidad, la redistribución, sus bellas andenerías, sistemas impresionantes de riego para cultivos según los diferentes pisos ecológicos, desde 4000 a 1800 msnm, las asambleas comunales cada año, el ya citado *camachico* democrático, participativo y obligatorio para todos, en el que la comunidad tomaba decisiones. Estábamos frente a sobrevivencias del mundo andino de una civilización vigente que estudiamos tesoneramente durante tres años de trabajo de campo, siguiendo las opiniones y comentarios de nuestros maestros y la lectura cuidadosa de más de 120 cronistas que el doctor Raúl Porras Barrenechea nos enseñó y donde constatábamos lo que fue el mundo andino antes de ser conquistado.

EL INICIO DEL DESBORDE POPULAR

El desajuste entre estas dos sociedades, un tema que desborda esta breve contribución, dio inicio al desborde popular de casi diez millones de provincianos. Estos, desde la década de 1940 y hasta los primeros años del siglo XXI, migraron a las ciudades, especialmente las costeñas y a Lima, capital a la cual modificaron radicalmente.

Esta revolución cultural pacífica de los inmigrantes fue exitosa, como no lo fue el intento de cambio estructural provocado por la reforma agraria en 1969, el alzamiento terrorista que asoló el país desde 1980 al año 2000 o la gran reforma descentralizada de 2002. Estos tres grandes sucesos —la reforma agraria, el movimiento terrorista y la reforma descentralista— se conjugaron con lo que sucedía en el Perú desde la década de 1940 y aceleraron el proceso, ya iniciado por la migración: la reestructuración de la sociedad peruana.

El resultado fue una modalidad peculiar de inserción y conversión de una sociedad rural tradicional en una sociedad urbana, que evitó que los enormes desequilibrios internos derivaran en una cruenta revolución violenta y que perfiló un cambio en la naturaleza del Estado gestado “desde las bases”.

Así comenzó el proceso de integración e identidad nacional como resultado de la lucha del Otro Perú —rural, pobre, discriminado, olvidado— por modernizarse, ser auténtico ciudadano peruano, participar en el quehacer nacional y acabar con el centralismo limeño agobiante, dominante, hispanista y poderoso. Se desbordó, así, a gobiernos, partidos políticos, ideologías y movimientos terroristas, culminando su hazaña con un cambio estructural demográfico y cultural; fenómeno que he llamado “desborde popular” (MATOS MAR 1984) y que es único en América Latina.

303

Más de diez millones de pobladores, integrantes de la provincia olvidada desde 1532, integraron el espacio andino que fue sede de una civilización, conquistado por una nación europea y convertido en una colonia, creando en ella al segundo virreinato español en América, luego del de México. Sin plegarse a ningún movimiento o acción terrorista, ni tampoco a ningún partido político de izquierda, derecha o militar en las décadas turbulentas de 1960, 1970, 1980 hasta consolidarse y amainarse a fines del siglo, lograron exitosamente sus objetivos integrando el espacio andino, triunfando y dando origen al segundo gran cambio estructural del proceso peruano. El primero fue la conversión del espacio andino en una colonia.

La migración masiva a la costa construyó un nuevo mundo urbano, a su manera y estilo en una proeza extraordinaria, utilizando solamente el acomodo económico y social de los sectores populares. Así, hoy puede apreciarse, por primera vez en la historia del Perú, la emergencia de una sociedad nacional de más de 30 millones de ciudadanos peruanos, diez de los cuales viven en el Área Metropolitana de Lima, 20 millones en la provincia y dos a tres millones en el extranjero.

La expresión más clara del triunfo de este desborde es haber acabado con el estilo de vida tradicional y colonial de la gran urbe dominante, modernizarse y no ser un país preponderadamente rural. Se ha forjado así una manera de vivir más acorde con la pluralidad cultural del Perú, lo cual ha contribuido —al margen de partidos e ideologías— a estar a tono con las posibilidades que ofrece el actual proceso de globalización.

La gran protagonista del fresco social brevemente descrito es Lima, la ciudad emblemática donde se funden todas las sangres en el crisol de la nueva sociedad. A ella empiezan a llegar los migrantes creando la barriada como nuevo núcleo social urbano, fenómeno absolutamente original respecto a otras capitales de América Latina. Así surgen Armatambo en 1924, Puerto Nuevo en 1928, Mendocita en 1931 y Leticia en 1933, para luego ocurrir la invasión del cerro San Cosme en 1946, como la primera barriada de Lima que cumplió con todos los requisitos de un movimiento social que se enfrentó al orden establecido, generando gran conmoción en la capital de la república. Luego, este triunfo de los sectores populares se amplía y refuerza con la toma de los cerros de El Agustino, en 1947, y la formación del distrito de San Martín de Porres, en 1949, sobre la base de la población de barriadas que servía como masas de apoyo al presidente de entonces, general Manuel Odría.

A partir de ese momento se producirá otro capítulo inédito: el tránsito de la barriada a distrito, iniciado en la década de 1950 y consolidado en la de 1960. Posteriormente aparecerán las megas barriadas como Villa El Salvador, San Juan de Lurigancho y Huaycán en las décadas de 1970 y 1980, momento en el que la barriada empieza a dar lugar a nuevos distritos limeños en Lima Metropolitana convertidos en el nuevo patrón de crecimiento urbano con una presencia cuestionadora.

La conversión de la barriada en distrito, sede de los nuevos gobiernos locales descentralizados, obligó al Estado a reconocer oficialmente a estos asentamientos a partir de la década de 1990, empezando a favorecerlos con políticas públicas para su desarrollo. Mucho más interesante es que, primero en racimos y luego como áreas compactas, los distritos formados con base en barriadas darán lugar, a su vez, a al surgimiento de los tres grandes "conos de Lima".

Lima aparece así como símbolo de la fusión en donde la sociedad y la cultura andina se recrean y dan lugar a una enorme economía no capitalista que se articula perfectamente con la economía capitalista, sirviéndole de mercado de productos y de mano de obra. Perspectiva integradora e inédita que dibuja no a una sino a tres diferentes Lima.

LAS TRES NUEVAS LIMA

Tomando prestada una figura del novelista Enrique Congrains Martín, podríamos decir que no hay una sino muchas Lima. Ello porque a la Lima tradicional se han sumado las tres nuevas Lima formadas en los conos, que en realidad constituyen tres nuevas ciudades: Lima Norte, Lima Este y Lima Sur. Las mismas están caracterizadas por un nuevo rostro plural, multiétnico y multilingüe debido a la presencia de los nuevos distritos populares y medios que forjan la nueva identidad de Lima.

Los distritos que componen estos tres conos pueden clasificarse en dos grandes bloques contrastados: el menor correspondiente a los 20 distritos limeños tradicionales y criollos y el mayor y preponderante a los 29 nuevos distritos populares medios surgidos mayormente por migrantes del Otro Perú. Esos distritos han formado las tres nuevas Lima:

- Lima Norte, compuesta fundamentalmente por las grandes invasiones de la década de 1960, está integrada por nueve distritos con cerca de tres millones de habitantes, constituyéndose en la nueva Lima más desarrollada. Ahí están Los Olivos —ahora lo mejor de la nueva Lima Metropolitana—, Comas, Independencia, San Martín de Porres, Ventanilla, Puente de Piedra, Carabayllo, Ancón y Santa Rosa.
- Lima Este, ubicada a lo largo del valle del río Rímac, está integrada por nueve distritos, con una población de más de tres millones de habitantes de los cuales el 70% vive en los barrios populares que nacieron como barriadas, cooperativas o asociaciones de vivienda desde fines de la década de 1940 hasta la actualidad. Entre ellos destaca el extraordinario crecimiento poblacional de San Juan de Lurigancho, que se ha convertido en el distrito más poblado del Perú rebasando el millón de habitantes, y el complejo de Ate-El Agustino-Santa Anita, que tiene una población aproximada de millón y medio de habitantes.
- Lima Sur, formada por once distritos ubicados mayoritariamente en los arenales del sur de la ciudad tiene una población que sobrepasa los dos millones y se extiende desde Surco hasta el valle de Cañete (130 km al sur de la capital). Cuenta con el gran conjunto de San Juan de Miraflores-Villa María del Triunfo-Villa El Salvador casi unidos con Huaycán en el valle de Lurín y los cerros chorrillanos alrededor de las lagunas de Villa y del cerro Marcavilca.

Gracias a este proceso migratorio demográfico y cultural, hoy la sociedad peruana —pluricultural y multilingüe— aparece como integrada y estructurada en un Estado cada vez más nacional. No obstante, queda enfrentada a nuevos serios problemas como la corrupción, el narcotráfico, la delincuencia generalizada, de predominio de lo ilícito, alegal, el todo-vale.

305

IDENTIDAD SOCIAL E IDENTIFICACIÓN PERSONAL

Los migrantes habían salido de sus provincias en busca de un futuro individual mejor, pero sin planteárselo acabaron construyendo ciudadanía. Ello ocurrió porque la legitimidad social para gobernar pasó por la incorporación a la formalidad legal de los miles de nuevos pobladores de la ciudad capital.

El Estado, al comienzo, no les hizo caso. Sin embargo, ellos se ganaron su ciudadanía a pulso, tesoneramente participando masivamente en marchas y protestas, convirtiéndose en un nuevo actor social. Además, en medio de sus luchas por un terreno propio, los pobladores empezaron a reconocerse como iguales entre sí y a percibir que en ausencia del Estado solo su acción directa los podía dotar de un espacio donde vivir. La invasión surgió así como la forma masiva de crecimiento de la ciudad. Bastaba la existencia de un espacio vacío, un grupo cohesionado necesitado de vivienda y algún tipo de respaldo legal o político (abogado, diputado o autoridad) para que se formara una nueva barriada. De los cerros se pasó a las pampas que circundaban Lima, y de ahí a los arenales. La bandera peruana en medio de un conjunto de esteras se volvió la imagen más común de la expansión de la ciudad; proceso que, a otra escala, también se dio paralelamente en ciudades como Arequipa y Chimbote, y después en todas las capitales de la costa.

De esta manera obligaron, primero, a que se reconociese la existencia de un "problema urbano"² y, después, a que el Estado lo atendiera cada vez más. En tal sentido, el presidente Prado dictó una ley de barriadas en 1961 y, luego, el presidente Belaunde creó la Corporación Nacional de la Vivienda, el Instituto de Vivienda y la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo. El gobierno militar del general Velasco Alvarado estableció cinco grandes oficinas zonales del Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos) bajo el mando de un general y las ubicó en lugares estratégicos para atender sus necesidades; ello, sobre todo, con la idea de defender Lima de la toma violenta de la ciudad, dotando estas oficinas de técnicos e infraestructura y hasta de armamento. Es decir, en solo dos décadas el Estado reconoció en la práctica el peso de este nuevo actor colectivo.

Como fueron invasores, el terreno no les costó nada; sin embargo, para ser legales requerían títulos, pero antes debían acreditar su identidad personal, consiguiendo la Libreta Electoral, primero, y el Documento Nacional de Identidad (DNI), después. Al inicio, los migrantes, "serranos" o "paisanitos", recurrieron a la intermediación de los criollos que sí contaban con papeles y conocían de tramitación. Posteriormente, de su propio seno surgieron líderes característicos y contestatarios. Luego vino el tedioso trámite del cambio de domicilio, que obligó a los pobladores a volver a sus lugares de origen para recabar sus documentos e inscribirse como nuevos vecinos de Lima. Es decir, la identidad colectiva impulsó la identificación personal y, a su vez, la identificación personal fortaleció la identidad colectiva.

Tras ello vinieron las luchas sucesivas por la titulación, el agua, la luz o la instalación de escuelas y postas. El documento de identidad los había hecho ciudadanos formales, no obstante ellos requerían ser ciudadanos reales, es decir, que el Estado atendiese sus necesidades. Hasta entonces, para estos nuevos limeños el documento de identificación solo les servía para votar cada cinco años, gracias a su movilización colectiva les facilitó convertirse en clientela del sistema y acceder a beneficios sociales que antes no habían tenido.

Pero la incorporación al ámbito del Estado, facilitada por contar con identificación personal, no significó inmediatamente el reconocimiento del papel protagónico de los sectores populares. Continuaron siendo el Otro Perú. Estado que solo se superó cuando las nuevas generaciones de hijos de migrantes incursionaron en la economía, se profesionalizaron gracias a la educación gratuita y emergieron como empresarios exitosos, sobre todo del sector servicios.

En Lima y las principales ciudades de la costa, en donde antes no había nada, aparecen de esta manera barrios con agua potable, luz eléctrica, teléfono, escuelas, colegios secundarios, universidades, centros técnicos, mercados, pistas, veredas,

2 En 1956, siendo catedrático de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por encargo del gobierno realicé el primer censo de barriadas de Lima, Arequipa y Chimbote, con la participación de alumnos del departamento de Antropología y de la Facultad de Letras de esa casa de estudios. En Lima registramos 56 barriadas, con el 10% de la población de la ciudad. Los resultados en cierta medida confirmaron la tesis de Pedro Beltrán y del gobierno de Manuel Prado para quienes el problema número uno de Lima era el de la vivienda. Grave error: el problema era mucho mayor, era el de la exclusión.

comisaría, postas médicas, imitando el mismo modelo de los barrios residenciales tradicionales. En esos nuevos barrios se creó una economía informal desbordante que generó una nueva estratigrafía socioeconómica, formándose un estrato medio activo y emprendedor, la llamada nueva clase media.

Estos nuevos “cholos con plata” impulsaron una democratización de la sociedad limeña, cuya faz cambiaron al convertir a los llamados conos Norte, Sur y Este en tres verdaderas nuevas Lima, cuya actividad económica hoy supera largamente a la de la Lima tradicional y donde culturas y costumbres se fusionan manteniendo viva la herencia andina.

Hasta la década de 1950, el símbolo de esta integración fue la Libreta Militar. Casi todos los pobladores del interior del país habían pasado por el Ejército, que constituyó el gran mecanismo de articulación con el Estado. En 1956, tras ocho años de dictadura militar, volvieron las elecciones y la Libreta Electoral se convirtió en el símbolo de la ciudadanía. Conseguirla fue uno de los primeros éxitos de los migrantes, quienes se consideraban así incorporados y reconocidos por el Estado.

Empero, los posteriores golpes militares que inutilizaron ese documento pusieron en evidencia que la ciudadanía era mucho más que el voto cada cierto período de tiempo y que requería una concepción más amplia, la de reconocimiento del ciudadano como sujeto de derechos y obligaciones. Surge entonces el Documento Nacional de Identidad (DNI).

De allí la gran importancia de un organismo nacional como el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) fundado en noviembre de 1995, casi hace dos décadas. Este organismo, junto con el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ha ayudado a organizar un nuevo Estado nación al contribuir a modernizar y ordenar, en función de la realidad nacional, la demanda de un documento que defina y confirme la plena ciudadanía peruana de todos sus habitantes.

Así, el RENIEC organiza y mantiene el sistema de identificación de las personas naturales, consignando los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Otorga el DNI, única carta de ciudadanía, contribuyendo a sentar la base fundamental de la integración e identidad nacional; da a conocer, también, el total de la población nacional y su distribución en centros poblados grandes, medianos y pequeños. Es la base legal, oficial, moderna, digitalizada, sin la cual no es posible gobernar y desarrollarse.

IDENTIDAD Y EXCLUSIÓN

No es casual que los únicos sectores donde este proceso general no se produce —los bolsones del Trapecio Andino y del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) en la ceja de selva— hayan sido y sean los focos de violencia y narcotráfico que desafían al Estado.

En el Trapecio Andino, el fundamentalismo ideológico de izquierda trenzó una alianza con los sectores comunales más atrasados, lo cual dio lugar a un levantamiento armado con más de veinte mil víctimas. Su proclama no era de

modernidad, como la de los migrantes urbanos. Ellos demandaban más bien la vuelta al autoconsumo alimentario y el rechazo al mercado, justo lo contrario a lo hecho por los nuevos habitantes de Lima. Quizás el gesto más evidente de su actitud pasadista fue la destrucción de los registros civiles y de incautación, junto con la quema de los documentos de identidad personal con el argumento de que había empezado la formación de un «nuevo Estado». La realidad fue muy diferente. En lugar de un nuevo Estado el resultado fue un efecto perverso: excluir más a las poblaciones que cayeron presas dentro de la onda terrorista, alejándolas y aislándolas más del país al que cuestionaban.

En el VRAE ocurre un proceso en algún modo similar. Aislada siempre de la modernidad por la falta de vías de comunicación, esa zona geográfica ha sido una frontera de la economía y del sistema político del país. De esto se ha aprovechado el narcotráfico para tomar posesión de sus poblaciones, mediante el recurso del dinero fácil e ilegal que corrompe conciencias e instituciones. Esta "economía negra" paralela ha atraído a los más desposeídos que no dudan en enrolarse en ella, pues sus alternativas también son mínimas.

El Trapecio Andino y el VRAE son precisamente las zonas en las que la pobreza se sigue expresando en forma de ausencia del Estado y de falta de mecanismos de integración. Ejemplo de ello es que sus pobladores, hasta hace poco, tuvieron el más alto índice de indocumentación del país, signo claro de que el factor que más se opone a la integración nacional y social es la exclusión económica y política. Otro indicio es el proceso de descentralización ocurrido en el país, el cual ha logrado recuperar atribuciones y competencias para los gobiernos regionales, que no ha sido capaz de compartir y redistribuir estas con los gobiernos locales y las instancias comunales, por lo que es un proceso que requiere su perfeccionamiento.

No obstante, estos casos extremos no impugnan el sentido del proceso general que hemos reseñado, sino constituyen la otra cara de la exitosa integración promovida por la migración.

SOCIEDAD NACIONAL EN FORMACIÓN

Esta nueva realidad social es la que va a empezar a cerrar la ancha brecha entre Estado y nación. Hará también realidad el concepto de "sociedad nacional emergente".

Hoy, como signos visibles del Perú moderno del siglo XXI, podemos identificar:

- Lima Metropolitana es ahora una de las ciudades más grandes de América Latina. Alberga a más de 10 millones de habitantes.
- La provincia nacional, con más de 20 millones de habitantes, se moderniza y desarrolla como nunca sucedió en el Perú.
- El sistema político y económico continuo de presidentes civiles elegidos democráticamente desde 1980, 34 años, debe ser defendido.
- El extraordinario crecimiento económico desde hace casi dos décadas debido a la creación de un inédito espacio de inversión que afecta a toda la nueva

sociedad emergente; ello debido al surgimiento de nuevos actores sociales, culturales, políticos y económicos.

- Comenzamos a vivir en una sociedad nacional de más de 30 millones de habitantes que requiere un nuevo marco estructural para lograr un Estado nación. Avalan esta situación millones de emergentes y de estudiantes.
- En estos 14 años transcurridos del siglo XXI, el Perú es un país diferente y reconocido a escala mundial por sus riquezas y posibilidades.

En este contexto se ubica la emergencia de las nuevas generaciones de hijos de migrantes que constituyen la mayoría nacional y, a pesar de estar conectados por la tecnología con el mundo y los mercados amplios, se sienten cercanos a sus lugares de origen. Esa masa es la que forma hoy el Otro Perú como un conjunto emprendedor, creativo, laborioso, pragmático que conserva las prácticas de la reciprocidad andina y el trabajo en común, como núcleo fundamental de esa nueva mayoría.

Para comprender el peso social de los emergentes baste destacar que en las elecciones generales de 2011 los dos candidatos que mejor supieron interpretar a ese Otro Perú fueron los que disputaron la segunda vuelta electoral, siendo el gran derrotado el Perú Oficial.

Hoy la identidad nacional está en proceso de afirmación. El gran reto del país es pasar del crecimiento al desarrollo, pero para ello el Perú requiere un gobierno que realice cambios estructurales sin los cuales no se podrá aspirar a ser país del primer mundo. Al consolidarse una nueva realidad en el eje participación-identidad, y viviendo en una realidad inimaginable, por vez primera el Perú en su proceso histórico tiene en sus manos la posibilidad de ser uno de los grandes países emergentes del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

BONILLA, Heraclio

- 1980 *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

LUMBRERAS, Luis G.

- 2001 *El imperio Tawantinsuyu*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

MATOS MAR, José

- 1984 *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2012 *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad Ricardo Palma.

MONTIEL, Edgar

- 2010 *El poder de la cultura. Recurso estratégico del desarrollo durable y la gobernanza democrática*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

QUIROZ, Alfonso W.

- 2013 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TOYNBEE, Arnold J.

- 1952 *Estudio de la historia*. Buenos Aires: Emecé.

VALCÁRCEL, Luis E.

- 1964 *Etnohistoria del Perú Antiguo. Historia del Perú (Incas)*. Lima: Departamento de publicaciones, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
1978 *Historia del Perú Antiguo*, tomos I-VI. Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
1979 *Machu Picchu*. Lima: Editorial Salesiana.

VALLEJO-GÓMEZ, Nelson

- 2009 *Morin, humanista planetario (textos y entrevistas)*. Lima: Derrama Magisterial/Infodem.



LA ESCRITURA COMO SILENCIO REPUBLICANO EL DEBATE SOBRE EL DERECHO AL SUFRAGIO EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979

GUILLERMO NUGENT

INTRODUCCIÓN:

¿DE DÓNDE VIENE “EL BAJO NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN”?

Todavía una frase que aparece con frecuencia en los debates públicos, a propósito de algún conflicto notorio es “el bajo nivel educativo de la población”, sobre todo cuando se trata de descalificar una corriente de opinión incorporada al sentido común popular, especialmente si es una postura crítica frente a alguna decisión política del gobierno. Con más o menos matices y franqueza, esta expresión tiene el valor de argumento concluyente: al final del camino todo se explica por “el bajo nivel educativo de la población”. Se trata de un tópico, no de un argumento, y por lo tanto es impermeable a cualquier debate razonable. Si bien este lugar común tiene como razón de ser el bloqueo de nuevas ideas, se lo puede descomponer y reconstruir para poner en evidencia su sentido práctico.

Mi punto de partida es una idea muy simple: en nuestra cultura pública, el estigma pesa mucho más que el mérito: importa mucho más señalar la impureza que sea en los demás que presentarse a sí mismo como un ejemplo a seguir. De ahí que la formación de ideales cívicos sea intrínsecamente problemática y solamente aparezca bajo un registro negativo. Se entiende entonces que el impulso moral determinante en la mayor parte de discusiones públicas es señalar las limitaciones ajenas. La denuncia suele ser la mejor coartada para eximirse de las excelencias propias.

1 Mi agradecimiento a la abogada Susan Villanueva y a la bibliotecóloga Silvia Luza, quienes proporcionaron una valiosa ayuda en distintos momentos de esta investigación.

En la cultura pública peruana, una línea divisoria fundamental ha sido la que opuso la comunicación oral y la comunicación escrita. Se la aprecia desde la narración fundacional de la captura del inca Atahualpa en Cajamarca y el lugar central que ocupa el libro, en este caso con los Evangelios. Cuando el libro que tiene el Inca cae al suelo se da la orden de capturarlo. Lo más interesante es que este episodio ha adquirido un valor arquetípico y prácticamente no hay quien haya pasado por la escuela y no haya escuchado alguna vez la historia. De ahí quedó una fórmula: "los indios no leen ni escriben", que estuvo en la base de la ideología republicana acerca de la conformación de la ciudadanía. Aquí suele haber una confusión entre los contenidos y la narración: lo narrado puede ser correspondiente a los tiempos coloniales pero la narración cobra fuerza en la república. Resulta evidente que la condición inferior de las poblaciones originarias en la época colonial era atribuida a su condición pagana antes que a una situación iletrada. Es en la república, y no antes, que se da el tránsito del pagano al analfabeto como signo de la subordinación. Hay, sin embargo, una diferencia importante entre el paganismo y la condición iletrada. El primero era una condición subordinada, que motivó el más importante proyecto político-cultural de la era colonial: la evangelización. Una muestra de ello es la proliferación de catedrales y otros templos en los territorios andinos y costeros². La situación del hombre o mujer iletrados es sustancialmente distinta: la construcción de escuelas y bibliotecas públicas fue realmente modesta en los tiempos republicanos. Y las universidades más representativas en la actualidad, que podrían ser un equivalente secular de las catedrales, con muy pocas excepciones, son más de la época colonial que la republicana. En otras palabras, mientras la evangelización fue una práctica político-cultural consistente y prioritaria, la alfabetización y el desarrollo de las ciencias, difícilmente pueden ser consideradas la política cultural central de los tiempos republicanos.

En el siglo XX, la última exclusión formal del derecho a votar por una condición personal incluía a quienes no sabían leer ni escribir. No poseer estas habilidades era un impedimento para ejercer el derecho a votar; una exclusión del ejercicio activo de la ciudadanía, podríamos decir. La Constitución de 1979 suprimió esta situación al señalar como único requisito la edad. Visto a la distancia, parecería algo muy obvio que la cuestión no requirió mayor debate dado los cambios sociales y políticos que habían tenido lugar en esa década.³

2 Véase la prolija investigación de Juan Carlos Estenssoro: *Del paganismo a la santidad: La incorporación de los indios del Perú al catolicismo, 1532-1750* (2003). Desde fines del siglo XVI, los caciques se dieron cuenta del cambio drástico en la estructura de poder y el papel central del catolicismo. De ahí los bautizos, primero; luego, pedir que hubiera sacerdotes indios y, la aspiración máxima, tener un santo propio. Esta última no se consumó pues habría significado la consumación de la evangelización y en consecuencia la pérdida de la razón de ser profesada por el poder colonial. De paso sea dicho, Nicolás Ayllón, indio, hasta ahora sigue un lentísimo proceso de canonización. Después de casi 500 años de evangelización en los Andes la Iglesia católica hasta ahora no ha reconocido a ningún santo o santa originaria.

3 Un ejemplo interesante es el siguiente: luego de pasar revista a los cambios más importantes que habían tenido lugar en los años setenta del siglo pasado, un difundido texto de historia contemporánea concluye que "En 1979 nadie discutió por ejemplo, la extensión del voto a los analfabetos" (CONTRERAS Y CUETO 2010: 348).

Pero el tema sí fue materia de discusión. No es lo mismo seguir la trayectoria de la modificación de las normas que la evolución de los razonamientos político-morales. Es frecuente la confusión de estas dos dimensiones, así como el dar por sentado que el cambio de una norma es la expresión de un cambio en los razonamientos de la política cotidiana. Por el contrario, me interesa mostrar cómo una misma figuración político-emocional puede ser mantenida con un marco normativo cambiante.

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979: LA “CUESTIÓN DEL INDI” UNA VEZ MÁS

En 1979 se reunió la Asamblea Constituyente, que fuera convocada un año antes por el gobierno militar de la época, presidido por el general Morales Bermúdez⁴. A fines de ese año se había ordenado también la creación de un registro de identificación de aquellos que no sabían leer ni escribir.⁵ La participación de los partidos políticos fue amplia, con la importante excepción de Acción Popular, el partido dirigido por Fernando Belaunde, que había sido derrocado en el golpe de Estado de 1968. Participaron el Partido Aprista, que tuvo la mayor votación, el Partido Popular Cristiano (PPC) y varias listas de izquierda, más una pequeña

4 Otros trabajos en perspectiva sociológica sobre este periodo son PLAZA 1979, DEL ÁGUILA 2009. Ambos contienen valiosa información sobre la distribución de la población electoral por regiones y sus antecedentes históricos.

5 La convocatoria para este registro se hizo recién en abril de 1979; el texto, además de una retórica algo intimidatoria, en ningún momento hizo mención de una relación entre este registro y el derecho al sufragio. De hecho, la única fundamentación, si cabe, es una alusión a la importancia de evitar las confusiones derivadas de la homonimia. Antes que nada era una forma de establecer un sujeto político, “el analfabeto” y a la vez hacer explícita la condición disminuida en cuanto a sus derechos. Obsérvese, además, el uso insistente de la segunda persona que inferioriza al interlocutor. Todo lo contrario al lenguaje de los debates en la Constituyente, por poner un ejemplo:

“Ciudadano, si no sabes leer y escribir y tienes 18 años de edad estás obligado a inscribirte en el Registro de Identificación del Jurado Nacional de Elecciones. El Registro funciona en el local de la Municipalidad de tu distrito. El trámite es totalmente gratuito. Para inscribirte necesitas presentar cualquiera de los siguientes documentos:

- a. Copia certificada de tu partida de nacimiento o copia certificada de tu matrimonio civil.
- b. Copia legalizada en el Juez de Paz de tu partida de bautismo o de tu partida de matrimonio religioso.
- c. Boleta de Inscripción en el Registro Militar; o
- d. Libreta de inscripción en el Servicio Militar.

Además de cualquiera de esos documentos debes acompañar cinco fotos de frente tipo carnet.

Después de que te inscribas en el Registro de Identidad, recibirás una credencial con la que podrás identificarte evitando así que te confundan con otras personas que tengan igual nombre al tuyo.

Si no te inscribes serás considerado omiso y tendrás que pagar una multa de doscientos soles.”

(*El Comercio*, 18 de abril de 1979).

representación de partidos conservadores herederos de anteriores gobernantes (Prado y Odría).

Los Diario de Debates no son utilizados con la frecuencia que merecen para la comprensión de las culturas políticas, a pesar de que ahí es donde pueden notarse con especial nitidez formas de argumentación que en otros escenarios podrían pasar desapercibidas. En lo que sigue nos ocuparemos de los debates sobre el capítulo de "Ciudadanía y Sufragio" del proyecto constitucional que la comisión principal presentó al pleno de los cien constituyentes. Estos tuvieron lugar del 2 de abril al 16 de mayo de 1979. Todas las citas de las intervenciones son tomadas del Diario de Debates.⁶

El temperamento —es decir, la atmósfera dominante de las intervenciones de los constituyentes— oscila entre un ánimo de "como decíamos ayer" de tono restaurador y otro que reconoce, con desgano o entusiasmo, que hay un nuevo escenario en el país como resultados de los cambios ocurridos en los años precedentes. Son frecuentes las menciones al hecho de estar discutiendo una Constitución "para el siglo venidero". No estaba en el horizonte en absoluto que apenas catorce años después habría otra Carta política.

En la presentación del proyecto de Constitución al pleno de la Asamblea, Luis Alberto Sánchez, quien había presidido la comisión encargada de la redacción, señaló de este modo la cuestión del sufragio y ciudadanía:

Con respecto al Título IV, hay algo en lo que estamos de acuerdo todos, y es la primera vez que se registra constitucionalmente: "Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años". No se dice que sepa leer y escribir, ni que tenga riqueza ni nada; basta tener dieciocho años para ser ciudadano del Perú; y se agrega, "que es inherente a la ciudadanía el derecho de sufragio". Por consiguiente todo peruano mayor de dieciocho años tiene derecho al sufragio. (Diario de Debates, 2/IV/15. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 341)

Parecería entonces que hubo un acuerdo general en esta concepción de la ciudadanía universal a partir de los dieciocho años. Se trataba de una modificación de un aspecto sustancial que la anterior Constitución de 1933 había establecido: el requisito de saber leer y escribir para tener derecho al voto. Los debates que tuvieron lugar al día siguiente en la Asamblea Constituyente mostraron un panorama distinto.

EL DEBATE: LAS PERMANENCIAS "TRANSITORIAS"

Los representantes del Partido Popular Cristiano fueron especialmente enfáticos en mostrar argumentos para señalar su oposición al voto para quienes no sabía

6 *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1979*, tomos V y VI (Congreso de la República 1979).

leer ni escribir⁷. Si bien declaraban estar de acuerdo con el derecho al voto universal en términos generales, planteaban que para los comicios de 1980 todavía debía mantenerse la restricción de la anterior Constitución. Se dejaba entender que en las siguientes elecciones ya no habría tales trabas. Sin embargo, el contenido y el tono de la argumentación en los debates apuntaban a objeciones de mucho mayor alcance que las correspondientes a una disposición transitoria.

La intervención del constituyente Roberto Ramírez del Villar (PPC) dedica un amplio espacio a la cuestión del sufragio universal. En buena cuenta, se trata de un testimonio muy revelador sobre la manera cómo las poblaciones originarias son consideradas desde la cultura criolla, como ajenas a la nación y hasta en oposición a la condición de peruanos:

En cuanto al fondo del asunto señor presidente, nuestros puntos de divergencia son muy claros. El primero es el voto a los analfabetos. Hemos sostenido y seguimos sosteniendo que el problema del analfabetismo en el Perú, es uno de los problemas más graves, que no es un problema de hoy y que se viene arrastrando desde muchos años atrás, prácticamente desde nuestra constitución como República. (Diario de Debates, 3/IV/79. Congreso de la República 1979: 359)

En la introducción de la cuestión ya se anuncia que se trata de algo que está presente desde la formación de la República. Pero, además, no se trata solamente de la carencia de una habilidad para participar de la comunicación escrita. Es una cuestión inseparable de lo que hoy llamamos diversidad cultural. Para el constituyente Ramírez del Villar había una población que no estaba integrada por no tener la habilidad de la comunicación escrita y, además, por tener una cultura distinta:

Consideramos [...] que la situación que vive nuestro país con respecto a este problema [el analfabetismo] es un tanto singular en América; los únicos otros dos países que tienen problemas semejantes, son Bolivia y Ecuador porque el analfabetismo en los demás países de América no conlleva un idioma distinto, no conlleva costumbre [sic] y prácticamente una

7 El "no saber leer y escribir" era una categoría política en la época. En diciembre de 1978, el gobierno militar expidió el Decreto Ley 22379 que ordenaba la creación de un "Registro de Identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir". La inscripción en este registro era "obligatoria para todos los varones y mujeres que no sepan leer y escribir a partir de los 18 años de edad". Fue el momento en que la política de Estado estuvo más cerca de una de 'apartheid'. Se conformaba, así, la separación legal de una categoría especial de ciudadanos con sus derechos limitados. Posteriormente el Jurado Nacional de Elecciones elaboró un documento de identificación "Credencial de Inscripción" del "Registro de Identificación de Anal-fabetos" (RIA). El 2 de abril de 1979 se abrió la inscripción en las oficinas del Jurado Nacional de Elecciones. La prensa de entonces describió el documento en estos términos: "Esta es la Credencial del Analfabeto. Es de color rosado y confeccionada en cartulina valorada. En el caso de que la Carta Magna considere su voto en las Elecciones, se convertirá de hecho en Libreta Electoral, con todos los derechos y obligaciones". (En: "Resaltan importancia de la inscripción para los analfabetos", *El Comercio*, 15 de abril de 1979).

nación diferente. *El analfabetismo entre nosotros significa que una gran masa de la población no está integrada al Perú; y no lo está en ninguna de sus formas.* (Diario de Debates, 3/IV/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979, subrayado y aclaración nuestros)

Aquí aparece con claridad una identificación entre la condición iletrada y la pertenencia a una cultura originaria. Esta asociación es muy importante pues la condición iletrada, podemos decir, oculta o enmascara una situación más grave a ojos del constituyente: la ausencia de integración “en ninguna de sus formas”. No se trata por cierto de grupos minoritarios; es, por el contrario, “una gran masa de la población”. Se insinúa ya la oposición no tanto entre letrados e iletrados, sino entre el Perú y “una nación diferente”. La oposición se hace más clara y explícita en el siguiente momento del discurso:

De otro lado, señor Presidente, *nuestra masa indígena* que es en la cual incide en mayor forma este problema, es una masa que está totalmente desinformada; *y está desinformada más de lo que estamos todos los peruanos*, desde hace diez años; además está ubicada en zonas donde el analfabetismo no sólo significa la imposibilidad de leer y escribir, sino que inclusive el medio mismo es de tan baja cultura que no tienen ventanas hacia el exterior, son casi reservaciones. En ese tipo de reservaciones totalmente ausentes del resto de la población, presentar la posibilidad de un proceso político en el que tengan que escoger —porque votar es escoger—, sin conocimiento de antecedentes, sin tener idea de los problemas que actualmente sufre el país, constituyendo, repito, una Nación casi aparte del Perú, consideramos que es un serio riesgo en momentos que son tal vez decisivos para el país... (Diario de Debates, 3/IV/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 360, subrayado nuestro)

Aquí se puede apreciar que la cuestión del “voto analfabeto” es una forma de referirse a las maneras de entender la condición de peruanos. De un lado está “nuestra masa indígena”, y, del otro, “todos los peruanos”. Ello, para el constituyente, no se trata de un exceso retórico pues “nuestra masa indígena” constituye “repito, una Nación casi aparte del Perú”. A estas alturas queda claro que en 1979 no se estaba discutiendo un problema educativo, sino las condiciones de pertenencia o no al Perú. La argumentación de los representantes del PPC, si bien quedó en minoría en la Asamblea Constituyente, utilizó argumentos que han mantenido vigencia mucho más allá del tiempo que duró la Constitución originada de ella. La idea de una “Nación casi aparte del Perú” mantiene una vigencia que se puede apreciar en las relaciones con los ciudadanos cuando hay episodios de protesta, por ejemplo, en tiempos tan posteriores como en el año 2012.

La restricción al sufragio no fue planteada como absoluta. Más bien apareció una fórmula disminuida que consistió en lo siguiente:

[...] habíamos propuesto una fórmula intermedia que era dar el voto a los analfabetos para lo que conocen y constituye su hábitat, o sea, para el municipio, e inclusive para que ellos pudieran elegir y ser elegidos miembros de lo que nosotros pedíamos que fuera un Colegio Electoral que, a

su vez, eligiera el Senado [...] y más aún: llegamos a sostener que debería darse voto pleno, cuando esta gran masa de la población no representara más del veinte por ciento. (Diario de Debates, 3/IV/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 360)

Nos encontramos con un típico razonamiento jerárquico ante el ejercicio de la ciudadanía: pueden participar en elecciones municipales y también en las generales, siempre y cuando no sean más del veinte por ciento del electorado. Es una ciudadanía de segunda clase, en el sentido más literal. Se les permitiría el voto cuando fueran una quinta parte del electorado, es decir, cuando no pudieran ser una amenaza política. A estas alturas ya queda claro que no se estaba discutiendo poseer o no las habilidades necesarias para la comunicación escrita, se trataba de establecer una barrera política. En efecto, la supuesta incapacidad para discernir, una característica individual, sin embargo, deja de ser obstáculo cuando se convierte en un grupo cuantitativamente inofensivo. Probablemente el temor inmediato era una identificación del llamado voto analfabeto con una votación izquierdista: Hugo Blanco, el dirigente de las movilizaciones campesinas del Cusco en la década de 1960 había alcanzado la tercera más alta votación, luego de Haya de la Torre (APRA) y Bedoya Reyes (PPC). Pero los argumentos sobre la inferioridad indígena, que de eso se trataba, han estado presentes a lo largo de la historia republicana del Perú.

Unos días más tarde Ramírez del Villar insistió, y de manera más enérgica, en la misma postura. Así, agregó una precisión histórica: la situación del país en 1979 sería la misma de la existente casi medio siglo antes, 1931:

En cuanto al fondo del asunto, hemos manifestado reiteradamente y lo volvemos a hacer aun en el caso de que quedemos en absoluta soledad, de que no somos partidarios del voto al analfabeto en el próximo proceso; y lo decimos francamente señor Presidente, sin ambages de ninguna clase. Por ello sostenemos que, desgraciadamente para el país, las condiciones del año 31 a la fecha no han variado y que los mismos argumentos que dio la Comisión que preparó el proyecto Villarán y los mismos que se dieron en la Constituyente del año 33 siguen vigentes en el Perú. (Diario de Debates, 16/IV/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 184)

La postura llama tanto más la atención porque en los años sesenta del siglo XX, de manera tímida en el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) y de forma radical al terminar esa misma década con el gobierno militar encabezado por Juan Velasco (1968-1975, y de ahí hasta 1980 por Francisco Morales Bermúdez) había tenido lugar significativos cambios con las leyes de comunidades indígenas y la Reforma Agraria, respectivamente. La imagen que surge es la de un país estático donde especialmente en el campo nada ha cambiado. La sola presencia de lenguas originarias es ya en sí mismo un problema:

Me remito a la opinión del doctor Villarán [...] porque además de sus argumentos que fueron publicados en un artículo "El voto del indio y la geografía electoral" en el diario El Perú de 16 de mayo del año 31, vigentes hoy, decía lo siguiente:

Su analfabetismo no es el único signo de una incultura excepcional. No hablan castellano o lo hablan y lo entienden muy mal y viven aislados, sin contactos civilizadores, rodeados de gentes tan ignorantes como ellos. En las ciudades asimilan cierta educación. Su ignorancia se concentra y multiplica por el contacto permanente con la ignorancia. Y esta clase de incultura sin ventanas al exterior es particularmente adversa a la función política. El indígena analfabeto no ha votado nunca, tuvo derecho de sufragio y nunca se percató de ello, ni lo usó ni lo defendió, lo vio como un lujo inútil y molesto. [...] La República ha faltado y falta a su deber descuidando la instrucción del indígena, y falta igualmente a su deber privándolo del voto y dejándolo sin representación. Pero de estos dos deberes, antes de cumplir el segundo, hay que cumplir el primero, so pena de que continuemos en materia de representación al borde de la barbarie... (Diario de Debates, 3/IV/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 184-185, subrayados nuestros)

Luego de terminar la cita, continúa Ramírez del Villar:

Y como lo manifesté en anterior oportunidad, el voto político no resuelve el problema del indígena analfabeto. El problema es básicamente económico y social. El voto es un lujo cuando no un riesgo [...]. Si hiciéramos una consulta [...] los alfabetos están en contra del voto de los analfabetos y al analfabeto no le interesa el voto. (Diario de Debates, 3/IV/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 185)

318

La importancia de esta intervención es que se hace explícita la identificación entre analfabeto e indígena. En sentido estricto podemos decir que la discusión sobre el sufragio para quienes no leen ni escriben se tornaba en un debate sobre la cuestión indígena a fines del siglo XX. El alegato en contra muestra una tremenda distancia, insalvable, entre el Perú criollo y las poblaciones con algún tipo de diferencia cultural. Pero, además, esa población era imaginada como mayoritaria y, por lo tanto, con la capacidad de decidir un proceso electoral. Lo más probable es lo opuesto, que justamente como producto de los “pronunciados cambios sociales” que habían tenido lugar en los años previos a la Constituyente, se había instalado en algunos sectores muy conservadores la conciencia de ser minoría y haber perdido el sentido de élite. En efecto, desde un punto de vista conservador debería ser irrelevante si se es mayoría o minoría, a condición de mantener vigente el aura de élite, el sentido de autoridad. Si bien el punto de vista expuesto aquí quedó en minoría, su importancia consiste en que muestra de manera elocuente esa condición de élite amenazada o, mejor, de una élite que en aquel entonces encontraba el peligro de ser simplemente una minoría más.

En el siguiente fragmento de la misma intervención, la situación de riesgo es descrita con más claridad:

Creemos que en el caso del voto del analfabeto no puede irse de la noche a la mañana a un cambio tan brusco en la situación política del país, máxime si se tiene en cuenta si hubiera elección con participación plena

de los analfabetos. Hay departamentos donde el número de analfabetos es mayor que el de los alfabetos, o sea que se entregaría al analfabeto la decisión política de una circunscripción [...] ¿En esas circunstancias, señor Presidente, vamos a dar en las elecciones próximas, en un proceso coyuntural sumamente grave, la decisión definitiva y final al analfabeto? (Diario de Debates, 3/IV/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 185 ss.)

EL CEREBRO DEL ANALFABETO ESTÁ INCOMPLETO

Objeciones incluso más radicales que las mencionadas aquí fueron las presentadas por el constituyente Clohaldo Salazar Penailillo, de Arequipa y miembro del PPC también. Fue quien presidió la comisión especial de Ciudadanía y Sufragio en la elaboración del proyecto de Constitución que fue presentado al pleno de la Asamblea. Si bien hay una menor elaboración que en el caso de Ramírez del Villar, el constituyente Salazar, en razón del cargo que ocupó en la elaboración del proyecto constitucional, fue el encargado de exponer el capítulo sobre Ciudadanía y Sufragio. Luego de señalar de manera detallada que entre los que tienen suspendido el derecho a votar se encuentran “el débil mental, los que adolecen de enfermedad mental”, los sordomudos, los pródigos (quienes dilapidan su patrimonio), “ebrios habituales”, “toxicómanos” etc. (Diario de Debate, 15/V/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 164), aborda la situación que quienes carecen de la habilidad para leer y escribir. Salazar indica que “a la fecha existen en el Perú 1'800.000 analfabetos” y reitera la posición de su partido en el sentido de incluir una disposición transitoria que limite el derecho al voto de los analfabetos de modo que puedan votar solamente para elecciones municipales. Lo más singular, sin embargo, está en la fundamentación de la propuesta:

Los fundamentos de esta Disposición Transitoria tienen aspectos de carácter científico y político. En efecto, en el cerebro del analfabeto, no existen las áreas o segmentos correspondientes a estas dos formas de conocimiento, por tanto, científicamente por carecer de éstas, está prohibido de discernir sobre los destinos políticos del país, es decir, no cuentan con los órganos indispensables que le permiten esta facultad. En estas circunstancias otorgarle el voto es simplemente demagógico, irresponsable y antiperuano porque estaría premiando al analfabeto, en vez de estimularlo para que se alfabetice. (Diario de Debate, 15/V/79. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 165)

Esta vez, la limitación para votar se traslada al terreno orgánico; así, en el cerebro de ciertas personas habría áreas que faltan. Si este fuese el caso, no se entiende entonces por qué la limitación para el voto a las elecciones generales debería ser por solamente cinco años y menos si esto se podría solucionar con un proceso educativo. A esas alturas del debate, además, ya estaba clara la equivalencia entre “analfabeto” e “indígena”, lo cual deja entender que una limitación orgánica es extendida a ciertos grupos étnicos.

Los contenidos y el tono de las exposiciones de los constituyentes citados no son novedosas en la historia republicana del Perú. Los discursos sobre la inferioridad

de los pueblos andinos y de la amazonía fueron una constante durante el siglo XIX y en el primer tercio del XX, cuando apareció “la cuestión del indio”. Estas formas extremas de discriminación suelen ser identificadas, ahora en el inicio del siglo XXI, con prejuicios muy antiguos y desaparecidos hace mucho. Pero encontrar que en el último cuarto del siglo XX todavía tenían cabida en los debates políticos es, en efecto, algo que llama a sorpresa. No tanto por quienes sostenían tales puntos de vista cuanto por una visión quizás demasiado optimista en la actualidad respecto del pasado más cercano. Este tipo de discusiones a veces son mencionadas en los comienzos del siglo XXI como si fueran cosas muy antiguas, de mediados del siglo XIX a lo sumo. Por el contrario, se trata de razonamiento político-morales que podían ser públicamente sostenidos en el último cuarto del siglo XX sin el menor azoro. Ser peruano y ser indio son excluyentes en este modo de entender los derechos ciudadanos. Al momento de escribir estas líneas, el año 2015, ese mismo sentido de la distancia abismal persiste a propósito de las condiciones de vida extremadamente vulnerables, en zonas del sur andino en especial.

Una variante en la argumentación negativa hacia el voto de quienes no tenían la habilidad para escribir y leer fue la del constituyente Javier Ortiz de Zevallos (Movimiento Democrático Peruano) que hizo una distinción curiosa entre la política interna y el prestigio internacional:

Desde el comienzo de nuestra campaña hemos participado de la creencia de que el voto del analfabeto no debe ser excluido de la Carta Constitucional, *porque el prestigio de nuestro país está en juego*. Si en Ecuador y Bolivia se acepta el voto del analfabeto, con mayor razón debe regir en el Perú. La nueva Constitución debe tener larga vida. [...] Pero la aceptación del voto para el analfabeto no debe alcanzar las próximas elecciones [...]. Este año el voto para el analfabeto puede ser un fracaso y puede ser un fatal pretexto. (Diario de Debate, 3/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 394, subrayado nuestro)

Estas fueron las principales intervenciones sobre las objeciones al voto para quienes no tenían la habilidad adquirida de escribir y leer para las lecciones de 1980. Dado que nadie planteó una prohibición absoluta al sufragio, los argumentos de este debate pasaron desapercibidos no obstante su arraigo en un sentido común conservador que hasta la fecha continúa si bien bajo formas atenuadas en el vocabulario. La principal de ellas se refiere “al bajo nivel educativo de la población”, que la haría una presa fácil de la desinformación o la simple y llana ignorancia. *La figura básica de un grupo que se ve a sí mismo superior porque el otro es definido como inferior, sea por analfabetismo o por deficiente educación o alguna otra característica similar ha sido una constante en la historia republicana*. Si en los tiempos coloniales la inferioridad estaba objetivada en la figura del paganismo, con la formación de la república la inferioridad podríamos decir que sufrió un proceso de secularización y se pasó de las cuestiones de la fe a las relacionadas con la escritura.

A FAVOR: UNIVERSALIDAD LETRADA, TECNOLOGÍA Y RECIPROCIDAD

Los argumentos a favor del voto universal a partir de los dieciocho años, en su abrumadora mayoría, estuvieron planteados sobre la base de derechos ciudadanos, como veremos de manera sucinta. Con una sola excepción, nadie mencionó como argumento fuerte contra la ecuación falta de escritura = falta de información política las transformaciones radicales en los medios de comunicación. La comunicación audiovisual de base radioeléctrica creó un tipo de auditorio, de espacio público mucho mayor que el de la palabra impresa. Un aspecto fundamental es la compresión del espacio en favor de un instante compartido, sea a través de la radio o luego por la televisión. En un territorio de una geografía tan accidentada, donde el espacio era visto como un obstáculo para la comunicación, los medios de base radioeléctrica supusieron una transformación radical, equiparable a lo que significaron las migraciones internas de mediados del siglo XX. Baste recordar, como ejemplo tantas veces mencionado, la ciudad del Cusco donde los periódicos argentinos llegaban antes que los procedentes de Lima.

Contra lo que podría suponerse, la observación provino de un constituyente conservador, Víctor Freundt Rossell, del partido Unión Nacional (del exdictador Manuel Odría):

Voto a los analfabetos. Ratificamos opiniones anteriores, en el sentido que todos los analfabetos inscritos deben participar en el proceso electoral que se convoque. Los analfabetos conocen la necesidad del Perú a través de las diversas comunicaciones y de las radios a transistores. Cuando estuve en Iquitos y viajé por las márgenes de los ríos, comprobé que todos los habitantes de esa zona, que antes estuvieron abandonados, *conocían las noticias diarias por las radios a transistores y tenían conocimiento de los asuntos nacionales* (Diario de Debate, 3/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 397-398, subrayado nuestro)

321

Se trata de una observación que escapa al campo normativo y da un testimonio a partir de un viaje a la Amazonía. Si bien otros miembros de la Asamblea destacaron la movilización y el grado de organización de las instituciones de campesinos luego de la Reforma Agraria, esta es la única vez que se menciona el cambio en los medios de comunicación. La presencia de la comunicación audiovisual ha sido tan abrumadora que la propia expresión “medios de comunicación” alude de manera inmediata a la radio y la televisión⁸. En menor medida de importancia se ubicaban las publicaciones periódicas y ciertamente otros materiales impresos como

8 En la prensa de entonces, esta condición del acceso a los medios de comunicación audiovisuales era bastante obvia. Un titular de *La Prensa* de abril de 1979 anunciaba lo siguiente: “Inscripción de letrados es reducida debido a falta de difusión por Radio y TV”. En otra noticia se informa que el JNE recurrirá a pregones en los entonces llamados Pueblos Jóvenes y que incluso se harían emisiones en la TV en quechua (“Hoy se iniciará en PPJJ campaña para inscripción de analfabetos en JNE”. *El Comercio*, 20 de abril de 1979).

libros simplemente no contaban. Acaso sin proponérselo, el constituyente Freundt abordó el problema de la información adecuada para fines ciudadanos desde el acceso a los medios de comunicación masivos. Lo que estaba planteando es que la comunicación audiovisual convocaba un tipo de auditorio muy distinto al de los medios impresos. En estos, la idea de una comunicación universal, por así decir, estaba ligada de manera inseparable con la escritura y con la habilidad correspondiente de saber leer y escribir.

La calidad de los auditorios es una de las más llamativas transformaciones que ha tenido lugar con la aparición de los medios de comunicación de base radioeléctrica, primero, y digital, después. El uso de la escritura como barrera cultural y política fue crucial en la formación de la república. Anteriormente, el poder de la escritura determinaba los accesos a los cargos administrativos, pero en modo alguno tenía la connotación de exclusión cultural. Recuérdese que casi desde el comienzo de la colonización los españoles pusieron especial atención en crear colegios para la nobleza local que funcionaron como bisagras del poder colonial. La cultura y política criollas, a diferencia de la Peninsular, se encargaron de trazar una línea divisoria con un mundo "indio" que comprendía tanto a indígenas propiamente dichos como a mestizos de la sierra.

LA ESCRITURA COMO SILENCIO REPUBLICANO

La incorporación de los ciudadanos al mundo de las leyes, dispositivos inevitablemente ligados a la escritura, no parece haber sido una tarea prioritaria en las primeras décadas republicanas. Es revelador que hasta la fecha no contemos con una versión canónica de la historia de la educación en el Perú. Por el contrario, abundan los testimonios de las dificultades que los hacendados ponían para la alfabetización de quienes trabajaban ahí. La cuestión fue planteada avanzada la segunda mitad del siglo XIX por personajes como Clorinda Mato de Turner (1852-1909) que no permanecieron indiferentes ante el entramado de curas, jueces y hacendados que estaba interesado en excluir a la población de peones de cualquier esfuerzo serio de alfabetización.

El mundo de la escritura no estuvo al servicio de alguna modernización cultural ilustrada, básicamente sirvió para establecer una barrera hacia los que no habían pasado por la adquisición de las habilidades para el dominio de la palabra escrita. La cuestión no era la presencia de una élite literariamente cultivada y que basara en esa diferencia un sentido hegemónico de autoridad. Se conservó una vaga melodía del despotismo ilustrado de las Cortes de Cádiz, pero sin un real entusiasmo por algún tipo de Ilustración.

El acceso a la escritura se convirtió en un recurso aún más férreo que el discurso de la evangelización del período colonial. Hago bien en distinguir entre recurso y discurso. La evangelización fue un discurso que produjo deliberadamente un conjunto de símbolos con la suficiente capacidad de adaptación como para llegar a formar "parte del paisaje", de la realidad compartida. La cuestión de la escritura en el período republicano fue básicamente un recurso para obstaculizar, cuando no suprimir, la posibilidad de una ciudadanía, de una realidad compartida. Pero si el discurso de la fe católica fue abundante en testimonios culturales, sobre todo

por la construcción de templos, el de la escritura no dejó instituciones de un peso equivalente. Más bien se conservó el tejido jerárquico de vínculos políticos y con una desafortunada superposición de instituciones de molde republicano.

Los discursos de exclusión del sufragio dirigidos a la población que no sabía leer ni escribir tenían ese componente que se había formado en la república y que consistía en considerar a la población, sobre todo rural, como una "masa indígena" que era "casi una Nación aparte". Naturalmente, en varios periodos se había permitido el sufragio de la población rural, pero en elecciones que eran conocidas por ser una disputa de caudillos. En el siglo XIX, la escritura fue un instrumento de opresión no tanto por las restricciones al voto como sobre los derechos de propiedad. Usar "las escrituras" de las propiedades como un recurso para el despojo es una tradición arraigada que aún hasta los tiempos actuales y en escenarios urbanos es frecuente encontrar.

LOS DERECHOS, LA TECNOLOGÍA Y LA RECIPROCIDAD

Pasemos ahora a las intervenciones a favor del sufragio universal a partir de los 18 años, sustentadas en la Asamblea Constituyente de 1979. En la presentación del proyecto, Luis Alberto Sánchez anunció la novedad del sufragio universal, pero indicó también que hubo discrepancia en cuanto a la oportunidad de ejercer ese derecho al sufragio por parte de la población que no tenía la capacidad adquirida de leer y escribir:

Quiere decir que con respecto al voto de todos los peruanos mayores de dieciocho años, hay también discrepancia en el seno de la Constituyente. Algunos creen que esa amplitud debe empezar sólo después del próximo período presidencial; otros que debe comenzar ahora mismo; y otros que debe comenzar tal como lo estipula el Registro Electoral respectivo. (Diario de Debate, 2/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 343-342)

En el debate posterior, el APRA, a través de intervenciones de Andrés Townsend y Francisco Chirinos Soto, ratificó, sin especial entusiasmo, pero con claridad, el sufragio universal a partir de los dieciocho años. El primero intervino en los siguientes términos:

[...] consecuente con posiciones que vienen a nosotros desde nuestra época fundacional, hemos sostenido y logrado incorporar las disposiciones según las cuales es ciudadano peruano todo hombre peruano o toda mujer peruana mayor de dieciocho años; está implícito que se trate de un alfabeto o de un analfabeto [...] Creemos nosotros que no es posible ya, no es histórico y no es democrático, negarle al analfabeto la plenitud de sus derechos ciudadanos. (Diario de Debate, 3/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 372)

El constituyente Francisco Chirinos Soto, también del APRA, intervino en el mismo sentido:

[...] la emisión del sufragio por parte del analfabeto no es un acto cultural, sino es un acto de voluntad y de querer políticos, esa voluntad y ese querer políticos tienen el mismo peso en el iletrado que en el letrado. [...] De tal manera que la posición del Partido Aprista en este tema es nítida y rotunda: estamos, sin condiciones, sin plazos, sin etapas transitorias por el voto a todos los analfabetos del Perú. (Diario de Debate, 16/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 187).

Si bien la mayoría de constituyentes estaban a favor del sufragio universal inmediato a partir de los 18 años, las argumentaciones de Héctor Cornejo Chávez (Democracia Cristiana) y Alberto Ruiz Eldredge (Partido Socialista Revolucionario) agregan algunas precisiones que resulta de interés reproducir. En el caso del constituyente Cornejo Chávez se estableció una conexión entre el derecho al voto universal pero también el acceso a la educación a través de la escuela pública gratuita:

[...] el derecho de sufragar corresponde a todos los ciudadanos incluso por tanto a los analfabetos porque de lo contrario se quedaría en una simple declaración de principios. Por primera vez un artículo constitucional que afirma un derecho encuentra en el artículo siguiente su correlato de proyección inmediata: los analfabetos van a votar en las siguientes elecciones y en todas las que vengan después. Sin esto, el artículo 50 [se refiere al proyecto en debate, la versión finalmente aprobada define los términos del sufragio en el art. 65, nota nuestra] apenas sería una declaración farisaica y hasta cínica, que no tendría ninguna relevancia.

Por esto es importante también el artículo 17° que declara que "el derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona". Esta norma valdría poco si los artículos 21° y 34° no añadieran que "la educación impartida por el estado es gratuita en todos sus niveles y que todos los centros educativos y culturales están exentos de todo tributo creado o por crearse" [...] no basta con decir que todos los peruanos tenemos derecho a la educación y a la cultura, sino que hay que agregar cómo se va a hacer efectivo ese derecho. (Diario de Debate, 3/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 402-403)

El mismo constituyente, en otra sesión, fue más enfático al considerar el voto de la ciudadanía iletrada como un elemental asunto de reciprocidad:

[...] señalaré en primer lugar la injusticia que significa que personas cumplen deberes y obligaciones (el servicio militar, por ejemplo, lo cumple más que nadie, es bien sabido que el grueso de los analfabetos que se sitúa en la masa campesina indígena que cumple el servicio militar más que todos los demás peruanos; y por lo tanto arriesgan eventualmente la vida en defensa de la Patria común), pagan impuestos, los pocos impuestos que pagan personas que viven dentro de una autonomía [sic] de autoconsumo, pero todo lo que adquieren lleva implícito el pago del impuesto... No se ve por qué, si en un platillo de la balanza aportan todo esto, en otro platillo no va a devolverles el país el elementalísimo derecho democrático

de votar. [...] los analfabetos han sido y siguen siendo marginados. Esta marginación es incompatible con la democracia misma, aún en su concepción más típicamente liberal: la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo; y en sistemas en que la intervención del pueblo en el gobierno se reduce solamente a depositar un voto cada cierto o incierto número de años, quitarles hasta eso a los analfabetos es quitarles la única oportunidad que tienen para intervenir en la toma de decisiones que afectan su propio destino. (Diario de Debate, 16/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 182-183, subrayado nuestro)

El constituyente Ruiz Eldredge también participó en el debate y mencionó el derecho al voto que se ejercía en asambleas durante el gobierno militar y una oportuna referencia a Cáceres a propósito de la Guerra del Pacífico:

No entiendo cómo se puede debatir todavía este derecho de los analfabetos, para lo cual el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada dio un ejemplo con el Decreto Ley 19400, de organizaciones agrarias, en el cual ingresó en la ley el derecho a voto de los analfabetos en las asambleas de las organizaciones agrarias; que por lo demás ya tradicionalmente venían haciéndolo por siglos de siglos, con la mayor excelencia ¿Por qué negarles entonces el voto? (Diario de Debate, 16/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 180)

La parte en que se menciona una carta de Cáceres es la siguiente:

325

Hay un testimonio valiosísimo e irrefutable, que es la carta que dirigió el entonces General Cáceres, el 29 de noviembre de 1883, publicada en el libro del Comandante Julio C. Guerrero, cuando, después de anatematizar duramente a los capitalistas, afirma que las grandes virtudes patrióticas se hicieron presentes en "esos mismos pueblos a quienes se titulaba de masas inconscientes y a los que se menospreciaba haciendo gravitar sobre ellos, en la época de paz, los horrores del pauperismo y de la ignorancia y en la guerra los sacrificios y la sangre". Este testimonio irrefutable pone de manifiesto que los campesinos, en su mayoría analfabetos, siguiendo el ejemplo de nuestros grandes héroes, entregaron todo a la patria, hasta sus vidas. Luego, en la paz, son los que más se sacrifican en los trabajos duros de las profundas minas y de las altas cumbres de los Andes y en la propia selva. No es posible negarles el derecho al voto. (Diario de Debate, 16/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 180)

En una posterior intervención, el constituyente aludió a la cuestión del poder que habían perdido los gamonales:

Además quiero recordarle [en polémica con el representante aprista Francisco Chirinos Soto, aclaración nuestra] que en esos siete años de octubre de 1968 a 1975, se expulsó a la IPC [International Petroleum Company] y a las transnacionales, a los latifundistas y a los gamonales;

y lo que es muy importante, se votaba en los centros laborales y en las comunidades laborales y se hacía pues así una verdadera democracia social y económica en los centros de trabajo donde nunca había habido democracia, para después avanzar a la democracia política conforme estaba prevista en el Plan Inca. Nada más, señor Presidente. (Diario de Debate, 16/IV/1979. CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1979: 187)

AFECTOS, INTERESES Y TECNOLOGÍA

He seleccionado los pasajes que encuentro más representativos del debate que tuvo lugar en la Asamblea Constituyente entre abril y mayo de 1979. Como puede verse, las dos posturas básicas, la oposición al voto analfabeto mediante una disposición transitoria para las elecciones de 1980 y el ejercicio inmediato del sufragio universal, albergan una diversidad de argumentos que, independiente de la frecuencia con la que son mencionados, pueden ser de utilidad para la discusión presentada en este trabajo. Hay cuatro posturas:

- i. La oposición estratégica al voto por la consideración de identificar analfabeto con "masas indígenas" que son una nación casi aparte y claramente diferenciada de "todos los peruanos". Lo llamaré el argumento de la "nación aparte" y que reposa en la idea de una alteridad insalvable entre el mundo indígena, básicamente andino, y el mundo de la cultura criolla, concentrada en Lima, independientemente del lugar de nacimiento de sus defensores.
- ii. La propuesta principista del voto universal como un legado de la tradición política. Se trata de una réplica abstracta del anterior punto de vista y se apoya en lo que podríamos llamar una universalidad letrada, pero sin poner demasiado énfasis en las particularidades ni en las maneras de hacer efectivo ese derecho. Lo llamaremos el argumento de la "universalidad letrada".
- iii. La consideración sociológica que afirma que con los medios audiovisuales, la barrera letrado/iletrado deja de ser absoluta para los fines de información sobre los asuntos públicos. El argumento de mayor interés en nuestra opinión aunque apenas apareció en los debates, aparte de una observación casi tangencial. A diferencia de los otros argumentos, aquí se subraya las características de los medios y sus efectos, antes que una apreciación acerca de las características de los portadores de la comunicación. De hecho, aquí no se menciona al 'medio' de comunicación como algo aparte o separado de los humanos. Más bien el medio es presentado en relación con un auditorio determinado. En lo que sigue se le mencionará como el argumento "el medio es el mensaje".
- iv. La defensa del voto universal como un acto de reciprocidad básica del Estado hacia quienes en el pasado y en la actualidad han contribuido de manera decisiva con sus acciones a la formación del Perú. Esta figura es sumamente interesante y se diferencia del segundo argumento en la medida que no lo restringe a un enunciado universal. Se trata de entender el derecho al sufragio como una retribución por todo lo que se dio al país en el pasado y que ahora toca reconocerlo. Aquí, si nos situamos en la lógica del intercambio de dones, se trataría del momento de una devolución de todo lo entregado

por las poblaciones indígenas en particular y que en su momento fue recibido por el Estado. Es algo así como un derecho que se ha ganado con el esfuerzo cotidiano. Este argumento será el de la “reciprocidad de los dones”.

El Diario de Debates de la Asamblea Constituyente registra varias otras intervenciones más que las mencionadas en la sección anterior del trabajo, pero todas tienen cabida en alguno de los cuatro argumentos reseñados.

En 1979, al momento de los debates de la Asamblea Constituyente, había un consenso, en el terreno conceptual, respecto del sufragio universal para los mayores de dieciocho años. Se trataba entonces de una tendencia ampliamente difundida en varios países. Incorporar ese criterio a la Constitución que en ese momento era materia de debate era, como un representante llegó a decir, un asunto de prestigio. Es decir, negar el sufragio universal era algo que iba a dejar mal parado al Perú ante los demás países. La consideración hecha por el constituyente Ortiz de Zavallos puede sonar pintoresca pero expresa de manera muy franca un dispositivo muy frecuente en el debate político de la legislación. Lo que ayer era cuestión de derecho de los analfabetos al voto, hoy puede aparecer a propósito de participación de las mujeres en la representación política, regulaciones del manejo medioambiental, la legislación sobre derechos humanos en especial. En todos esos casos hay un asunto que se suele llamar imagen internacional. Con ello se quiere aludir a cuestiones respecto de las cuales no existe una convicción política por parte de los gestores del Estado en el trato con la ciudadanía, pero que a la vez no incorporarlas puede ocasionar algún tipo de perjuicio en la relación con otros países.

Hoy, 2015, existe un entramado de acuerdos internacionales de los que el Perú forma parte, bastante más denso que hace 35 años. Esta es una de las razones por las cuales considero que el debate en torno al sufragio universal en la Asamblea Constituyente tiene un valor paradigmático. Así, los cuatro argumentos señalados se mueven en tres niveles que suelen estar presentes en cualquier debate que implica transformaciones de largo aliento: los afectos, los intereses y la tecnología.

En primer lugar se encuentra el terreno de los afectos, que están en la base de los diagnósticos políticos. Sería un error pensar que esta dimensión de los afectos sería algo “psicológico” en el sentido de no-político. Se trata de una postura frecuente donde el componente de los afectos suele ser presentado como una desviación o residuo de una racionalidad política entendida como una expresión del cálculo instrumental orientado a obtener el máximo de eficacia en la búsqueda de sus intereses. Este uso de los afectos forma parte del terreno que bien podría llamarse las “políticas del yo”. La manera de vincularme con los demás en los discursos públicos es también una manera de describir cómo me entiendo a mí mismo⁹.

9 Para las políticas del yo, son necesarias las elaboraciones que hizo George Herbert Mead (1863-1931), en especial en la publicación póstuma conocida en castellano como *Espíritu, persona y sociedad* ([1934] 1953). Así, el señalamiento del yo como sustantivo (el *Mí*), y diferente del yo como persona gramatical, es crucial para referirse a la acción. El sustantivo se forma a partir de la descripción que otras personas hacen de uno. Mead llamó a este dispositivo de la generación de las identidades “el otro generalizado”.

Tanto el argumento de la “nación aparte” como el de la “reciprocidad de los dones” son construcciones elaboradas a partir del diagnóstico de la realidad que lleva a una disposición de los afectos bastante diferenciada en cada caso. En el primero, se trata de un diagnóstico que prácticamente sirvió para legitimar el carácter criollo del Estado desde la declaración de la Independencia: El ánimo dominante, aunque no siempre se tradujo en una continuidad política, como en los fugaces años de la Confederación peruano-boliviana, fue entender la formación de la república como tomar la posta de las autoridades coloniales, *sin los límites que antes venían de España*. El crecimiento de las haciendas a costa de las tierras de las comunidades, la consolidación de una ética del rentismo, la supresión de las autoridades originarias, la renuncia a una hegemonía cultural a través de un sistema nacional de escuelas y universidades públicas, todo ellos fueron las características del nuevo orden republicano. Entre otras consecuencias, el centro político se trasladó desde la Corte de Madrid a Lima¹⁰. Este aspecto, la formación del centralismo republicano en el Perú, sin embargo, no ha sido objeto de un estudio histórico e institucional detallado.

En 1971 habíanse realizado las celebraciones del Sesquicentenario de la Independencia, que tuvo un gran despliegue de conmemoraciones y actividades. Sin embargo, el dispositivo criollo de la nación aparte tenía una vitalidad intacta. El énfasis de las sustentaciones en la Asamblea Constituyente respecto de la llamada cuestión del voto de los analfabetos indica que se estaba hablando de una disposición de los afectos muy vigente. Por ello, resulta engañoso creer que la minoría de votos tenía un correlato en la economía de las emociones. La mayor o menor claridad para expresar los afectos básicos de un razonamiento político depende de las circunstancias de conveniencia, prudencia o ruptura, pero en cualquier caso los móviles para la acción ahí permanecen.

La descripción en función de la “nación aparte” es de un dramatismo que no es congruente con una simple disposición transitoria, postergando por cinco años el derecho al voto “indígena”. La dimensión de los intereses nos coloca en el escenario de la coyuntura política. El enunciado de la “nación aparte” se entiende también por un temor a lo que podría significar para el futuro la alta votación que habría tenido Hugo Blanco pues las corrientes políticas de la izquierda que se habían distribuido en cinco listas podían ser una real amenaza política si llegaban a unificarse.

En otros casos, el sufragio universal era defendido más por respeto a una tradición política que a una urgencia del presente. En el caso de las argumentaciones de algunos constituyentes de izquierda, si bien aparece un fervor normativo por el voto universal, es llamativo no obstante la mención a un criterio de reciprocidad como fuente de derecho. Esto es muy revelador, si pensamos en algunos debates donde más que devoluciones se habla de reparaciones. Quizás recuperar esa dimensión de reciprocidad sea una manera de instalar un sentido de empatía en los vínculos políticos.

10 Esto hoy parece difícil de creer, pero cuando se consulta la lista de representantes peruanos a las Cortes de Cádiz, por ejemplo, Lima está lejos de tener una representación superior a Piura, Arequipa, Trujillo, Cusco, Chachapoyas o Tarma.

Finalmente, llama la atención el poco peso que tuvo en las discusiones la dimensión tecnológica de los medios de comunicación. Como vimos, con la excepción de una solitaria intervención, esta cuestión prácticamente pasó desapercibida. No obstante, la prensa escrita reconocía sin mayor dificultad la importancia que tenían la radio, el cine y la TV para la comunicación de los mensajes políticos. Ello es significativo en un sentido irónico, pues los discursos políticos tenían en la radio y la televisión una audiencia que ya era masiva. Debe tenerse en cuenta que ciertos hitos comunicativos, como la transmisión radial y televisiva del mundial de fútbol de 1970 y el éxito de telenovelas como "Simplemente María" ya había transformado radicalmente el sentido de los auditorios públicos para los tiempos de la Asamblea Constituyente. Parte de esa misma ironía es que este aspecto capital de la comunicación política fuera hecho por un miembro más bien conservador de la Asamblea Constituyente que nada tenía que ganar o perder en las elecciones de 1980.

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1979 *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1979*, tomos V y VI.
Lima: Congreso de la República.

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO

- 2010 *Historia del Perú contemporáneo*, cuarta edición, segunda reimpresión.
Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEL ÁGUILA, Alicia

- 2009 "El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la 'crisis' del sistema de partidos peruano". *Elecciones*, N.º 9, pp. 39-60.

ESTENSSORO, Juan Carlos

- 2003 *Del paganismo a la santidad: La incorporación de los indios del Perú al catolicismo, 1532-1750*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, Instituto Riva-Agüero.

MEAD, George Herbert

- 1953 *Espíritu, persona y sociedad: desde el punto de vista del conductismo social*.
Buenos Aires: Paidós.

[1934]

PLAZA, Orlando

- 1979 "Campesinado, analfabetismo y el problema del voto en el Perú".
Nueva Sociedad N.º 41, marzo-abril, pp. 71-82.



NOMBRES ORIGINARIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DERECHO A LA IDENTIDAD CULTURAL

PATRICIA BALBUENA

INTRODUCCIÓN

El acto de nominar o dar nombres a los individuos es un proceso común en todas las sociedades. Naturalmente, dicho suceso es posible a través de una lengua y por el conjunto de conocimientos que la articulan. Para los pueblos indígenas en particular, la asignación de un nombre propio permite significar y transmitir características del individuo nombrado; por ello, la pérdida de los nombres indígenas —vinculada a la disminución de los hablantes de un idioma originario— menoscaba una forma particular de ver y comprender el mundo.

De acuerdo con el RENIEC, los nombres de origen quechua se utilizan cada vez menos en el Perú. A escala nacional son apenas 928 los llamados Amaru, denominación de la serpiente andina que representa el infinito, y 861 las peruanas bautizadas como Illari, palabra quechua que indica el amanecer o resplandor. Parte de este proceso puede ser explicado por la predominancia de fuertes patrones de discriminación hacia lo indígena, así como por la falta de adecuación de las entidades estatales para responder a una sociedad plurilingüe.

Por ejemplo, el año 2009 cinco miembros del pueblo indígena Matsé, de la provincia de Maynas, presentaron una queja a la Defensoría del Pueblo con el fin de que el RENIEC respetara las características ortográficas de su lengua al transcribir sus apellidos y nombres en los registros civiles. Cinco años más tarde, Rubén Medina —indígena murui munane, también de la región Loreto— deseaba que su hijo se llame Finora, pero el sistema informático no posee una grafía “i” de su alfabeto (normalizado por el Ministerio de Educación).

1 Este artículo tiene como antecedente un estudio realizado para la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la identidad de los pueblos indígenas en el Perú en el año 2012.

Estos casos evidencian que los pueblos indígenas experimentan dificultades para que elementos de su identidad, como sus lenguas y nombres propios, sean reconocidos por las entidades públicas. En tal sentido, el derecho a la identidad étnica y cultural ha sido históricamente vulnerado a través de la castellanización, lo cual contribuye a la desaparición o debilitamiento de las lenguas originarias.

MARCO NORMATIVO

El derecho a la identidad cultural está consagrado tanto en el plano internacional como nacional. En el primero, este derecho se encuentra establecido en el artículo 27.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Allí se expresa que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas, o lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece expresamente que “el niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre [...] los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad” (artículo 7.1).

332

En ese mismo sentido, el artículo 8.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que estos cuentan con el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas enuncia en su artículo 5.º que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales”.

En el plano nacional, el Estado peruano reconoce y protege el derecho a la identidad étnica y cultural de la Nación. Los cuerpos legales en que ello se plasma son el artículo 2.º Inciso 19.º de la Constitución de 1993, en el Código Civil, en el Código de los Niños y Adolescentes, y en la legislación vinculada al Sistema de Identificación Nacional.

De acuerdo con Enrique Bernalles (1999: 155) el concepto de identidad étnica tiene dos componentes fundamentales:

El primero consiste en que cada ser humano tiene derecho a mantener sus rasgos étnicos como un valor propio, tanto en sí mismo como en relación con todos los demás seres humanos que la comparten. El segundo, es que tiene derecho a que su etnia sea considerada como un valor particular y distinto, perteneciente al acervo de valores de la humanidad, tanto en la sociedad en la que vive como en el mundo entendido globalmente. La primera, es subjetiva de cada uno de ellos. La segunda está referida al respeto que los demás deben tener de las etnias a las que no pertenecen.

Como ya ha sido mencionado, la lengua es uno de los principales rasgos culturales de un colectivo. Desde esa perspectiva, el año 2001 se promulgó la Ley N.º 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias. Así, a través de esta norma, el Estado peruano asume un papel decidido en la reivindicación de los derechos lingüísticos, en la promoción del uso de estos idiomas en el ámbito público y privado, en la implementación de la atención en lenguas originarias que garantice el ejercicio del derecho, así como propicia el rechazo hacia cualquier tipo de discriminación por usar una lengua distinta al castellano.

En suma, diversos instrumentos internacionales y nacionales garantizan a los ciudadanos el derecho a la identidad. Asimismo, en el caso particular de los pueblos indígenas, la preservación de instituciones propias como la lengua y, consecuentemente, el sistema de nombres propios, constituye un derecho colectivo.

LENGUAS INDÍGENAS EN EL PERÚ

El Ministerio de Educación ha identificado 47 lenguas vigentes en el Perú, 43 amazónicas y 4 andinas. Las 47 lenguas que se hablan en el país están divididas en 19 familias lingüísticas, 2 andinas y 17 amazónicas (véase tabla 1). El quechua es la lengua más hablada, así como también la lengua que se habla en la mayoría de los departamentos del país. Entre las lenguas amazónicas más habladas están el ashaninka, el awajún, el shipibo-konibo y el matsigenka.

TABLA 1
FAMILIAS LINGÜÍSTICAS Y LENGUAS ORIGINARIAS

N.º	FAMILIAS LINGÜÍSTICAS	LENGUAS ORIGINARIAS	TOTAL DE LENGUAS
1	Arawa	madija	1
2	Arawak	ashaninka, kakinte, chamicuro, iñapari, matsigenka, nanti, nomatsigenga, resígaro, yanesha, yine	10
3	Aru	aimara, cauqui, jaqaru	3
4	Bora	bora	1
5	Cahuapana	shawí, shiwilu	2
6	Harakbut	harakbut	1
7	Huitoto	murui-muinani, ocaina	2
8	Jíbaro	achuar, awajún, wampis	3
9	Kandozi	kandozi-chapra	1
10	Muniche	muniche	1

11	Pano	amahuaca, capanahua, isconahua, kakataibo, cashinahua, matses, sharanahua, shipibo-konibo, yaminahua, yora (nahua)	10
12	Peba-yagua	yagua	1
13	Quechua	quechua	1
14	Shimaco	urarina	1
15	Tacana	ese eja	1
16	Tikuna	tikuna	1
17	Tucano	maijuna, secoya	2
18	Tupí-guaraní	kukama-kukamiria, omagua	2
19	Záparo	arabela, iquito, taushiro	3

Fuente: Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú (2003: 21).

Por otro lado, las 47 lenguas originarias vigentes pueden ser agrupadas en lenguas vitales, lenguas en *peligro* y lenguas *seriamente en peligro*. Las lenguas vitales son habladas por todas las generaciones de una comunidad lingüística, cuya transmisión intergeneracional es ininterrumpida, mientras que aquellas en peligro a seriamente en peligro son habladas mayoritariamente por los adultos. Las lenguas en este estado suelen estar restringidas a ciertos ámbitos comunicativos y la transmisión intergeneracional puede ser parcial o nula.

En la actualidad, 26 lenguas son vitales, mientras que las otras 21 se encuentran en estado de peligro o seriamente en peligro. Frente a este escenario, es responsabilidad del Estado establecer los mecanismos necesarios para preservar y promover el uso de las lenguas originarias. En dicho sentido, implementar políticas públicas con enfoque intercultural y desarrollar herramientas a través de las cuales los ciudadanos con lenguas distintas al castellano puedan acceder a servicios como salud, educación y seguridad ciudadana debe ser una prioridad en el ejercicio de la función pública. Ello involucra, necesariamente, garantizar el derecho a la identidad cultural y al nombre.

DENOMINACIÓN Y SIGNIFICADO EN LOS NOMBRES INDÍGENAS

De acuerdo con los lingüistas, el acto de nominación es un proceso sistemático en las todas las culturas:

Los nombres cumplen la función de designar o identificar seres animados o inanimados. En toda cultura hay subsistemas de denominación, uno de ellos es el que asigna nombres a los seres humanos. Este tiene un ámbito privativo, pues identifica e individualiza a los seres humanos de un grupo. (CILA 2012)

De acuerdo con la lingüista María Llontop (2010), en la cultura occidental los nombres propios sirven para denominar pero no para significar; es decir, la palabra utilizada no aporta información del sujeto al que alude, simplemente lo identifica, lo individualiza. El nombre no nos revela una característica física particular o algo de la personalidad del sujeto. Al no existir un significado, tiene únicamente una función denotativa.

Entre los pueblos indígenas, en cambio, el nombre también connota; en otras palabras, aporta información sobre la individualidad y contexto de la persona que lo lleva. Para la autora, el nombre propio, como actividad del sistema antroponímico, debe ser entendido como un proceso cultural que responde al entorno y a los cambios vividos por esa sociedad (LLONTOP 2010). Los nombres propios forman parte de la actividad cognoscitiva o reflejan la cosmovisión de una cultura: son la clara expresión de un producto mental, de una concepción cultural.

Por ejemplo, según Mariano Laufer (2002), para el pueblo Wichi de Argentina, el origen y el sentido de sus nombres “propios” están relacionados con su entorno, existiendo dos tipos de nombres. En primer lugar, los “nombres arbóreos”, los cuales están relacionados con su cosmología relativa a los árboles y las estrellas; en segundo lugar, los llamados “nombres de eventos”, que son aquellos que comunican sobre una historicidad. Para comprender el contexto de ambas clases de nombres hay que saber que para ellos el concepto de “persona” no se limita al individuo, sino que es la suma de las generaciones.

Diversos estudios señalan que los pueblos indígenas —de acuerdo con su propia cultura y entorno— manejan un sistema particular de nombres propios. Llontop señala que las diferencias entre las lenguas no es una cuestión de sonidos y signos distintos, sino de diferentes concepciones del mundo. En su estudio sobre la función del nombre propio en los ashaninka, la autora afirma que en esta cultura el nombre se vuelve un instrumento con el cual la sociedad “atrapa” a la persona. “Se podría decir que el nombre ashaninka media entre el espacio y el hombre, por esta mediación puede revelarse su carácter, su inteligencia y afectividad. Es un resorte de la vida social, una especie de canal por donde se comunican los dos yo, la naturaleza y el individuo” (LLONTOP 2010).

El nombre en la lengua ashaninka es connotativo, es decir, alude al aspecto del niño, a la personalidad, a los dones que heredará; de esta manera, es producto de un conocimiento que se protege. El nombre propio contiene al individuo y por ello no se pronuncia ante gente extraña, porque puede ser un arma de ataque pues el nombre refleja también las vulnerabilidades; de acuerdo con Ernst Cassirer, Llontop (2010) comenta que “el yo del hombre-personalidad, están indisolublemente unidos con su nombre en el pensamiento mítico”.

La autora señala que frente a la necesidad de usar prenombre y apellidos establecidos en el sistema formal, los ashaninka utilizaban la fórmula *nombre propio - nombre del padre - nombre de la madre*. Ello muestra que los sistemas antroponímicos cambian y se adaptan. Por ejemplo, desde la década de 1990, como parte de un proceso de afirmación de su identidad étnica, el pueblo awajún tiene una tendencia hacia el uso de prenombres tradicionales. En otros pueblos indígenas, el nombre asignado en su cultura permanece refugiado en el mundo privado o comunal. Como en muchos otros campos,

los miembros de los pueblos indígenas han aprendido a circular entre códigos diversos para cada espacio de socialización.

No obstante, es el Estado quien tiene la responsabilidad de manejar diversos códigos y lenguajes con el fin de brindar un mejor servicio a sus ciudadanos en sociedades multiculturales y plurilingües, como los países latinoamericanos. En la siguiente sección describiremos los avances en la materia y las "brechas de la implementación" aun existentes.

AVANCES EN AMÉRICA LATINA Y BRECHAS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Desde la década de 1990, las organizaciones indígenas demandan el reconocimiento de sus nombres tradicionales. Ello implica, por un lado, reconocer las relaciones parentales de clanes, donde la identidad reside en la pertenencia de un individuo a un pueblo, una comunidad, sus ancestros; y, por otra parte, la relación de los nombres con la identidad y territorialidad, donde el nombre refleja las imágenes de su entorno, los animales con los que conviven y sus vivencias con la naturaleza. Estas demandas han resultado en diferentes cambios normativos para el reconocimiento de los nombres originarios de los pueblos indígenas.

En este aspecto, Venezuela es el país con la legislación más avanzada en cuanto a garantizar el derecho a la identidad y nombre de los pueblos indígenas. El año 2003 se dictó el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Identificación N.º 37.817, para los indígenas. La norma establece que al asentar el acta de registro civil de un niño, niña o adolescente, la autoridad debe respetar los nombres, apellidos y toponimias indígenas, y en ningún caso estos podrán ser modificados, alterados o cambiados.

El capítulo V de dicho reglamento, titulado "Del respeto a los idiomas indígenas", ordena el acatamiento de los nombres y apellidos indígenas o aquellos compuestos por vocablos en lenguas originarias al momento de expedir la partida de nacimiento, la cédula de identidad o cualquier otro documento de identificación. Asimismo, establece que no se obligará a los indígenas a fotografiarse con una vestimenta distinta a la que corresponde a sus usos, costumbres y tradiciones. Por último, le impone a la Oficina Especial de Identificación del Indígena la obligación de prestarle asistencia, en materia de identificación, a aquellos ciudadanos que solo dominen el idioma indígena, a través de un funcionario bilingüe.

En Brasil, la Resolución Conjunta N.º 3 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), promulgada en 2012, cambió las reglas para el registro de nacimientos de los indígenas brasileños. La reglamentación estipula el registro de nombres elegidos por los indígenas en sus idiomas nativos, con la inclusión de información acerca de sus orígenes en el certificado de nacimiento. En dicho documento, la etnia puede usarse como apellido y su aldea como lugar de nacimiento.

En Argentina, la Ley del Nombre aún vigente, bajo el número 18.248 del 30 de octubre de 1984, incorporó el artículo tercero bis que incluye la inscripción de

“nombres aborígenes o derivados de voces aborígenes, autóctonas y latinoamericanas”. A partir de 1997, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) dispuso un funcionario para apoyar en la fundamentación y resolución de nombres indígenas para su inscripción en los registros civiles. El INAI cuenta a la fecha con un listado de 2300 nombres indígenas, donde se revisa si el nombre tiene correlación con el castellano y permite una identificación clara del sexo de la persona.

En Chile, la Ley indígena N.º 19.253 de 1993, en su artículo 28 inciso e), establece: “La obligatoriedad del Registro Civil de anotar los nombres y apellidos de las personas indígenas en la forma como lo expresen sus padres y con las normas de transcripción fonética que ellos indiquen...”.

Por su parte, México cuenta con una Oficialía del Registro Civil Especial Zona Indígena, dirigida a brindar el apoyo a los grupos más vulnerables. Estos grupos comprenden pueblos como el Tepehuano, Huichol, Mexicaneros y Náhuatl. El principal objetivo de la Dirección General del Registro Civil es que el personal se traslade a las zonas con mayor rezago y otorgar a todos y cada uno de los habitantes sin costo alguno su documento de identidad jurídica como es el Acta de Nacimiento y la Clave Única de Registro de Población (CURP).

No obstante su importancia, la implementación de estas nuevas políticas puede mostrar una brecha importante con relación a su concepción original, ello debido a la falta de capacitación en materia intercultural o a los propios patrones de discriminación del personal a cargo de los registros. Un estudio de UNICEF en cuatro países de la región (Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá) encuentra que los registros comenten errores recurrentes en la inscripción de nombres indígenas. En otros lugares se ha tratado de castellanizarlos con los cambios y alteraciones que esto implica.

En Bolivia, Ecuador y Panamá se identificó que los registradores no respetan el uso y escritura de nombres y apellidos indígenas. Frente a este problema, los padres optan por otros nombres (españoles o ingleses) debido a que los registradores no conocen la forma correcta de escribirlos. El rechazo por los registradores genera que las familias ya no quieran poner nombres indígenas y registren a sus hijos con nombres personales de telenovelas populares. Para el pueblo Ngobes en Panamá se sumaba el problema que el nombre es puesto por las abuelas luego de observar el carácter y personalidad del niño, lo cual no es posible dado que el sistema obliga a ponerles nombre apenas nacen.

Muestra clara de la brecha de implementación de políticas para garantizar el derecho a la identidad de la población indígena es lo que ocurre en Guatemala. Pese a existir patrones mayas en los registros, estos no son incorporados por los funcionarios. El estudio citado concluye que “[...] los avances tecnológicos a la fecha hacen insostenible cualquier argumento relativo a la dificultad de escribir caracteres por medios mecánicos o electrónicos. Se trata de una cuestión política de falta de reconocimiento, de la necesidad de incluir un patrón lingüístico distinto al del grupo dominante” (UNICEF 2009: 84). Ello coincide con lo señalado en el *Tesaurus Awajún* del RENIEC (2012), donde se sostiene que si bien los sistemas antroponímicos son productos culturales, su imposición y administración son manifestaciones de poder.

No reconocer el derecho a que los miembros de los pueblos indígenas usen sus nombres en sus lenguas maternas —ya sea por la ausencia de un marco normativo o su falta de implementación o capacitación por parte de los registradores— tiene grandes repercusiones en la identidad y autoestima de los ciudadanos. Por ejemplo, en Chile se identificó una tendencia creciente de procesos judiciales para cambiar los nombres originarios por nombres en español, adaptándolos al castellano o eliminando alguno los apellidos en lengua indígena. Según el estudio de María Cristina Millaray y Llanquileo Romero (1996), el 6,5 % de solicitudes de cambio de nombre realizadas entre 1970 y 1990 corresponde a indígenas mapuche.

LÍNEAS DE TRABAJO

El derecho a la identidad y al nombre, a la luz de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, está estrechamente vinculado a la vigencia de las lenguas originarias. En tal sentido, no es posible concebir cambios sustanciales en esta materia sin una política integral de recuperación y uso de las lenguas originarias, lo cual requiere que el Estado aprenda a hablar (y nombrar) en dichos idiomas.

En el corto plazo, RENIEC debe ajustar la emisión del documento nacional de identidad a las características de los nombres indígenas y garantizar que sus servidores públicos manejen criterios de pertinencia cultural para el proceso de registro, identificación y documentación de los ciudadanos y ciudadanas indígenas. Igualmente, el RENIEC tiene la obligación de establecer una medida urgente para resolver los múltiples casos de errores que existen en la documentación de los ciudadanos y ciudadanas indígenas, producto de los procesos históricos ya señalados, flexibilizando los procedimientos y haciéndolos más asequibles y fáciles para un usuario monolingüe con manejo del español como segunda lengua.

Un registro bilingüe, diseñado e implementado para cubrir todo el ciclo de la documentación, implica una reforma institucional, de adecuación organizacional, de procesos y productos, por parte de RENIEC como ente rector del sistema. En nuestro país, según lo establecido en el Código Civil, el nombre se conforma con el prenombre + apellido paterno + apellido materno. Ello colisiona con los sistemas propios de las culturas indígenas, donde el nombre es un único vocablo y por ende no se indica en ellos la pertenencia a una familia. Sin lugar a duda, es necesario propiciar un debate en torno a la modificación de la Ley N.º 26497-Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con la participación de las organizaciones indígenas y lo diferentes sectores del Estado.

Asimismo, la existencia de un servicio de registro bilingüe e intercultural implica la generación de un soporte institucional que funcione en red, desde la rectoría del RENIEC. Así, por ejemplo, es importante identificar las competencias y roles de diversas instituciones involucradas y generar espacios de articulación y soporte. Por ejemplo, el Ministerio de Educación, responsable de la normalización de los alfabetos, podrá capacitar a equipos del RENIEC en su manejo. Por su parte, el Ministerio de Cultura debe apoyar con los intérpretes y traductores en las lenguas indígenas, además de brindar capacitación sobre diálogo intercultural a los operadores estatales.

De lo expuesto se desprende, entonces, una serie de urgentes acciones para todos los implicados en la tarea del registro civil. Se pueden resumir en las siguientes:

- Los registradores civiles indígenas y no-indígenas deben contar con protocolos para la atención a ciudadanos y ciudadanas indígenas.
- Uso de los alfabetos oficiales en lenguas indígenas normalizados por el Ministerio de Educación.
- Mapeo territorial de pueblos indígenas para implementar registros civiles de los pueblos originarios.
- Garantizar la capacitación, asistencia técnica y supervisión de los registros civiles indígenas.
- Las campañas de documentación deben cumplir con propiciar un diálogo intercultural que respete los tiempos de las comunidades para atenderlos; se debe disponer, asimismo, de intérpretes y traductores, además de brindar el servicio con calidad y oportunidad.

A partir de 2014, parte de este trabajo ha sido desarrollado en el marco de la Subcomisión Población Indígena y Fronteriza de la Amazonía Peruana del Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015. El objetivo general de este plan es reducir el número de indocumentados en la población indígena y de zonas de frontera de la Amazonía, con enfoque en derechos, género e interculturalidad. Con este fin, el Ministerio de Cultura ha brindado información respecto a los pueblos indígenas del país y se ha elaborado una guía de intervención en comunidades nativas.

339

La generación de un nuevo servicio implica que la población cuente con la información necesaria para poder hacer uso del mismo, sin que esto sea una imposición, sino parte de un proceso de apropiación de aquello que por tantos años les ha sido negado. La negación del nombre propio indígena ha marcado la memoria y está asociada a una historia de violencia y de discriminación, por eso consideramos que el proceso debe implicar un proceso de sensibilización con un sentido de reparación y de reivindicación a los pueblos indígenas. Estamos seguros de que la experiencia piloto del RENIEC sobre la implementación del registro bilingüe en el pueblo Jaqaru, provincia de Yauyos, nos brindará las pistas necesarias para adecuar los sistemas institucionales a nuestra pluriculturalidad y diversidad lingüística.

BIBLIOGRAFÍA

BERNALES, Enrique

1999 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*, quinta edición. Lima: Constitución y Sociedad.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 *El derecho a la identidad y la actuación de la administración estatal: problemas verificados en la supervisión defensorial*. Lima: Defensoría del Pueblo.

- 2007 *La defensoría del pueblo y el derecho a la identidad. Campañas de documentación y la Supervisión 2005-2006*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DOCUMENTO NACIONAL DE LENGUAS ORIGINARIAS DEL PERÚ

- 2013 *Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú*. Lima: MINEDU. Disponible en: <<http://www.digeibir.gob.pe/sites/default/files/publicaciones/DNL-version%20final%20WEB.pdf>>.

LAUFER CABRERA, Mariano

- 2002 "Derecho al nombre indígena. Un paso hacia el pluralismo". En portal *Derecho de los Pueblos Indígenas*. Disponible en: <<http://indigenas.bioetica.org/mono/inves45.htm>>.

LLONTOP, María

- 2010 "La función del nombre propio en ashaninka: un estudio inicial descriptivo semántico". *Tipshe: revista de humanidades*, año 10, N.º 8, pp. 277-290.

MILLARAY Y LLANQUILEO ROMERO, María Cristina

- 1996 "La identidad cultural en los procesos de modernización: un análisis de los cambios de nombres en sujetos mapuche 1970-1990". *Proposiciones Sur Ediciones*, N.º 27.. Disponible en: <<http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/crisllan.htm>>.

OCHOA G., Oscar

- 2006 *Derecho Civil I: Personas*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

OLIVEIRA, Nelza

- 2012 "Indígenas brasileños con nombres nativos". *Diálogo Revista Militar Digital. Foro de las Américas*. 12/12/2012. Disponible en: <<http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/society/2012/12/12/feature-01>>.

PÁRRAGA DE ESPARZA, Marisela

- 2007 "Reglamento de la ley orgánica de identificación para la identificación de los indígenas. Cuestiones Jurídicas". *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta*, vol. I, n.º 1, enero-junio. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/1275/127521062005.pdf>>.

RENIEC

- 2012 *Tesoro de Nombre Awajún*. Lima: Reniec, Terra Nuova y Apurímac ONLUS.

RENIEC et ál.

- 2012 "Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015". Lima: RENIEC.

UNICEF

- 2009 *Sistematización de las experiencias sobre derecho a la identidad y registro de nacimiento de niños y niñas indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá*. Panamá: UNICEF. Disponible en: <http://www.unicef.org/lac/Sistematizacion2col_21agost%282%29.pdf>.



IDENTIDAD SIN DOCUMENTO NACIONAL: LA VOLUNTAD COLECTIVA Y PERSONAL DE SER EN UN PUEBLO INDÍGENA DE LA AMAZONÍA PERUANA

ALEXANDRE SURRALLÉS

INTRODUCCIÓN¹

Al principio de la década de 1990, cuando hacía el trabajo de campo para mi tesis de antropología en el territorio candoshi, en la actual provincia loreana de Datem del Marañón, la mayoría de los indígenas que me acogieron y con los que convivía no tenían lo que entonces se conocía como libretas electorales. Las libretas electorales (LE) eran, hagamos un poco de memoria, unos cartoncitos amarillentos de tres cuerpos, con una cara dedicada a las informaciones de la identidad del votante, con su firma y huella digital, y el resto dedicadas a inscribir las constancias de voto. Porque las LE eran, como su nombre indica, el documento necesario para ejercer el sufragio y registrarlo. En aquel tiempo, además de cumplir estas funciones, las LE constituían el único documento de identidad existente, junto quizá con la libreta militar, antes de que en 1996 naciera el documento nacional de identidad o DNI, de color azul y de un solo cuerpo². Las LE, fáciles de obtener en Lima o cualquier otra capital del Perú, eran muy difíciles de conseguir para los indígenas. Para ellos, quienes vivían en la selva, lejos de las ciudades y a veces sin inscripciones en los registros civiles, desplazarse a la capital del distrito o de la provincia, conseguir una fotografía, reunir los intis (después nuevos soles) para costear el trámite, superar

1 Quisiera agradecer a Jérémy Robert su colaboración en la publicación de este artículo.

2 En efecto, la Libreta Electoral (LE) constituía la cédula de identidad personal. En 1996 se inició la sustitución de las LE por los documentos nacionales de identidad (DNI); ambos eran aceptados como documentos de identificación hasta que, por Resolución Jefatural N.º 058-2003-JEF-RENIEC, se declaró la caducidad de la LE a partir del 31 de julio de 2003, salvo para los ciudadanos inscritos en distritos de pobreza extrema enumerados en la misma resolución.

los obstáculos burocráticos varios, suponía un problema de difícil solución. Pero lo más complicado para los indígenas era vencer el desinterés de las autoridades para remitirles estos documentos. ¿Por qué? Porque sin libreta electoral los indígenas no votaban y los colonos, mestizos o ribereños, según se les llame, podían continuar eligiendo a los alcaldes y a los regidores entre ellos, a pesar de que eran una minoría³; minoría de no indígenas que en las pequeñas ciudades de la selva controlaban toda la actividad económica, todas las relaciones exteriores, se repartían en corruptela los beneficios del canon petrolero y creían que el poder del Estado les pertenecía de forma natural por ser los portadores de la "civilización y progreso". Así, en amplias zonas del país, incluida la selva peruana, pocos tenían este privilegio de poseer una tarjeta electoral.

No dejaba de ser paradójico, por no decir otra cosa, que cuando resurgió en aquellos años el conflicto fronterizo con Ecuador, y al fragor del enfrentamiento bélico, los representantes de la República, las autoridades militares y los medios de información en Lima profirieran inflamadas proclamas patrióticas. Sin embargo, ninguno de ellos se hubo ocupado hasta entonces de que los habitantes de aquella parte del territorio nacional, que se supone querían tanto, no tuvieran ningún documento para probar su ciudadanía. Eso sí, estos mismos indígenas indocumentados eran alistados y enviados al frente de batalla, en levadas hechas a punta de pistola, para defender el territorio patrio. ¿A quién le importaba que el derecho a la identificación fuera un derecho humano elemental? ¿A qué autoridad preocupaba que el derecho a la nacionalidad fuera un requisito fundamental de todo ciudadano según la carta de las Naciones Unidas?⁴ En aquel entonces, ello no solo no le

342

importaba a nadie, sino que se hizo todo lo posible, a escala local, para que los indígenas no fueran nadie ni nada para el Estado.

Sin embargo, al mismo tiempo, sin prisas pero sin pausas, las nacientes organizaciones indígenas empezaron a realizar campañas para facilitar a los pobladores las libretas electorales, muchas veces gracias al financiamiento que conseguían de las tan denostadas, por los patriotas, agencias de cooperación internacional. Para las organizaciones indígenas, estas campañas no eran solo para que sus representados tuvieran un documento de identidad. Eran también, por supuesto, para que pudieran participar como votantes y posibles cargos electos en los diferentes comicios electorales. Al fin y al cabo, en la provincia del Datem del Marañón, entonces provincia del Alto Amazonas, como en otras circunscripciones loreanas, los indígenas eran la población abrumadoramente mayoritaria. Los efectos de estas campañas no tardaron en manifestarse. Poco a poco, se empezaron a elegir

3 La población indígena era y sigue siendo mayoritaria en la región. Se estima que representa el 72% del total. Si bien se ha venido produciendo una cierta pérdida de identidad cultural en algunos grupos como los Cocama, los Jebero o los Chayahuita, el resto de las poblaciones (Achuar, Aguaruna, Shuar, Shapra, Candoshi y Quechua-andoa) mantienen su lengua, así como otros aspectos de su cultura con mucha vitalidad.

4 En efecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 6.º que "todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica"; establece, además, en su artículo 15.º que toda persona tiene derecho a su nacionalidad y que nadie puede ser privado arbitrariamente de esta o de su derecho a cambiarla.

regidores representantes de los intereses de los pueblos indígenas; poco después aparecieron los primeros alcaldes distritales y más tarde algún que otro alcalde provincial también, como parte de los movimientos políticos que promovían los derechos de la población nativa.

Los tiempos han cambiado desde entonces. Ahora, veinte años después, los indígenas son elegidos para estos cargos con regularidad, y lo contrario es lo excepcional. Pero lo que más ha cambiado es que ahora la selva interesa al Estado. Mejor dicho, son sus recursos naturales los que interesan al Estado. Estos deben ser extraídos para continuar manteniendo las tasas de crecimiento, incluso aumentarlas. Las empresas mineras, hidroenergéticas y madereras negocian contratos y prebendas. Sobre todo las petroleras, que están operando a toda máquina, ya que el anterior gobierno les ofertó en licitaciones casi la totalidad de la selva, dividida en bloques. Al compás de la penetración de la economía nacional en la región, que necesita de vías de transporte, personal y servicios varios, las instituciones del Estado aumentan su presencia. Conseguir el DNI actualmente en la región, para un indígena, es un trámite mucho más fácil de lo que fue hace solo pocos años atrás. Hoy es más bien al contrario: todo el mundo debe tener su identificación. Pronto, incluso se perseguirá a los indocumentados, quizá hasta se los procesará por incumplir una obligación de todo ciudadano peruano. Y después de todo, ¿alguien les ha preguntado a los pueblos indígenas si, al fin y al cabo, quieren este tipo de identificación? Incluso nos podemos preguntar si es que necesitan identificarse, ¿será porque no tienen identidad?

Evidentemente, nadie en las instituciones del Estado se ha preocupado de tomar en consideración que, antes de que llegara la República, incluso la Colonia, estos pueblos tenían un sistema de organización social, donde la identidad de cada uno se fijaba, también y entre otras cosas, con los nombres. En el tiempo que compartí con los candoshi, estudié algunos aspectos de la construcción social de su identidad. Comprendí que una identidad colectiva candoshi estaba naciendo, porque hasta entonces, hasta antes de la llegada de la mal llamada civilización, no tenían que dar cuentas de nada ni a nadie de por qué vivían en el territorio donde ellos y sus ancestros habían vivido. Además de la construcción de una identidad colectiva candoshi, me contaron también sobre la constitución de la identidad personal. En este sentido, me explicaron lo que en antropología llamamos la onomástica, sistema por el cual cada cultura procede a nombrar las personas y situarlas en el espacio social. Me gustaría presentar, a continuación, algunas notas de cómo, en los años noventa del siglo XX se empezó a forjar la necesidad de una identidad colectiva candoshi, frente a las amenazas cada vez más presentes sobre su existencia. Al mismo tiempo presentaré las características generales de este pueblo indígena. A continuación, describiré algunos elementos de la onomástica candoshi, como testimonio de la manera en que un pueblo indígena nombra, sin necesidad de registros civiles, ni de DNI, cada uno de sus integrantes. Para terminar, algunas reflexiones sobre esta experiencia y sobre la discriminación que han sufrido los pueblos indígenas, también en lo que concierne a su identidad personal.

LOS CANDOSHI, UN PUEBLO INDÍGENA EN LA AMAZONÍA PERUANA⁵

Durante el mes de julio de 1991, la mayor parte de las familias candoshi dejaron sus ocupaciones cotidianas y decidieron navegar, desde los más distantes puntos de su territorio, hasta el lago Rimachi. El objetivo de este viaje río abajo fue ocupar la base que el Ministerio de Pesquería tenía en la orilla del lago: un par de edificios de cemento en mal estado que acogían unas oficinas y la vivienda del personal. La operación consistió en tomar posesión de estas construcciones y del control del lago que a partir de entonces se le llamó con su nombre candoshi, lago Musa Karusha para simbolizar esta reapropiación, expulsando al funcionario del Ministerio encargado del lugar. Este encargado público, cuya obligación era velar por la conservación de la riqueza pesquera del lago, permitía la entrada de barcos de pesca comercial provenientes de Iquitos a cambio de unas comisiones. Los barcos pesqueros expoliaban sin contemplaciones los recursos sin ninguna otra política que la del beneficio económico inmediato. Por si esto fuera poco, el personal del Estado impedía a los indígenas pescar para su subsistencia, como habían hecho hasta entonces. Esta situación no era producto de la acción de un funcionario en particular. Era la tónica dominante desde que el pueblo indígena perdió el control de hecho del lago en manos del Ministerio. Por esta razón, aprovechando una serie de posibilidades jurídicas y una coyuntura favorable, los Candoshi decidieron emprender esta acción a gran escala.

344

La operación, coordinada por la Federación de Comunidades Nativas Candoshi del Pastaza (FECONACADIP) y asesorada por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), fue un éxito rotundo. Decenas y decenas de canoas repletas de gente fueron llegando a Musa Karusha para apoyar con su presencia la acción. El comandante de la guarnición militar de Barranca, autoridad militar de la región, había estado informado por la organización indígena de la legalidad de la operación y decidió no intervenir. Las autoridades provinciales del Ministerio de pesquería tomaron nota de lo sucedido sin posibilidad de réplica, dada su escasa presencia en la región. Los indígenas habían recuperado el control del lago más grande de la Amazonía peruana de una forma expeditiva, manteniéndose al mismo tiempo dentro de la legalidad. Todo ello en un momento donde este tipo de acciones podía dar lugar a malentendidos debido a la situación crítica que atravesaba el país, creada por el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso (SL). En definitiva, la ocupación de Musa Karusha fue un éxito, no solo por lo que significaba el lago desde un punto de vista de la riqueza ecológica que alberga, sino también por la perfecta coordinación de las diferentes instancias organizativas indígenas implicadas; este acto se convirtió en un hito en la historia del movimiento indígena amazónico en el Perú.

Lejos de la euforia del momento, la reconquista del lago significaba para el largo plazo de la relación del pueblo candoshi con su historia de contacto con la sociedad

5 Este apartado sintetiza la descripción sobre las características generales candoshi y su historia presentadas en SURRALLÉS 2007.

peruana, la señal de un fuerte proceso de etnogénesis que se fue fraguando a lo largo de todo el decenio precedente. Enfrentados por disputas internas de facciones, lo que se sumaba a una escasez de recursos humanos capacitados para llevar adelante la creación y dirección de una federación indígena, los candoshi fueron uno de los últimos pueblos de la región en constituirse como organización; hay que tener en cuenta que los pueblos achuar y aguaruna, vecinos de los candoshi, fueron los pioneros en este proceso en la Amazonía. Sin embargo, la organización candoshi una vez constituida se encuentra con el apoyo de un movimiento indígena en su máximo apogeo, tanto a escala nacional como internacional. Ello confirió a la etnogénesis candoshi una gran vitalidad, dando confianza y seguridad a este pueblo hasta entonces acostumbrado a defenderse casi únicamente con las armas de un mundo que parecía rodearlos amenazadoramente.

En efecto, la historia de las relaciones de los candoshi con la sociedad colonial primero y republicana después es la historia de unas relaciones de amor y odio. Se pasaba de tiempos donde reinaba la negociación y el intercambio comercial a periodos de grandes turbulencias marcados por rebeliones indígenas y consiguientes represiones armadas. El primero de estos levantamientos fue muy temprano, en febrero de 1653. Se trata de la célebre rebelión de los maynas contra los españoles. La reputación de pueblo guerrero que los candoshi tienen, tanto entre los grupos indígenas vecinos como entre la población mestiza en general, se empieza a forjar probablemente en aquellos tiempos. Los diferentes frentes extractivos que han ido pasando por la región desde entonces han suscitado casi invariablemente revueltas y sublevaciones. Tanto en la época colonial con el lavado de oro en el Maraón, como durante el periodo de extracción del caucho y, a partir de los años sesenta del siglo pasado, con la penetración de la industria maderera, pesquera y petrolera en la zona, sucede que después de un periodo de colaboración e intentos de negociación estallan irremediabilmente las hostilidades. Hoy en día una conciencia de soberanía persiste y la ley consuetudinaria rige de forma exclusiva en su territorio sin ninguna injerencia exterior.

Las epidemias y las expediciones de caza de esclavos terminaron en el siglo XVII con los maynas y afectaron seriamente el contingente demográfico de los otros grupos de la región. Las pérdidas de población se produjeron sobre todo en la parte meridional del territorio, hecho por otro lado constante desde el primer contacto con la colonización. La razón es de índole geográfica. El Maraón y el Pastaza son vías fluviales de transporte de gran interés estratégico para la economía tanto colonial como republicana. Los primeros asentamientos de colonos, así como las primeras misiones evangelizadoras, se instalan en las orillas de estos ríos navegables reduciendo progresivamente a la población autóctona. La fertilidad de la tierra en estas zonas, mencionada más arriba, es otra razón. A la diferencia de los otros grupos jíbaros, protegidos de las incursiones por una geografía más montañosa y por unos ríos menos o nada navegables, los candoshi se encontraban expuestos al contacto. La erosión de la población meridional del territorio ha sin duda incitado a los candoshi septentrionales a desplazarse hacia el sur, puesto que ellos mismos estaban acosados por los achuar y los shuar por el norte; estos últimos a su vez presionados por el norte por el frente de colonización de los Andes ecuatorianos.

Un desplazamiento hacia el sur, lento pero constante, de la frontera entre grupos jíbaros y candoshi se produjo a lo largo de la época colonial.

Sin embargo, la situación empieza a estabilizarse a partir del siglo XVIII y, durante el siglo XIX, solo los tres decenios de la época del caucho, intensa pero efímera, vinieron a perturbar la región. Una cierta recomposición, tanto demográfica como cultural, quizá se dio aprovechando esta calma relativa. Por otro lado, la fama de "indios bravos" adquirida plenamente por los candoshi en el siglo XIX parece haber disuadido muchas tentativas de instalación en la zona. Los indígenas empiezan a proveerse además de lanzas de acero y armas de fuego gracias al comercio transfronterizo entre Perú y Ecuador, hecho que contribuyó a desanimar muchos intentos de penetración durante el siglo pasado. La época del caucho no afectó de forma severa la región y en todo caso los candoshi sabían cómo responder a las incursiones y desavenencias. Las genealogías muestran que los caracteres físicos poco amerindios que muestran algunos candoshi se deben a la incorporación de mujeres raptadas y adoptadas después de atacar, en estos años, embarcaciones que se aventuraban en la zona.

Esta situación de relativo aislamiento ha sido, ya bien entrado el siglo XX, favorecida por el cierre de la frontera entre Perú y Ecuador debido a las desavenencias sobre los límites. Por el río Pastaza, así como en los otros ríos que vienen del Ecuador, el tránsito de mercancías y de personas se ha visto reducido a la más mínima expresión. Los esfuerzos de desarrollo del Estado peruano se han visto también minimizados con solo algunas intervenciones en la zona de frontera. Solamente una guarnición del Ejército, cuyo cuartel general se encontraba en la población de Barranca, situada muy cerca de San Lorenzo, daba cuenta de la presencia del Estado hasta muy recientemente. La falta de atractivos económicos ha evitado la llegada de colonos de otras regiones del Perú, a diferencia de otras zonas de la provincia. Para no ir más lejos, las fronteras meridionales y occidentales de los territorios chayahuita y aguaruna se han visto muy perturbadas por la penetración incisiva de poblaciones andinas, muchas veces apoyadas tácitamente por los poderes locales. Esta situación ha suscitado tensiones graves que la opinión pública peruana ha podido conocer recientemente debido a la gravedad de uno de los conflictos, que con más baja intensidad se producen regularmente. La zona candoshi, al estar mucho más aislada, ha recibido solo colonos originarios de la selva misma que comparten formas de subsistencia similar a la de los propios indígenas, cuando no son indígenas que han adoptado el castellano. Las actividades de estos colonos no entran siempre en concurrencia de intereses con las de los indígenas. A menudo es lo contrario: una dependencia mutua se establece donde la prosperidad de unos implica la de los otros. Es el caso para los colonos que se dedican al comercio, cuya existencia puede más bien favorecer una forma de vida indígena.

Hoy en día, con un número cercano a los tres millares de personas, los candoshi se encuentran situados en las orillas de los ríos afluentes del bajo Pastaza (Menchari, Huitoyacu y Ungurahui), pero sobre todo en las orillas del Chuinda, del Chapulli y del lago Rimachi. Hay también algunas comunidades ubicadas en el alto Nucuray. "Candoshi" es una versión castellanizada del término autóctono *kadoashi*, nombre masculino que, como la mayoría de estos, se refiere a una especie animal,

un loro (*Amazonia ochrocephala*) con plumas amarillas en la frente. El origen de este término como etnónimo es, probablemente, el de un antiguo jefe así llamado y que dio nombre a todo el grupo de la misma manera que hoy en día los hombres importantes dan nombre a los grupos locales y los territorios que ocupan. *Kadoashi* sirve también como una especie de pronombre en primera persona del plural, que según los contextos puede referirse al grupo local, al conjunto de los grupos locales que viven en un mismo río, al grupo étnico en su totalidad e incluso a los indígenas en general frente a los ribereños hispanohablantes. En este texto adopto la grafía "candoshi" utilizada por los propios candoshi cuando crearon la organización indígena que los federa (FECONACADIP, Federación de Comunidades Nativas Candoshi del Distrito de Pastaza), por la simple razón que cualquier apelación debe tener en cuenta el parecer de los afectados. El programa de formación de maestros bilingües de AIDSEP ha propuesto más recientemente "Kandozi", término igualmente legítimo, puesto que ha sido el resultado de una reflexión colectiva.

Tal y como es usado, a veces localmente y incluso en algunos textos, el término candoshi puede incluir a los shapra, grupo étnico contiguo situado en las orillas de los ríos Siquanga y Pushaga, afluentes del Morona; es decir, en la cuenca paralela al oeste del Pastaza. Los shapra son actualmente unos 600. Su sistema de organización social, su mitología y en general toda su cultura es muy próxima a la candoshi. Además, comparten de forma exclusiva una inteligibilidad lingüística total, unos vínculos de alianza y parentesco profundos y unos territorios contiguos. Sin embargo, la distinción entre candoshi y shapra es incuestionable para unos y otros. Todo el mundo en la región aunque no sea indígena la reconoce. Es una diferenciación establecida desde hace al menos un par de siglos y el sentido de pertenencia a uno u otro grupo es expresado por todos sus miembros. Este fenómeno no tiene nada de extraño. Se trata de una buena ilustración de la tesis adoptada por la antropología desde hace varios decenios según la cual las fronteras étnicas no tiene por qué basarse en diferencias inventariables de atributos culturales, porque lo primordial de la identidad étnica es el sentimiento subjetivo de pertenecer a un grupo y diferenciarse de otro.

"Murato" es otro término por el cual se conoce a los candoshi, tanto en los textos como en el hablar de la gente local. Sin embargo, "murato" es más bien un exónimo porque no es usado por los propios candoshi, que la consideran una expresión despectiva. El origen de la palabra "murato" se desconoce. Una posibilidad podría ser *murat*, que en la lengua aguaruna quiere decir la gente de río arriba, adoptado como sucede con muchos exónimos a partir de la apelación de una lengua contigua o incluso de un grupo enemigo. Hay que notar que "murato" se puede utilizar también para nombrar a los shapra y esto sucede igualmente en la literatura etnográfica reciente.

Las actividades económicas por excelencia de las mujeres son la horticultura de roza y la recolección de productos de la selva, componente muy importante de la dieta. Los hombres practican la caza y la pesca con arpón. La pesca de menor escala es realizada por ambos sexos a menudo conjuntamente. Existe también una cierta actividad comercial que incluye la venta de pescado seco y salado, otros productos silvestres y la madera de cedro americano y de lupuna. Algunos candoshi

son actualmente profesionales adscritos al Ministerio de Educación o de Salud cuyos salarios sirven para activar una economía esencialmente de subsistencia. Hay que decir que el entorno natural es muy rico en todo tipo de recursos y que se encuentra relativamente bien preservado, hechos que facilitan un modo de economía cada vez más difícil de mantener en la selva, incluso no muy lejos de allí. Los lagos que abundan en la región ofrecen una abundante variedad de pesca de fácil captura que permite no explotar en exceso la caza. Por otro lado, la productividad de la tierra para la chacra familiar es buena, aunque no abundan en estos parajes pantanosos los suelos sin riesgo de inundación.

La subsistencia se organiza a partir de la casa, centro de la ocupación del espacio. Cerca de la orilla, aunque en general no visible para los navegantes, la vivienda se construye relativamente aislada de las otras. Una residencia acoge una familia a la que se le pueden añadir los esposos de las hijas del dueño de la casa con sus descendientes. La unidad doméstica se concibe como independiente, económica y políticamente hablando. De hecho, una familia se basta para construir la casa —cuyos materiales (madera y hojas de palmera) son recogidos *in situ*—, las embarcaciones, así como todos los útiles necesarios para la vida del hogar; igualmente son autosuficientes para iniciar los nuevos espacios de cultivo y para todas las demás actividades cinegéticas. Paralelamente a la autonomía económica, el poder del dueño de la casa es soberano y a nadie se le ocurre entrometerse en los asuntos domésticos de otra familia. Esta independencia familiar es, además, muy valorada y no es extraño que se muestre abiertamente, en caso de desavenencias, separándose de los vecinos y trasladando la casa a una zona más apartada.

348

El aislamiento espacial y la relativa autonomía económica y política esconden la existencia de unas estructuras interdomésticas de unas diez o quince familias vinculadas entre sí por lazos de parentesco en un espacio relativamente circunscrito. Estos grupos locales ocupan, en efecto, una sección del río donde, separadas unas de otras por algunos meandros, las viviendas se suceden regularmente. Generalmente, en un punto intermedio de la sección se encuentra una casa más grande, acompañada por otras más pequeñas a su alrededor y a veces una escuela rural; se trata de la casa del líder del grupo local. Encontramos también algunas aldeas que pueden concentrar alrededor de la escuela varias residencias. Estas comunidades surgen bajo la presión de las misiones que consideran que la concentración habitacional es susceptible de fomentar una vida más “civilizada” y de la necesidad de encontrarse cerca de la escuela para facilitar el acceso de los hijos a la educación. Sin embargo, la importancia de estos núcleos poblacionales ha ido declinando en este último decenio, después de haber pasado por un auge en las dos décadas precedentes. La mejora de las comunicaciones, gracias al acceso a los motores para un mayor número de familias y del despliegue de estaciones radiofónicas por el territorio, junto con el declive progresivo de la influencia de la misión han permitido una disgregación progresiva de estos núcleos allí donde existían, sin que se hayan creado otros equiparables en magnitud con los existentes tiempos atrás. En todo caso, agrupadas en aldeas o diseminadas, las casas que forman un grupo local se encuentran unidas por una red de relaciones de parentesco que permite, sin embargo, una gran versatilidad en la composición del conjunto así como en la disgregación de alguno de sus componentes. No está de más decirlo, esta versatilidad

permite un desenlace fácil de mucho de los conflictos que presiden la vida interna de la colectividad. El paso de un grupo local a otro se percibe claramente por una especie de tierra de nadie, más o menos deshabitada.

Si la influencia del líder local es muy poca en los asuntos domésticos de cada una de las familias, su acción es decisiva en la gestión de las relaciones con otros grupos locales. De hecho, el llamado kuraka, y ahora también apu, es el representante del grupo local para los asuntos exteriores. Por otro lado, este comparte siempre el poder con un segundo jefe. Una forma de diarquía gobierna los quehaceres políticos en territorio candoshi, poder bicéfalo que es el resultado de la composición dual de los grupos locales en dos fratrías aliadas. El poder de estos líderes políticos se consolida por el buen gobierno de las relaciones siempre difíciles con los otros grupos locales, pero se ejerce gracias a la capacidad disuasoria que la reputación guerrera de estos líderes crea. En efecto, todo kuraka candoshi es alguien que ha mostrado previamente su determinación en momentos de conflicto.

El número de grupos locales es variable debido a su inestabilidad. Sin embargo, en estos últimos años se pueden hablar de la existencia de unos 20 a 25 grupos locales cada uno de ellos con su espacio territorial. El conjunto de estos espacios es lo que se podría llamar el territorio candoshi. Este ocupa una extensa superficie de alrededor 10.000 km² de selva baja situada entre el 3° y 5° de latitud sur y el 76° y 78° de longitud oeste. Lo esencial del territorio candoshi se encuentra titulado al amparo de la ley peruana de comunidades nativas y campesinas. Gracias a la acción de las organizaciones indígenas durante el decenio pasado, estas tierras han sido demarcadas, reconocidas y tituladas por el Ministerio de Agricultura, organismo competente en la materia. Además, el área ha sido declarada reserva forestal por este mismo Ministerio, zona reservada por el Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción, sitio Ramsar por ser un humedal de gran valor y santuario natural por National Geographic, entre otras calificaciones institucionales, por su riqueza ecológica. La razón de este interés por la preservación de la zona es debido al lago Musa Karusha y otros de menor tamaño que se encuentran en el corazón de la región candoshi. Con una extensión de unos 80 km², el Musa Karusha es el lago más grande de la Amazonía occidental, y además alberga un ecosistema con la mayor biodiversidad del planeta, al menos en lo que se refiere a especies acuáticas, muchas de ellas en peligro de extinción. Esta biodiversidad es la fuente principal de riqueza y la garantía de futuro de los candoshi. También es el origen de muchos de los problemas por los que pasan en tanto que pueblo indígena, puesto que estos recursos atraen a todo tipo de expoliadores, en especial de madera y de pescado.

A pesar de compartir fronteras con conjuntos étnicos de diferente filiación, los candoshi se sienten cercanos a los diferentes grupos jíbaros que bordean su territorio por el norte y el oeste. Si consideramos que el factor más importante de la identidad étnica es el sentimiento subjetivo de pertenencia a tal o cual colectividad, debemos concluir que los candoshi pertenecen al conjunto jíbaro. Este reconocimiento es mutuo, de manera que las otras etnias jíbaras ven a los candoshi como un grupo cercano y emparentado históricamente con ellos.

En lo que concierne al idioma, las lenguas candoshi y shapra son completamente inteligibles entre sí. Sus diferencias son solo de orden dialectal y no son más pronunciadas que las existentes con hablantes candoshi de zonas alejadas. Con las otras lenguas jibaro, las diferencias son mucho más importantes hasta el punto de no entenderse. Efectivamente, las diferencias entre shapra y candoshi no son comparables con las existentes entre la lengua de estos últimos y la achuar, shuar o aguaruna. Sin embargo, una gran cantidad de expresiones, así como una proporción muy importante del léxico es común a todas estas lenguas. Las raíces de muchas otras palabras también son parecidas. Sobre otros aspectos como la sintaxis prefiero no pronunciarme por falta de la competencia debida en la materia. Una cosa parece, sin embargo, difícil de refutar: independientemente de los criterios que los lingüistas puedan considerar para decidir si estas lenguas son o no de la misma familia lingüística, una relación existe entre ellas, vínculo no compartido con las otras lenguas de la región.

LA ONOMÁSTICA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD PERSONAL

Si la necesidad de justificar una identidad colectiva como pueblo es reciente, los candoshi han dispuesto desde siempre de una filosofía que explica la constitución de una identidad personal en el seno del grupo familiar, y más generalmente en el espacio en el que viven. Sería largo de explicar en este texto los elementos que forman esta identidad individual que configuran la persona⁶. Por esta razón me contentaré en describir el rol de los nombres personales en la configuración identitaria para abrir una reflexión sobre la diversidad cultural que enriquece el Perú y que debería ser respetada, protegida y fomentada.

Con miras a favorecer una disposición anímica manifestada desde sus primeros balbuceos, un niño pequeño recibe en primer lugar un nombre (*soora*). El nombre es elegido por la madre, a menudo en recuerdo de un abuelo paterno o materno del niño. Así se rinde homenaje a un pariente especialmente apreciado por las buenas relaciones que ha podido mantener con la familia y, sobre todo, por sus cualidades personales que se pretende transmitir al niño. En el abanico de los nombres posibles, la madre escoge un nombre cuyo significado está relacionado con el temperamento o la fisonomía del niño. Por ejemplo, el nombre masculino Tariri, muy corriente, se le pone a los niños que tienen los labios muy finos, pues designa el pez *Hoplerythrinus unitaeniatus* que parece tener el mismo rasgo anatómico. Kadashi, nombre masculino también muy corriente, se suele poner a niños introvertidos, pues se relaciona con un pez que reclusa en lugar de saltar cuando siente los efectos de la asfixia producida por el varbasco o pesca con veneno vegetal⁷. Si un niño

6 Para una descripción extensa y con profundidad de la constitución de la identidad personal véase SURRALLÉS 2009, de donde he extraído estas notas sobre la onomástica candoshi.

7 De hecho, *kadashi* es un nombre genérico que se da a tres especies de peces de la familia Cichlidae: *kadashi kollomi* (*Ciprinus nigris*), *kadashi masorashi* (*Heros appendiculatus*) y *kadashi tari-*

orina mucho, se arriesga a que le llamen Visa, nombre masculino que deriva de *Ibischi* (*Dendrobates sp.*), una rana que excreta una gran cantidad de líquido cuando es capturada. El vuelo desordenado de la libélula *vanika* (*Libellula sp.*) ha inspirado un nombre femenino que se da a las niñas sonrientes. En cambio *akóstina*, un insecto no identificado que protege su nido de manera muy agresiva, y cuyas picaduras producen fiebre, se pone a las niñas irascibles.

Todos los nombres se asocian a actitudes del carácter, aunque desde el punto de vista etimológico sean poco numerosos los que significan directamente una disposición del temperamento. La mayoría designan, ya sea un elemento de la naturaleza, ya sea un nombre tomado de las etnias vecinas. La mayor parte de los nombres candoshi son, de hecho, nombres de diferentes especies de animales. Los nombres masculinos son en su mayoría términos que denominan especies de peces. La proporción de este tipo de nombres es tan importante en la onomástica masculina que los hombres bromean diciendo que tienen nombres de peces. Encontramos también en menor medida nombres de diferentes especies de pájaros. En cuanto a la onomástica femenina, es abundante en especies de pájaros, pero con una mayoría de nombres de insectos. Hay también nombres como la judía (*míika*) o la lima de piedra (*patóbchi*). Es importante señalar que se evitan cuidadosamente los nombres de las especies animales a las que se atribuye la posesión de *vani*. Esta inhibición, sin embargo, no afecta a la onomástica canina, que comprende varios nombres cuyo significado alude a especies consideradas poseedoras de alma e incluso un alma "grande". Así, los nombres de perros Isari y Kovítsama designan respectivamente a la anaconda (*Eunectes murinus*) y al puma (*Felis concolor*).

351

El nombre elegido para el niño es refrendado socialmente por un ritual llamado *yásamamaama*⁸. Consiste en soplar en los oídos del niño toda una letanía de recomendaciones morales exhortando a respetar a su madre y a obedecer sus órdenes. El ritual es dirigido por una mujer mayor conocida por su resistencia y diligencia, y elegida por la madre del niño entre sus parientes. Solo cuando el niño empieza a mostrar características psicofísicas particulares y empieza a hablar está preparado para recibir el nombre. La edad del niño en el momento de ser sometido al rito es, pues, muy variable. Este ritual también se lleva a cabo cuando hay que dar nombre a un perro doméstico, la única especie que recibe nombres (aparte de la humana). Como para los humanos, su amo le sopla encantamientos en el hueco de la oreja asignándole un nombre. Este ritual termina ofreciendo al animal el hígado de un pecarí de collar (*Tayassu tajacu*), recién abatido, para que sea buen cazador.

A lo largo de su vida, los perros pueden recibir hasta dos nombres mientras que los humanos suelen tener hasta cuatro. Cada nombre corresponde a una esfera de interacción social determinada. A menudo un individuo posee un nombre de uso

kamashi (*Satanoperca jurupari*).

8 Este término se compone de la raíz *yása*, que sugiere la idea de asimilación de los conocimientos —con frecuencia en relación con el aprendizaje de los encantamientos mágicos— y del sufijo *-ma*, que remite a la idea de persistencia. Así, *yásamamaama* se puede traducir por "soplar en el espíritu de alguien conocimientos que deben permanecer mucho tiempo".

doméstico y otro para las relaciones intercomunitarias. Actualmente, es frecuente tener un nombre tomado de la onomástica española para facilitar las relaciones con el mundo mestizo. No obstante, esta práctica de multiplicación de los nombres, según la esfera social de que se trate, es despreciada por algunos candoshi que la consideran como un signo de debilidad. Se supone que un hombre de fuerte personalidad tiene un solo nombre, conocido hasta los confines de la región.

El nombre no es, pues, un atributo banal. Por este motivo se asocian a su uso muchas precauciones. Entre los candoshi, como en la mayor parte de las sociedades amazónicas⁹, el uso de los nombres está sujeto a una cierta prudencia. En general, los términos de parentesco prevalecen, sobre todo para dirigirse a una persona. Fuera de las relaciones desprovistas de intención política, en las relaciones en las que el afecto predomina sobre el respeto, no se emplea el nombre para llamar a una persona. La joven casada llama a veces a su padre por su nombre en señal de confianza y de proximidad, algo a lo que nunca se atrevería antes del matrimonio. A la inversa, los padres se dirigen a sus hijos por su nombre hasta la adolescencia, después abandonan esta costumbre cuando llega el momento de las primeras negociaciones matrimoniales.

Como no es costumbre pronunciar el propio nombre, no es conveniente preguntar a una persona cómo se llama. Si se quiere saber el nombre de alguien, hay que preguntárselo a otra persona, mejor si el interesado no está presente. Esta pregunta *Chaksa sorish?*, “¿cómo se llama?”, es sin embargo bastante corriente en las conversaciones. Por otra parte, no parece existir ninguna prohibición respecto a la mención del nombre de los muertos, mientras que sí está documentada en otras sociedades amazónicas. Solo hay que añadir el sufijo *-rini* al final del nombre del difunto al que uno se refiere. Así, el nombre masculino Masho —que significa el pájaro *Mitu tomentosa*—, o el nombre femenino Llómira —que designa el murciélago *Uroderma bilobatum*—, se convierten respectivamente en *Mashorini* y *Llómimirini* cuando se habla de personas muertas o desaparecidas¹⁰.

El uso de nombres diferentes según las circunstancias demuestra que conservan formas de intencionalidad, es decir, prototipos de presencias determinadas. Su transmisión a través de las generaciones permite así legar algunos caracteres de la personalidad desarrollados por sus portadores a lo largo de su vida. En efecto, los nombres son portadores de cualidades que se trata de transmitir o evitar. Este capital de cualidades inherentes al nombre aumenta o disminuye según la “dignidad” de las diferentes biografías que se le asocian. Incluso puede ocurrir que un nombre reciba el anatema por una comunidad debido a la mala reputación de una

9 Aunque hay excepciones, como entre los Matis para los que existe mayor libertad en el uso de la onomástica (ERIKSON 1993).

10 Incluso cuando subsiste una duda sobre la muerte real de una persona, se emplea el sufijo mencionado en caso de ausencia prolongada. Este uso concuerda con la idea candoshi de la muerte, percibida más como una desaparición progresiva que como una ruptura. Más adelante volveremos sobre esta cuestión. Este sufijo se utiliza de la misma manera con los términos de parentesco.

persona. Por ejemplo, los habitantes del medio Chapuri evitan el nombre femenino Chiaso —que designa también el tallo que sirve para confeccionar las flautas— porque está asociado a la historia de una mujer transformada en hombre¹¹. Esta historia legendaria, que tiende a cristalizarse en mito, cuenta que existía una mujer que vivía al lado del río Pushaga —afluente del Morona, en el corazón del territorio de los Shapras—, que se vestía como los hombres, llevaba una corona de plumas y bebía el masato que preparaba su madre en el espacio masculino de la casa. Los hombres la respetaban, pues Chiaso iba armada con una lanza que usaba sin dudar en caso de necesidad.

La notoriedad de las actitudes asociadas a la homonimia en la onomástica ilustra claramente la idea de que los nombres son depósitos de formas de personalidad que condicionan no solamente la constitución del nombrado, sino también la percepción social que se tiene de él. Cuando un hombre o una mujer quieren llamar a un homónimo, utilizan el término *apoochiri* o *apoochi*. Este vocablo, empleado tanto para dirigirse como para referirse a ellos, sustituye en todos los casos al nombre personal y al término de parentesco. La actitud entre individuos relacionados por la homonimia es de franca broma, aunque su parentesco sea lejano o inexistente. El encuentro entre dos *apoochi* es la ocasión de una pequeña celebración alegre en la que el masato debe correr a raudales. A los *apoochi* también les gusta compartir la misma piragua cuando hay que distribuir a los pasajeros al empezar un viaje. Las bromas y burlas abundan en el viaje y ayudan a afrontar en común todas las dificultades del trayecto. Sin embargo, esta actitud no implica ningún vínculo de solidaridad en los asuntos importantes. La desconfianza habitual que siente un candoshi cuando se encuentra entre enemigos potenciales no desaparece con su *apoochi*, incluso aunque el tono de la conversación sea distendido. Al contrario, el *apoochi* —enemigo no declarado— aprovecha la situación particular que le confiere la homonimia para obtener informaciones en su propio interés. La fuerza que impulsa una forma de ser de la que el nombre personal es portador se manifiesta claramente en la facultad de llamar por el término de parentesco de un pariente próximo a alguien que lleva el mismo nombre que este. De manera que una madre llamará *vipa*, “hijo mío”, a alguien cuyo nombre es idéntico al de su vástago. El nombre es portador de una fuerza tal en la constitución de la persona que las individualidades forjadas por el parentesco se confunden y se hacen, en cierta medida, intercambiables cuando dos individuos tienen el mismo nombre.

Transmitido supuestamente a través de las generaciones, de abuelos a nietos y de abuelas a nietas, puesto por los mayores a los niños cuando estos últimos revelan su temperamento e inspirado por el notable conocimiento candoshi de la etología animal, el nombre designa, pues, formas de presencia forjadas por la ancestralidad. El nombre es el signo de un principio de descendencia a partir del cual el niño empieza su desarrollo físico y social, alimenta su existencia y su propia procreación. Estas formas de presencia transgeneracionales, que desarrollan primero la ontogénesis y después la biografía de la persona en una continuidad total,

11 Sin embargo, este nombre se emplea en otras partes del territorio candoshi. Incluso está extendido entre los Shapra.

se transmiten a la descendencia en forma de patronímicos, entre otras instituciones, para asegurar su propio desarrollo.

CONSIDERACIONES FINALES

Los registradores civiles no sabían nada, ni en muchos casos querían saber, de estas prácticas culturales candoshi relacionadas con los nombres. A los indígenas se les consideraba salvajes y su opinión indigna de ser tomada en cuenta porque no podían hablar el castellano ni podían escribirlo, porque vivían creyendo en su modo de vida y no habían sido todavía convertidos al cristianismo, porque defendían su espacio territorial y el de sus hijos de las incursiones de los caucheros esclavistas con violencia. Esta es la razón por la cual muchos Candoshi y otros indígenas de la región tienen nombres y apellidos castellanizados, como consecuencia del acto profundamente discriminatorio de un registrador que inscribía el nombre que consideraba adecuado. Lo mismo sucede con los nombres de las comunidades que lejos de llevar nombres en la lengua indígena de los lugareños, llevan topónimos como Barranca, Nueva Lima o Trujillo, que dan cuenta de los lugares de donde provenía el registrador, como ya hacían los españoles durante el periodo colonial: imponer nombres de ciudades castellanas a las poblaciones que ocupaban o fundaban, como Trujillo mismo por ejemplo.

No tener en cuenta el nombre propio, que los padres han puesto al hijo en sus primeros años y con el que lo han nombrado cuando ha empezado a hablar y caminar, es un acto injusto que tiene como objetivo quebrar la identidad individual, para después someter la identidad colectiva del pueblo indígena. Ahora que el Estado peruano se interesa por la selva y sus poblaciones indígenas, es el momento para que reflexione sobre lo que ha sido esta política discriminatoria y actúe en consecuencia.

BIBLIOGRAFÍA

ERIKSON, Philippe

- 1993 "A onomástica Matis é amazônica". En E. VIVEIROS DE CASTRO & M. CARNEIRO da Cunha (ed.). *Amazônia: etnologia e história indígena*. São Paulo: FAPESP, pp. 323-338.

SURRALLÉS, Alexandre

- 2007 *Guía etnográfica de la Alta amazonia*, vol. VI (con L. Uriarte). Lima, Panamá: Smithsonian Tropical Research Institute, Instituto Francés de Estudios Andinos.
- 2009 *En el corazón del sentido. Afectividad, percepción, acción en los candoshi*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos y IWGIA.



SIN PRÓJIMOS NI ESPEJOS (CHOLEAR EN LIMA, DESPUÉS DE 20 AÑOS)

WALTER TWANAMA

Para Julio Cotler, por su admirable terquedad

Casi sin necesidad de hablar, cuando un peruano encuentra a otro que no conoce, rápidamente escanea rasgos físicos, escucha con cuidado qué palabras usa y cómo lo hace, busca en su acento las señas de haber migrado y desde dónde, así como toda pista que pueda indicarle su nivel socioeconómico y educativo; como paso siguiente, este "primer" peruano culmina clasificando al "segundo" usando una nomenclatura que hace referencia a "etiquetas" raciales (cholo, blanco, blancón, zambo, etc.), aunque en realidad su composición sea bastante más compleja. Todo esto le toma un tiempo cortísimo y mientras esto ocurre, el "segundo" peruano ha estado haciendo exactamente lo mismo y ya tiene una clasificación para el "primer" peruano.

En esta situación la pregunta clave es: ¿qué pasa en los diez minutos siguientes? Para responder requerimos dar un rodeo: No siempre se nota pero hay una nueva sensibilidad en el Perú. Sin que ello connote obligadamente algo positivo, esta nueva sensibilidad está guiada por lo que podríamos denominar valores "modernos" y para describirla vienen rápidamente a la mente términos como "ciudadanía", "agenda de derechos", "autoexpresión", "indignación", "pensamiento crítico" y algunos otros más; probablemente, su núcleo esté en una clase media todavía joven, con todo lo laxa que puede ser esta combinación de términos. Podemos situar su momento de aparición hacia el primer quinquenio de los 90. Por escoger una fecha y un suceso, diría que el año es 1992, y el evento es el autogolpe de Alberto Fujimori. Obvio, no es que antes de eso no hubiera personas que sostuvieran este conglomerado de valores, pero en dichos años se hizo sentido común de muchos y se materializó de las más diversas maneras. Después del 2000 sus expresiones se multiplicaron y dispersaron, pero la sensibilidad sobrevive, subterránea, dándoles forma, trazándoles la cancha.

No solo sucesos en la esfera de la política permitieron el alumbramiento de esta nueva manera de sentir el entorno; en 1992 se cumplieron 500 años de la

llegada de los europeos a nuestro continente y hubo reflexiones masivas sobre tal acontecimiento y su significado. Otros procesos que han jugado en este cambio son más sutiles; por ejemplo, un movimiento mundial de externalización del yo, vinculado a la autoexpresión mencionada arriba y que afectaba especialmente a un medio como el peruano, que hasta entonces tenía todavía muchos de los remilgos y pudores propios de una sociedad estamental, aunque hacía tiempo que, al menos legalmente, ya no lo era. Los programas de concurso que ahora se conocen como realities son algunas de las manifestaciones menos elaboradas de este último fenómeno.

A veces las ideas y acciones promovidas por esta sensibilidad “concernida” parecen excesivas; ligadas generacionalmente a las redes sociales, pueden sin proponérselo caricaturizar cualquier situación y convertir discusiones trascendentes en mares de obviedades. Sin embargo, como hubiera dicho Borges, “hay algo que se queja”, hay un núcleo de verdad importante en todas estas indignaciones cuando se miran globalmente.

Un elemento central de la nueva sensibilidad aludida es el rechazo indignado hacia la discriminación. Estos años han visto crecer como nunca la reflexión sobre dicho tema, acompañada de acciones e intervenciones en el campo social. Y la denuncia del racismo ha estado en el centro del rechazo a la discriminación, hasta casi establecer una especie de sinonimia. Sin duda, ya está dicho, esta “nueva sensibilidad” puede llegar en ocasiones a irritarse por temas nimios, pero responde a un entorno en que discriminación y exclusión eran monedas diarias y no tematizadas ni razonadas (verbalizadas sí, el “insulto racial” es junto al relacionado con las preferencias sexuales del insultado, el más empleado entre nuestros conciudadanos, al menos a juzgar por la experiencia de conducir en Lima).

Porque —no está de más decirlo— al lado de la nueva sensibilidad y sus manifestaciones hay otras sensibilidades, prácticas, acciones e intervenciones amparadas en el sentido común más tradicional —de paso, normalmente menos discursivas— y mucho menos abiertas a los conceptos enunciados arriba. Ambas sensibilidades comparten tiempos y espacios, están en composiciones variables en las mismas calles, en las mismas casas e incluso al interior de las mismas personas; ello, ya se ha dicho en otros textos, es una peculiaridad de esta temática en nuestro medio.

Este artículo quiere responder en lo posible una cuestión amplia: cómo se da la discriminación en la interacción hoy en día. Creo que entender esto nos da claves —que trato de hacer explícitas al final del texto— para procesar nuestra herencia discriminadora, combatirla y trabajar para minar lo que la mayor parte de los interesados en el tema llama nuestro “racismo” y que habitualmente he preferido llamar “choleo”. En tal sentido, este no es un texto de denuncia sino más bien de discusión de conceptos y modelos para analizar nuestra materia, y también, apoyado en este análisis previo, de presentación de propuestas.

Antes de entrar de lleno en el cuerpo del artículo quiero agradecer la infinita paciencia de Guillermo Nugent y sus colaboradores, especialmente Álvaro Maurial, que me han permitido tomarme el tiempo para madurar este trabajo. Como verá el lector, es un ensamblaje de algunas publicaciones previas, con énfasis nuevos y un par de aportes que creo en verdad novedosos y útiles para entender mejor nuestros temas.

Los lectores que conocen el llamado “modelo matemático para cholear”, propuesto justamente en 1992, y que en esos años funcionaba más bien como una metáfora, verán que en este texto se enfatiza algunas de sus consecuencias y que, además, es complementado con otro tipo de análisis en cierta forma matemático también, aunque proveniente de la teoría de juegos. Creo que ello es productivo en la medida en que nos ayuda a responder a la pregunta por los “siguientes diez minutos” que abre este artículo.

PARTE I

Esta parte se dedica a presentar el modelo matemático para cholear en su versión original, pero haciendo ciertas precisiones que hoy creo indispensables y que en su momento quedaron en el tintero. Pero antes de esbozar respuestas revisaremos cómo funciona entre nosotros el concepto de identidad y cómo está vinculado a procesos de discriminación y choleo. Discutiremos también el “nivel de realidad” en que se ubican estas clasificaciones.

IDENTIDAD

*Y sin embargo hay algo que se queda
(Jorge Luis Borges, “Son los ríos”)*

Hay conceptos que nacidos o trabajados en las ciencias sociales hacen una ruta curiosa hacia el sentido común de los no-especialistas: prenden en ellos, y entonces su trayectoria se independiza de la discusión académica para tomar su propio rumbo. Por ejemplo, aunque las ideas positivistas que dieron origen a las ciencias sociales han sido festivamente enterradas, en cambio la noción de “progreso” vinculada a ellas es parte del sentido común de la gente y alimenta sus sueños y proyectos de vida: la vida de la inmensa mayoría de los seres humanos (los intelectuales son normalmente la excepción) es animada por una especie de fe en que habrá una mejora constante si no en esta en una nueva generación; claro, es un “progreso” resignificado en la medida en que integra el “esfuerzo” —incluso a veces sufrimientos y sacrificios— como ingrediente para alcanzar el bienestar¹. En ese caso, el sentido común toma un concepto proveniente del discurso académico y lo llena con sus propios significados.

Algo parecido pasa con la noción de “identidad”. Mirada desde el mundo de las ideas, la identidad ya no es lo que era. Por un lado, desde los “discursos PSI” (diversas corrientes en psicología, el psicoanálisis, los psicólogos cognitivos, entre otros),

1 No hago distingos aquí entre clases, me parece que esta idea es transversal a toda la gente, variando entre un grupo a otro las formas de expresión. En oposición a esta idea se podría poner como ejemplo la famosa pregunta de Zavalita: “¿En qué momento se había jodido el Perú?”. En mi opinión, siendo *Conversación en La Catedral* la mejor novela peruana ha sobrevenido una pregunta retórica que en realidad tiene significación para unos pocos con relación al conjunto de peruanos; es probable que la mayor parte de la gente no se pregunte si el Perú está jodido y más bien tenga confianza en que a ellos les va a ir bien, personal o familiarmente. El mejor momento, el día de gloria, está en el futuro, no en el pasado.

la identidad individual —base de cualquier otra— ha perdido piso pues el psicoanálisis está (estaría) conformado por discontinuidades: yo, en tanto sujeto, no soy siempre ni he sido permanentemente idéntico a mí mismo, mi ser está construido a partir de distintos núcleos conformados a lo largo de la historia de nuestra especie y de mi historia individual, que articulados de un modo cambiante producen en este momento a esta persona que soy para mí y para los otros. Incluso los estudios a la mode sobre el desarrollo del cerebro en la especie humana apuntalarían esta idea.

Si volteamos la mirada hacia el estudio de las llamadas identidades colectivas estas serían, en el mejor de los casos, resultado de procesos de identificación; tejidos de imágenes y de símbolos trabajosamente elaborados. Por ejemplo, las identidades nacionales consolidadas, típicas de los países europeos o de los Estados Unidos, se construyeron en la gran ola de nacionalismos del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX; además, lo hicieron normalmente en entornos hostiles y sobre la base de negar singularidades y diferencias internas para priorizar antecedentes y una historia en común. Hoy, dependiendo de cada caso, esas identidades se reconfiguran, se flexibilizan o entran en crisis; algunas identidades más locales eclipsan a algunas otras más abarcales, o viceversa.

Si solo miráramos la discusión entre especialistas pensaríamos que la identidad está a punto de subir al desván de los objetos olvidados, con las polainas y el sombrero de tarro. No obstante, si esto es así de claro, ¿por qué siempre la encontramos en el bagaje de las "herramientas sociales" del "ciudadano bien informado"? Académicos y no-académicos hablan profusamente de identidad sexual, cultural, política —aunque no goce de buena salud—, social, nacional, étnica... y siguen los adjetivos. A pesar de la abundancia de elaboraciones académicas que deconstruyen y desencarnan la identidad, esta noción parece estar bastante viva en la mente de las personas. Puede que estas diferencias no se restrinjan al tema de la "identidad" y que siempre haya una tensión entre el sentido común y el saber especializado, sobre todo en humanidades y ciencias sociales, pues este último se construye a contramano del primero, criticándolo, cuestionándolo y disfrutando de hacerlo y de sentirse superior a él. Pero con la noción de identidad pasa algo más en nuestro medio, como quisiera explicar a continuación.

Si aterrizamos esta discusión en el Perú veríamos que la "identidad nacional" era hasta hace unos años, junto a la "unión (unidad) nacional", casi una fórmula de solución de los problemas de fondo de nuestro país; la imagen es un poco la de una marcha: en una sola dirección caminando todos los peruanos, orgullosos de serlo, íbamos a solucionar nuestros problemas mayores. Ello hoy parece en crisis y podría haber sido afectado por diversos procesos: las reformas de los 90 que le quitaron centralidad al Estado; la descentralización y regionalización, que probablemente han reforzado identidades más locales y restringidas que estarían en capacidad de buscar sus propias salidas frente a sus problemas, sin anclarse en el país como un todo. Han aparecido alternativas para resolver problemas y conflictos, por ejemplo, la salida individual o apoyada en la red social cercana; hipotéticamente, también es posible pensar en la integración en el crecimiento, aunque al menos hasta ahora es más discurso que realidad. Sin embargo, frente a peligros mayores de desintegración o de violencia entre peruanos, el pedido de unión e "identidad nacional" siempre regresa; como en la descripción más simple de la psicología de masas, frente a los grandes problemas se teje rápidamente el manto de la identidad, del "nosotros",

lo que, de paso, prácticamente obliga a decir también quiénes están fuera de ese “concepto-cobija”.

Hasta aquí parecería que más allá de las objeciones académicas, la identidad goza de una popularidad que otros conceptos de ciencias sociales envidiarían. Pero la cosa no es tan sencilla, hay un problema que no podemos dejar de mencionar, simultáneamente un secreto a voces y la raíz de un malestar: una alta proporción de nuestra identidad nos es dada desde el afuera, desde los otros, y puede no gustarnos lo que nos den. Revisaremos esto a continuación.

DISCRIMINACIÓN

Dos significados se unen tradicionalmente a la palabra discriminación: uno técnico y otro, que apoyado en este primero, tiene fuertes implicancias sociales. El primer sentido nos habla de la posibilidad de percibir diferencias entre dos o más estímulos; el segundo, del desigual trato que se da a individuos o grupos basados en características tales como el sexo, la etnicidad, los antecedentes culturales. Esta definición de la discriminación tiene una alta relación con el prejuicio, al que podemos a su vez definir como una actitud negativa (o positiva, se dan casos) hacia un grupo particular de personas. Ello se basa en marcas atribuidas uniformemente a todos los miembros de ese grupo, así como a la incapacidad de reaccionar hacia una persona como un individuo con cualidades particulares en vez de con un trato que presume la posesión de los estereotipos de su grupo racial, sexual o socialmente definido. Entre uno y otro concepto media el paso a la acción: el prejuicio es más cognitivo, mientras la discriminación deviene en acciones. Una definición simple de este fenómeno podría ser el tratamiento desigual de individuos o grupos, basados en características tales como sexo, raza, etnia, religión, antecedentes culturales y condición socioeconómica.

Como seguramente el lector conoce, diversos y añejos estudios de campo han confirmado la experiencia inmediata de cualquier peruano: la discriminación existe en nuestro medio, y esto, que antes se vivía casi siempre en silencio, empezó a ser explicitado, primero en el espacio académico y luego reclamado en público. Pero esta discriminación a la peruana se ha gestado a partir de procesos complejos que le han transmitido esta característica, la complejidad. De ahí que en trabajos anteriores haya preferido no hablar de racismo, dada la conjunción de aspectos que aparecen entrelazados para constituir nuestra particular forma de discriminación. Esta discriminación —cito un trabajo antiguo— se apoya en aspectos raciales pero también en las diferencias socioeconómicas y en el nivel educativo. Implica la presencia de rasgos estamentales en la manera de concebir la sociedad, pero habla de cierta “borrosidad” de las fronteras entre grupos, que no existirían si habláramos de racismo puramente. Esta discriminación, por motivos intrasubjetivos —lo social interiorizado y la dificultad de ser procesado— y porque no responde a los patrones tradicionales cuando se habla de racismo, se volvió durante muchos años un objeto conceptualmente opaco.

Por este motivo preferí hablar de “choleo” en lugar de racismo, dándole el significado de discriminación ejercida contra alguien considerado racialmente como inferior (concretamente en el Perú debido a sus antecedentes indígenas), pero que en los hechos es evaluado también en función de aspectos socioeconómicos,

educativo-lingüísticos y de la condición de migrante. Para quien ejerce un juicio en relación con este tema, un cholo es alguien que considera un inferior racial pero para saber quién es un cholo, consciente o inconscientemente, ese alguien usa criterios que no son siempre y solamente raciales.

MODELO DEL '92

Estas reflexiones se expresaron con una metáfora matemática: la forma de discriminación que hemos delimitado y que llamamos "choleo" incorpora cuatro elementos básicos, los rasgos físicos que consideramos —creemos— características raciales, el nivel socioeconómico, un tercer elemento que se puede denominar "educativo" aunque —suponemos— incorpora también aspectos lingüísticos y la calidad de migrante; según esto, las personas se evalúan entre sí haciendo una especie de ecuación en la que cuatro componentes más o menos independientes —aunque con una alta correlación entre sí en el mundo real— determinan si el evaluado cae dentro de la categoría a determinar. Repetimos que este proceso cognitivo no es consciente y aparece a quienes lo realizan como una simple evaluación racial.

Complementaria a esta hipótesis es otra que dice que la pertenencia a distintos grupos sociales —las microcorporaciones que propusiera Juan Abugattas en una brillante nota publicada en la revista *Quehacer* en la década del 80²— otorga pesos distintos a los cuatro componentes. No hay constantes que recorran toda la sociedad en este punto, los coeficientes de las variables se modifican si quien juzga es, por ejemplo, un limeño tradicional o un puneño que acaba de migrar a la capital.

362

Reiteramos que estas hipótesis implican que lo que la gente percibe cotidianamente como racismo corresponde a un fenómeno más complejo en el que están en juego varios factores, lo que lo hace distinguible de los ejemplos más conspicuos de racismo: el Apartheid sudafricano, la discriminación contra los afroamericanos en el sur de los Estados Unidos, la doctrina nacional socialista antijudía, etc.

Este tipo de modelo se adquiere en la socialización primaria pero resulta modificado en el transcurso de la vida y es una forma de habilidad cultural, equivalente a la capacidad de un esquimal de diferenciar distintos tipos de hielo; sin embargo, no funciona con igual fluidez debido a la multiplicidad de mensajes —por ejemplo éticos, religiosos u otros— a los que cada sujeto está sometido constantemente con relación al tema.

También es importante señalar que el proceso de discriminar —que implica un correlato activo— es sensible al contexto; hay formas de intercambio —como el comercio— que invocan menos la posibilidad de discriminar que otras, como el matrimonio.

Termino aquí de parafrasear el texto del 92. Hago notar que analizar la discriminación y sus formas nos ha permitido ver más claramente la dificultad de la fórmula de la identidad para resolver los problemas de nuestra conformación como colectivo: estamos sujetos a que, en gran parte nuestra identidad individual tenga

2 Sirva esto como un pequeño homenaje a Juan y a *Quehacer*.

menos que ver con la idea que tenemos de nuestra propia valía y más con como otros puedan categorizarnos, la identidad nos viene en buena parte y permanentemente de afuera, no tenemos manera de fijarla según nuestro propio saber y entender. En esa situación solo ocasionalmente se puede construir un “nosotros”: uno se queda metido en su mini corporación y entonces los demás no son ni prójimos ni espejos.

¿Qué ha pasado con el “modelo matemático”? ¿Se validó de algún modo como metáfora o como hipótesis dura, manejable estadísticamente? ¿Pasó algo en la sociedad peruana desde que esto fue escrito que obligue a su modificación masiva? Personalmente creo que la metáfora matemática fue razonablemente exitosa pues se ha convertido en parte del bagaje habitual cuando se habla de temas vinculados a la discriminación y el choleo³.

Hay, sin embargo, algunas aclaraciones que hacer luego de tanto tiempo, solicitadas por las lecturas que se han hecho de esa propuesta; mencionaré tres puntos:

1. Algo que no es explícito es que el modelo está “históricamente situado” no solamente porque no se propone sintetizar la historia de las relaciones entre diferentes desde 1532 o antes en el país, tarea colectiva y en la que los historiadores tienen un rol central, sino, más específicamente en el sentido de que el modelo refleja una modificación “evolutiva” de un sistema de discriminación mucho más rígido. Este corresponde a una sociedad formada por estamentos, que llega probablemente hasta fines de los años 60 en nuestro país; el desorden del régimen estamental, nuevas agendas y agentes, y cambios sociales efectivos ponen en crisis una manera de discriminar en la que la cosa era más sencilla y directa. En ese mundo estamental, el “socialmente inferior” era cholo o indio, pobre, hablaba “mal” el castellano y en Lima era migrante, todo en bloque y sin matices. El modelo propuesto el 92, en el que cada factor se independiza relativamente para luego formar una “cristalización racial”, obedece a que hay un antes y un después, en que estos rasgos ya no siempre aparecen todos juntos y con fronteras claramente delimitadas. Sin embargo, en ambos modelos quien “adivina” que podrá subordinar a alguien “racialmente inferior” tiene todavía una alta probabilidad de acertar. Construir un orden de ciudadanos razonablemente iguales pasa por romper esa correlación, bajar la “capacidad predictiva” del modelo logrando que en la vida cotidiana las dimensiones mencionadas no correlacionen significativamente; esto implica cambios sociales mayores vinculados a la equidad y a la redistribución. Sin duda esto no fue suficientemente enfatizado y tiene fortísimas consecuencias prácticas.

3 Por supuesto esto fue reforzado gracias a que Jorge Bruce retomara estas hipótesis en su fundamental libro *Nos habíamos choleado tanto* (2007). Me parece reconocer otra encarnación de estas ideas en algunos interesantes trabajos que viene desarrollando la Universidad del Pacífico respecto a discriminación y empleo, en los cuales toda la potencia de las herramientas estadísticas es empleada con solvencia.

2. Siguiendo a Barth, el artículo afirma en su revisión conceptual que modelos como este son herramientas eficientes para que los miembros de una sociedad definan fronteras internas y acceso a recursos tanto materiales como simbólicos; lo que no responde es por qué el modelo persiste en nuestra sociedad a pesar de haber cambios importantes en la distribución de los recursos, además de cambios importantes en la escala de valores promovidos por nuevos actores sociales. Como con la "herencia colonial" y otros conceptos de nuestras ciencias sociales, no están claros los mecanismos de reproducción de este modelo en un mundo social en el que pierden funcionalidad predictiva y eficacia explicativa. Ello está ligado al punto anterior pues el modelo será vigoroso y potente mientras tenga capacidad de predicción respecto a la "inferioridad social derivada de la inferioridad racial".
3. Finalmente, el texto involuntariamente crea la sensación de que toda relación entre peruanos es hostil por definición, y por eso se convirtió en una especie de predicción maléfica respecto a la imposibilidad del encuentro entre peruanos. La segunda parte, a continuación, intenta ir más allá en este último tema.

PARTE II

EL PASO AL ACTO

364

Propongo revisar el punto al que hemos llegado en nuestras reflexiones: dos peruanos se encuentran y han elaborado con gran rapidez un diagnóstico de cómo va a darse la relación entre ellos; y todo parece indicar que hay muchas probabilidades de que esta relación esté mediada por prejuicios atávicos que vienen de una sociedad que... ¡ALTO LA ACCIÓN! todavía no se ha producido ninguna interacción entre estas dos personas, toda esta nube de pensamientos hasta el momento solo ha sucedido en la mente de los "dos peruanos"⁴. No nos adelantemos a los acontecimientos.

Aquí me permito un aparte: lo que ocurre en la imaginación y en la mente, incluso en el caso de las ensoñaciones más fantasiosas y delirantes, es parte de lo real, aun si no tiene ningún efecto perceptible para los otros seres que están en el entorno del individuo que sueña, fantasea o razona. Pero, sin duda, algo de un grado distinto ocurre cuando dos o más personas entran en algún tipo de interacción, verbal o física, pues es muy probable que se afecten una a la otra. Mínimamente, por ejemplo un rozón entre peatones; o masivamente: un despido, un insulto, un balazo. Los ejemplos están a la mano. En consecuencia, contra el cliché repetido infinitamente que reza: "la familia es la célula de la sociedad", yo propondría que, de un modo distinto, las interacciones —que no siempre se dan cara a cara, nuestra época nos lo muestra a cada instante— constituyen la verdadera materia, tejido

4 Y se podría discutir varias opciones: si estos procesos mentales son conscientes, si ocurren como una operación matemática o sintáctica en el inconsciente cognitivo del que alguna vez habló Piaget, o si no son accesibles a la consciencia, como en lo inconsciente freudiano.

fundamental, de lo social⁵. Y las interacciones, aunque reproducen lo “heredado” socialmente, imitando patrones ya conocidos, también ofrecen la ocasión de innovar respecto a esos patrones heredados.

Esta distinción entre dos niveles de “realidad” no es original de este trabajo; por ejemplo Freud hace el distingo entre *Wirklichkeit* y *Realitat*, aunque atañe más a la diferencia entre realidad vivida, percibida, y la realidad externa. Alternativamente, se puede hablar de “imaginario” y oponerlo a “interactivo” o a “simbólico”. El asunto es que le reconocemos valor de realidad a dos niveles distintos de fenómenos pero solo sabemos del primer nivel a partir de sus posteriores manifestaciones en la interacción —ya dijimos, verbal, conductual— con los demás.

Tomando en serio la idea de la interacción como “célula social” y volviendo al tema central de este artículo, nos encontrábamos en una situación en la cual nuestros dos imaginarios protagonistas de un encuentro entre peruanos habían trazado la cancha del modo que se presenta en la tabla 1⁶: cada uno de los dos

5 Esto sería lo social. Normalmente en la vida cotidiana pueden aparecer en el flujo de nuestra conciencia conceptos provenientes de las ciencias sociales tales como “clases” o “etnias” o “desarrollo”, y así hasta el infinito; sin embargo, lo social en tanto concepto rara vez aparece, y casi siempre lo hace cuando el individuo reflexiona respecto a sus interacciones con otros individuos, con instituciones sociales o con conglomerados de ideas empaquetables como “ideología”.

6 Los lectores familiarizados con la teoría de juegos reconocerán aquí un uso restringido de lo que se denomina en ese campo la “forma normal” (o “forma estratégica”) de un juego. Copio aquí una definición encontrada en Wikipedia: “La forma normal de un juego es una matriz de pagos que muestra los jugadores, las estrategias, y las recompensas. Hay dos tipos de jugadores; uno elige la fila y otro la columna. Cada jugador tiene dos estrategias, que están especificadas por el número de filas y el número de columnas. Las recompensas se especifican en el interior (de las células)”.

Para poner un ejemplo, el primer número dentro de cada célula es la recompensa recibida por el jugador de las filas (el Jugador 1 en nuestro ejemplo); el segundo número del par dentro de cada célula es la recompensa del jugador de las columnas (el Jugador 2 en nuestro ejemplo). Como ilustración, si el jugador 1 elige arriba y el jugador 2 elige izquierda entonces sus recompensas son 4 y 3, respectivamente.

EJEMPLO		Jugador 2	
		Jugador 2 elige Izquierda	Jugador 2 Elige Derecha
Jugador 1	Jugador 1 elige Arriba	4, 3	-1, -1
	Jugador 1 elige Abajo	0, 0	3, 4

Cuando un juego se presenta en su “forma normal”, se presupone que todos los jugadores actúan simultáneamente o, al menos, sin saber la elección que toma el otro. Hay muchos juegos (interacciones) en las que puede usarse este tipo de notación; usaré aquí dos ejemplos, el juego conocido como chicken (gallina o cobarde) y el dilema del prisionero.

La anécdota del juego chicken tiene varias versiones pero la más sencilla es la siguiente: dos conductores manejan en una misma carretera en direcciones contrarias; solo hay espacio para que pase un auto y si mantienen el rumbo chocarán. El juego define ganadores y perdedores: pierde quien afloja primero, frena o se sale de la carretera; en la tabla siguiente se

participantes en la futura, inmediata, interacción tiene cuatro posibles estrategias o movimientos; escogerá una de ellas partiendo de la evaluación que hizo antes, basado en etiquetas "raciales".

Estas cuatro opciones no existirían en una sociedad más rígidamente "jerarquizada", por ejemplo, en los racismos emblemáticos del siglo XX (nazismo, apartheid y las leyes de segregación en el sur de los Estados Unidos), o, por ejemplo, en el Perú previo a la reforma agraria, pues cada uno de los participantes tendría un repertorio mucho más restringido. La pregunta sobre "quién es quién" tiene en ese tipo de orden una respuesta más sencilla porque hay estamentos sociales diferenciados a los que se es asignado desde que se nace, lo adscrito y de origen se impone masiva y brutalmente sobre lo adquirido. Hay espacio para las excepciones y dudas pero habitualmente la detección de roles es inmediata.

En nuestra situación hipotética, en cambio, la incertidumbre es mayor. De hecho caben formalmente 16 posibles resultados de este encuentro, que surgen de las combinaciones de las cuatro estrategias alternativas de cada actor. Sin embargo, debe notarse que la estrategia escogida inicialmente por el primer participante, una vez hecho el "escaneo" previo, tiene al frente a otra, equivalente, y el resultado final dependerá de cómo ajusten ambos participantes su estrategia y se adecuen a la del otro.

grafican los posibles resultados.

Los "premios" para los ganadores varían no de acuerdo con sus deseos sino al resultado de la interacción; por ejemplo, si ambos optan por acelerar en lugar de frenar, chocarán y ambos pierden (en el ejemplo tanto el jugador 1 como el 2 obtienen un -1; si uno de ellos se hace a un lado (-1), el otro gana (1), pero si ambos se hacen a un lado ambos obtienen un mismo resultado, un 0, una especie de empate. Una variante de este juego puede verse en la película "Rebelde sin causa".

Juego del gallina (chicken)		Jugador 2	
		Acelera	Se hace a un Lado
Jugador 1	Acelera	-1, -1	1, -1
	Se hace a un lado	-1, 1	0, 0

En el dilema del prisionero, simplificando, la anécdota puede frasearse así: se ha producido un robo y dos individuos que iban juntos son capturados por la policía y son interrogados por separado; no hay más testigos ni huellas. Los prisioneros saben que si se mantienen leales uno al otro, afirmando que ninguno ha robado nada, ambos saldrán libres (0 para ambos); si en cambio ambos se acusan mutuamente obtendrán el peor de los castigos (-1 y -1). Pero finalmente saben también que si uno mantiene el silencio y el otro lo inculpa, el acusado perderá (-1) y el acusador saldrá libre (1). Otra vez, en la tabla se grafican los posibles resultados.

Dilema del prisionero		Prisionero 2	
		Traiciona	Se mantiene leal
Prisionero 1	Traiciona	-1, -1	1, -1
	Se mantiene leal	-1, 1	0, 0

Esta herramienta —cuyo desarrollo debe tanto al recientemente fallecido John Nash, premio Nobel de Economía— nos será especialmente útil en las páginas siguientes.

TABLA 1
POSIBLES RESULTADOS DE UN RELACIONAMIENTO

		Peruano 2			
		No se relaciona	Intenta subordinar	Trata como igual	Se subordina
Peruano 1	No se relaciona	X	X	X	X
	Intenta subordinar	X	X	X	X
	Trata como igual	X	X	X	X
	Se subordina	X	X	X	X

Por eso los 16 resultados solo existen formal e hipotéticamente; como veremos a continuación, los resultados finales solo son 4.

RAYUELA, LA VERSIÓN NACIONAL

Podemos ahora tratar de contestar nuestra primera pregunta central: una vez que dos peruanos se han clasificado mutuamente, ¿qué pasa a continuación? Potencialmente había cuatro opciones para cada uno de los dos actores, lo cual producía hasta 16 escenarios imaginables de encuentro, pero algunos de estos escenarios son evidentemente inestables y mutan hacia otros escenarios.

TABLA 2
DESPLAZAMIENTOS ENTRE ESCENARIOS INESTABLES Y ESTABLES

		Peruano 2			
		No se relaciona	Intenta subordinar	Trata como igual	Se subordina
Peruano 1	No se relaciona	X	X	X	X
	Intenta subordinar	X	X	X	X
	Trata como igual	X	X	X	X
	Se subordina	X	X	X	X

Me explico con algunos ejemplos: si el peruano 1 opta por subordinarse frente al otro, pero el peruano 2 decide tratarlo como un igual, esto implicará una reconfiguración: es probable que en ese escenario el peruano 1 pase de la alternativa “subordinarse” a la alternativa “tratar como igual”. De manera parecida, si el peruano 1 intentara subordinar al peruano 2, pero en cambio este intentara tratarlo como un igual, la situación sería inestable y probablemente se reconfiguraría con tres alternativas: o ambos pasan a tratarse como iguales, o efectivamente el peruano 1 logra subordinar al peruano 2, o, finalmente, no traban relación. Un tercer ejemplo —hay más— sería el caso de dos peruanos (1 y 2) en el que ambos asumen en principio un rol subordinado; casi naturalmente este escenario pasaría a tornarse en otro en el que ambos peruanos se tratan como iguales. En el mundo real estas reconfiguraciones pueden tomar minutos como tomar años e implicar o no procesos de “negociación” tácita o explícita.

Sin embargo, los escenarios imposibles no son irrelevantes pues obligan a un desplazamiento cognitivo: el juicio inicial —interno, subjetivo, imaginario— respecto a “quién es quién” debe modificarse, lo que en este caso conlleva un enorme costo emocional pues afecta a una parte importante de como se ha definido el propio sujeto y en consecuencia la aceptación de que, al menos en parte, su identidad le es otorgada por los demás, en este caso por el/la co-protagonista del encuentro. Vistos así, estos procesos de reconfiguración, simbolizados por las líneas de desplazamiento del gráfico, implican un nivel de desestabilización cognitiva (y sufrimiento asociado) de naturaleza distinta a la que resulta de la mera condición de subordinación. Adelantándonos a las conclusiones, podríamos decir que en un entorno que explícitamente promueve valores modernos y democráticos, se ha creado un espacio para el malestar por falta de reconocimiento, malestar que no existía en la sociedad estamental previamente existente, en la cual las identidades adscritas y adquiridas prácticamente se superponían; los lectores de Hegel reconocerán con facilidad la situación.

TABLA 3
RESULTADOS FINALES “ESTABLES”

		Peruano 2						
		No se relaciona	Intenta subordinar	Trata como igual	Se subordina			
Peruano 1	No se relaciona	X						
	Intenta subordinar							X
	Trata como igual						X	
	Se subordina					X		

Habiendo desechado los encuentros que son totalmente inestables, al final nos quedan cuatro equilibrios, uno que nos devuelve al estado inicial donde ambos peruanos no se relacionan (0, 0), dos en los cuales uno subordina al otro (1, -1) y (-1, 1), y un tercero en que ambos establecen una situación de trato igualitario (1, 1). En los términos normales de este tipo de análisis habría un empate improductivo en el primer caso, un único ganador en los dos segundos y un empate con ganancia para ambos participantes en el cuarto caso.

TABLA 4
 LOS CUATRO POSIBLES RESULTADOS DEL RELACIONAMIENTO

		Peruano 2			
		No se relaciona	Intenta subordinar	Trata como igual	Se subordina
Peruano 1	No se relaciona				
	Intenta subordinar				
	Trata como igual				
	Se subordina				

No obstante cabe decir que la lectura de estos procesos para establecer ganadores y perdedores no puede hacerse como habitualmente en este tipo de esquemas; así, al resultado final (retiro, imposición, sumisión o constitución de la relación) que establece quién ganó, quién perdió y cuánto, se agrega el resultado de todos los procesos de negociación pasados, imaginarios e interactivos, dependiendo de los puntos de partida inicial. Por ejemplo, es distinto si ambos “jugadores” llegan al encuentro con una voluntad igualitaria que si uno de ellos es obligado por el otro a aceptar la igualdad como resultado final; o, por el contrario, no será igual la sensación de quien al final termina subordinado si asumía esto desde el principio o si partía del entendimiento de que sería tratado como un igual.

En un análisis de este tipo ello nos pone frente a una situación peculiar: a diferencia de otros arreglos, aquí el peso de los procesos mediante los cuales se llega a los resultados “finales” cuenta tanto como estos últimos. Pero, como veremos inmediatamente, además de estos dos hay un tercer elemento que juega para evaluar el resultado último de estas interacciones. Así, hasta aquí hemos analizado las interacciones entre nuestros dos actores en abstracto; a estas alturas vale la pena introducir al menos otro elemento del mundo real que resulta central

para entender el fenómeno que venimos analizando: las intenciones de los actores. Habitualmente la gente quiere hacer cosas que requieren trabar relaciones con los otros, incluso cuando no los conoce y tiene prejuicios respecto a ellos.

Si bien en muchas ocasiones las interacciones entre personas son producto de la casualidad y el azar, también en muchas otras y seguramente en mayor proporción estas se producen a raíz del interés de al menos una de las partes de trabar relación con la otra parte, con las más diversas motivaciones: afectivas, comerciales, políticas y muchísimas otras. Incluso podríamos decir que este es el contexto explícito de una infinidad de interacciones no casuales entre la gente en general y obviamente entre peruanos en nuestro caso. En otras palabras, en la vida cotidiana la gente intenta trabar relación por muchos motivos —con éxito o no— y en realidad este horizonte discriminatorio y choleante de imposiciones y subordinaciones del que hemos venido hablando funciona más bien como telón de fondo, o más precisamente, como sistema de coordenadas. Sin embargo, reiterando lo dicho previamente, ninguna de estas dimensiones es “verdadera” frente a la otra, siendo ambas piezas realmente existentes de la experiencia de los sujetos en acción.

Este elemento debe incorporarse entonces al analizar resultados de las interacciones: solo sabremos quiénes ganan y qué ganan en la interacción analizando cómo se han combinado tres elementos:

1. la posición final respecto al otro actor (subordinación/imposición/no relación/concreción de relación igualitaria),
2. el proceso por el que se llega a 1) y
3. el logro de los objetivos explícitos de cada actor precedentes a la interacción.

De algún modo, estos criterios de evaluación también introducen cierto dinamismo respecto a los “equilibrios”, los cuales no son estables en el sentido de ser “eternos”. Así, ninguno de estos resultados es definitivo por sí mismo: una relación de subordinación que se estabiliza puede modificarse luego de algún tiempo si el subordinado encuentra las armas y herramientas que le permitan modificar la relación. Igualmente, dos personas que no se relacionan pueden pasar a relacionarse, sea por subordinación o mediante el trato igualitario. Incluso el más deseable escenario de dos peruanos que se tratan como iguales puede tornarse en un escenario de no-relación, o peor, en uno de subordinación, dependiendo de los avatares que afecten el arreglo inicial.

Terminada esta revisión podemos distinguir dos fases en nuestras interacciones: una primera a un nivel “interno”, en el cual clasificamos a las personas con una etiqueta “racial” sobre la base de un número restringido de dimensiones. A continuación, los actores pasan de la potencia al acto: los resultados pueden ser la subordinación de uno por el otro, el abandono de ambos de la interacción pero también una interacción igualitaria. Y el sentimiento de satisfacción respecto al resultado de la interacción estará dado por el efecto agregado de este resultado final, del proceso seguido para llegar a este resultado y de los objetivos iniciales que motivaron a interactuar a cada uno de los involucrados. De este modo, es más claro que —a pesar de la dificultad que puede implicar la barrera “racial”— la interacción entre peruanos tiene un final abierto a definirse en función de los movimientos de los actores, de las personas.

FINAL: PERSISTENCIA DE LA DISCRIMINACIÓN Y LA PROMESA DE LA VIDA PERUANA

Al acercarnos al final de este texto cabe un reporte de adónde vamos llegando: todos los días los peruanos trabajamos relaciones entre nosotros para concretar nuestras iniciativas. De estos intentos, un altísimo porcentaje tiene que enfrentar, junto a los problemas que nacen de la naturaleza de los objetivos que cada quien se trace, distintas formas de desencuentro con los otros, mediados por prejuicios, discriminación, choleo, etcétera.

Nuevamente debemos dejar colarse a la realidad en este punto para no correr el riesgo de hipertrofiar esta conjetura: basados en la observación se puede decir que muchas de estas iniciativas culminan exitosamente para las partes. Al respecto, vale la pena citar un ejemplo: la aparición y posterior crecimiento de los sectores informales de la economía muestran como en el terreno comercial el nivel de interacciones exitosas se ha multiplicado en el último medio siglo. Podemos asumir que muchas de esas interacciones se produjeron entre personas de distinto origen, que no se conocían mutuamente y que, sin embargo, llegaban a algún nivel de acuerdo para el mutuo beneficio. Esto también ocurre en otros terrenos, por ejemplo en la formación de grupos de amigos o en el emparejamiento. Es probable que la proporción de interacciones en las que se logra niveles mutuos de satisfacción sea hoy bastante mayor que la de aquellas en las que nuestra herencia estamental obstaculiza e impide un buen final. Es también probable que la puerta para este tipo de interacciones se haya abierto entre fines de los años 60 e inicios de los 70 del siglo XX, como hitos pueden usarse la ley de reforma agraria y la inclusión en la Constitución del derecho del voto para todos. No hay manera de comparar el presente con el Perú de hace solo 50 años atrás.

371

Dicho esto, aunque el orden anterior “explotó”, y no existe más, ha dejado como fantasma un imaginario y formas de relación que mantienen cierta eficacia sobre un subconjunto aún importante de nuestras interacciones. Esta herencia del periodo estamental probablemente se mantiene al no haberse establecido un orden nuevo, en concreto una democracia de ciudadanos razonablemente iguales, sostenida en instituciones que en otras latitudes normalmente soportan ese orden, por ejemplo y centralmente el sistema judicial. Y ello se hace más evidente cuando algunos mecanismos de igualación social avanzan a pasos más acelerados que otros, lo cual se deja ver en cómo los procesos de acumulación de grupos no tradicionales multiplican las ocasiones de encuentros como los que describimos al inicio de este artículo, multiplicándose también las posibilidades de chocar. Recordemos en este punto que Barth (1969) sostiene que los grupos étnicos pueden pensarse como categorías de adscripción e identificación de los actores sociales con el propósito de regular sus interacciones; de este modo accedemos a diferenciar propios de extraños; la etnicidad deviene un principio de organización y un recurso para la lucha por los intereses propios y de grupo.

Vivimos entonces en múltiples equilibrios de bajo nivel, nuestra propia versión del “malestar en la cultura”. ¿En este escenario, hay alguna razón para ser optimistas? Sí, en la medida en que la discriminación varía, se metamorfosea; por ratos se recupera, pero también es bloqueada y sitiada por quienes no quieren dejarse cholear más y por lo que podríamos llamar «evolución valorativa», el *cultural shift*

a la Inglehart, esa nueva sensibilidad de la que hablábamos al comienzo de este artículo, propia de la lenta irrupción de la modernidad en nuestro medio. Así, en nuestros días hay espacios de integración muy diversos en los cuales los peruanos no solo coexisten yuxtapuestos, sino que se encuentran, se reconocen y se valoran mutuamente; espacios de creación cultural, espacios productivos. Son ejemplos los estadios, la música y la comida, ahora tan de moda, pero también el mercado y dependerá de la ciudadanía si también la política.

Con relación al combate específico a la discriminación (o al racismo, como algunos especifican), hemos avanzado en varios frentes: hay un frente interno que atañe al sujeto y a su entorno más cercano. Esta batalla de cada uno es indudablemente necesaria en la medida en que contribuye a hacer nuestras vidas individuales más integradas y en lo posible más armónicas, y nuestra vida en común más civilizada. De algún modo, ello nos obliga a trabajar en el espacio íntimo de la casa y en la escuela contra la inercia en la transmisión de una generación a otra del modelo de racismo peruano. Al respecto el ya citado Jorge Bruce y Guillermo Nugent tienen importantes y muy particulares aportes.

No obstante, otra línea de trabajo a desarrollar —aunque muy cercana a la primera descrita arriba— es convertir este en un tema público y generar un movimiento por los derechos civiles, como se ha visto en otros países. Académicos como Portocarrero y Manrique, Nugent mismo, se han esforzado en poner este tema sobre la mesa de debate, y el múltiple Wilfredo Ardito, ocasionalmente en las calles o en instancias como INDECOPI y la Defensoría del Pueblo. Esto podría derivar, en el largo plazo, en diversos escenarios; por ejemplo, en la generación de políticas de afirmación activa, revaloración cultural y discriminación positiva.

Las dos líneas de trabajo descritas anteriormente son sin duda valiosas y necesarias. Sin embargo, es importante decir que no habrá manera de acabar con la discriminación en nuestro país si no rompemos con la correlación que hay entre una pobre calidad de vida y lugares de nacimiento, colores de piel, lengua materna; la discriminación se refuerza cuando un discriminador confirma ante sí mismo que puede maltratar a alguien a quien ha prejuzgado por su apariencia. En tal sentido, este tema es central en la construcción de nuestra sociedad y en cómo ella está organizada; y por esto la existencia de una frontera interna, donde nunca se accede a servicios de calidad a los que se supone se tiene derecho, es el principal obstáculo a la promesa de la vida en común, a la promesa de la vida peruana. El hecho de que haya ciudadanos no integrados al proceso de desarrollo del país garantiza la persistencia de la discriminación y el choleo, los cuales permanecerán en nuestras mentes y, peor, en nuestras prácticas, porque seguirán siendo herramientas eficientes para predecir a quién podemos tratar mal o de quién nos cuidamos, convirtiéndonos en discriminadores, activos o pasivos. Mientras haya peruanos que no acceden a los beneficios de la modernidad y del crecimiento, con cuotas menores de derechos, habrá una base objetiva para la discriminación y entonces ella surgirá “espontáneamente”, se seguirá pasando entre generaciones.

Y SIN EMBARGO

A contramano, quisiera volver al texto del año 92, que termina contando una anécdota: en una encuesta le preguntamos a niños de escuela “¿a qué raza pertenecían?”. Había todo tipo de respuestas pero algunos habían escrito “a la raza

humana". Copiando siempre a Borges entonces escribí: "Seguramente faltan años para que esa respuesta sea mayoritaria; hoy no es verdadera. espero que sea profética". Más de veinte años después, el balance incluye varias oportunidades perdidas en la ruta de integrarnos y encontrar protocolos que permitan que los peruanos construyamos sentidos compartidos, pero también ha habido transformaciones progresivas en todas direcciones, muy difíciles de imaginar hace dos décadas. Me gusta pensar que esos niños de mi historia, adultos ahora, están entre quienes hacen todos los días estos cambios; la profecía se va cumpliendo.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTH, Fredrik
1969 "Introduction". En F. BARTH (ed.). *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference*. Boston: Little, Brown and Company.
- BERGERON, Louis (ed.)
1977 *Niveles de cultura y grupos sociales*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- BERNALES, Enrique
1988 *Violencia y pacificación*. Lima: Desco y Comisión Andina de Juristas.
- BORDIEU, Pierre
1977 *La distinction*. París: Les editions de minuit.
- BOURRICAUD, François
1989 *Poder y sociedad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BRUCE, Jorge
2007 *Nos habíamos choleado tanto. Psicoanálisis y racismo*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- BURGA, Manuel y Alberto FLORES GALINDO
1987 *Apogeo y crisis de la república aristocrática*. Lima: Rikchay.
- COHEN, Ronald
1978 "Ethnicity: Problem and Focus en Anthropology". *Annual Review of Anthropology*, vol. 7, octubre, pp. 379-403.
- COTLER, Julio
1985 *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- COTLER, Julio (comp.)
1987 *Para afirmar la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DE SOTO, Hernando
1990 *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- DEGREGORI, Carlos Iván
2014 [1991] "El aprendiz de brujo y el curandero chino. Etnicidad, modernidad y ciudadanía". En *Obras escogidas de Carlos Iván Degregori*, volumen VI, pp. 47-86. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- DEGREGORI, Carlos Iván, et ál.
2014 [1986] *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- FAVRE, Henry
1987 *Perú: sendero luminoso y horizontes oscuros*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- FLORES GALINDO Alberto
1984 *Aristocracia y plebe*. Lima: Mosca Azul Editores.
1987 *Buscando un inca*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
1988 *Tiempo de plagas*. Lima: El Caballo Rojo.
- FRANCO, Carlos
1991 "Exploraciones en 'otra modernidad': de la migración a la plebe urbana". En URBANO, Henrique (comp.). *Modernidad en los Andes*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- FUENZALIDA, Fernando
1971 "Poder, etnia y estratificación social en el Perú rural". En *Perú, hoy*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- FUKUMOTO, Mary
1985 "Desarrollo de la teoría étnica en las Ciencias sociales". *Anthropologica*, vol. 3, n.º 3, pp. 5-25.
- GLENN, Edmund S.
1985 *El hombre y la humanidad*. Buenos Aires: Paidós.
- GOLTE, Jürgen y Norma ADAMS
1987 *Los caballos de Troya de los conquistadores*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- HICKS, G.
1977 "Introduction: problems in the study of ethnicity". En HICKS, George L. y Philip E LEIS (eds.). *Ethnic encounters identities and contexts*. North Scituate: Duxbury Press.
- KAMEN, Henry Arthur
1987 *El nacimiento y desarrollo de la tolerancia en la Europa moderna*. Madrid: Alianza Editorial.
- LEVI-STRAUSS, Claude
1979 "Raza e historia" En VV. AA. *Antropología estructural II*. Ciudad de México: Siglo XXI.
1986 "Raza y cultura". En *Mirando a lo lejos*. Buenos Aires: Emece.
- LINTON, Ralph
1985 *Estudio del hombre*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- LEFORT, Claude
1988 *Las formas de la historia: ensayos de antropología política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- LÓPEZ, Sinesio
1982 "De imperio a nacionalidades oprimidas". En VV. AA: *Nueva historia general del Perú*. Lima: Mosca Azul editores.
- MACERA, Pablo
1983 *Las furias y las penas*. Lima: Mosca Azul editores.
- MATOS MAR, José
1984 *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- NEIRA, Hugo
1987 "Violencia y anomia". *Socialismo y Participación*, n.º 37, pp. 1-13.
- NUGENT, Guillermo
1991 *El conflicto de las sensibilidades. Propuesta para una interpretación y crítica del siglo XX peruano*. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- PÁSARA, Luis
1988 "La libanización en democracia". En Cotler, Julio et ál. *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: Cedys.
- PARODI, Jorge y Luis PÁSARA
1988 "Prólogo". En Cotler, Julio et ál. *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: Cedys.
- PAZ, Octavio
1987 *El laberinto de la soledad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- PEIRANO, Luis y Abelardo SÁNCHEZ LEÓN
1984 *Risas y cultura en la televisión peruana*. Lima: Desco.
- PORTOCARRERO, Gonzalo
1984 "La dominación total". *Debates en Sociología*, n.º 9, pp. 159-173.
1985a "Castigo sin culpa y culpa sin castigo". *Debates en Sociología*, n.º 11.
1985b "Las clases medias en la imaginación popular". *Apuntes*, n.º 17, pp. 47-68.
1985c "Los fantasmas de la clase media". *Hueso Húmero*, n.º 20.
1989 *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
1991 *Violencia estructural: Sociología*. Lima: Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.
1991 "El psicoanálisis, las ciencias sociales y el mundo popular". En URBANO, Enrique (comp.). *Modernidad en los Andes*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- PORTOCARRERO, Gonzalo, Isidro VALENTÍN y Soraya IRIGOYEN
1991 *Sacaños, crisis social y fantasmas coloniales*. Lima: Tarea Educativa.
- QUIJANO, Anibal
1980 *Dominación y cultura*. Lima: Mosca Azul Editores.
- RODRÍGUEZ, César
1989 *Cicatrices de la pobreza: un estudio psicoanalítico*. Caracas: Nueva Sociedad.

- RODRÍGUEZ, Humberto
1992 "Negros y chinos en la historia peruana contemporánea". *Socialismo y Participación*, N.º 55, pp. 69-74.
- ROSPIGLIOSI, Fernando
1988 *Juventud obrera y partidos de izquierda*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ROTONDO, Humberto, et ál.
1963 *Estudios de psiquiatría social en el Perú*. Lima: Ediciones del Sol.
- STEIN, Steve y Carlos MONGE
1988 *La crisis del estado patrimonial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- STOKES, Susan
1989 *Política y conciencia popular en Lima*, Documento de Trabajo 31. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TAPIA, Rafael
1992 "Andinos, criollos y mestizos en la formación de la cultura del trabajo". *Socialismo y Participación*, n.º 55, pp. 75-86.
- TUROS, Mario
1984 "Qué piensan los informales de política?". *Socialismo y Participación*, n.º 28, pp. 1-14.
1986 "Resentimiento y militancia política universitaria: un estudio sobre identidad social, privación relativa y valores". *Socialismo y Participación*, n.º 34.
- TWANAMA, Walter
1992 "Cholear en Lima". *Márgenes*, n.º 9, Lima.
1993a "Ley, Culpa y Vergüenza (en el contexto peruano)", en *De la escucha a la interpretación en el Perú de hoy*, Sociedad Peruana de Psicoanálisis.
1993b "Los Pobladores, la Ciudad y la Política, un estudio de actitudes", en Parodi, Jorge (ed.), *los pobres, la ciudad y la política*, CEDYS, Lima,
1996 "Los Peruanos se Encuentran". Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede de México. Premio de la Academia Nacional de Ciencias de México.
2000 "Etnicidad y Cultura". En *Educación y diversidad rural*. Lima: Series Investigación y Análisis 1, Ministerio de Educación.
2008 "Racismo Peruano, ni calco ni copia". *Que Hacer*, N.º 170, abril-junio.
- VAN DEN BERGHE, Pierre
1971 *Problemas raciales*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- VÁSQUEZ, Roxana y Giulia TAMAYO
1989 *Violencia y legalidad*. Lima: Concytec.
- WACHTEL, Nathan
1971 *Los vencidos: los indios del Perú frente a la conquista española (1530-1570)*. Ciudad de México: Siglo XXI.



LOS REGISTROS DE PERSONAS: PERSPECTIVA HISTÓRICA



EL DERECHO AL REGISTRO: DESARROLLO, REGISTRO DE IDENTIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL. UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

SIMON SZRETER¹

EL REGISTRO DE IDENTIDAD COMO DERECHO HUMANO DE LAS NACIONES UNIDAS

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948, y la fundación del Banco Mundial en la misma década, los "derechos humanos" y el "desarrollo" han sido asuntos de política pública y temas dominantes en el ámbito internacional a lo largo de los últimos sesenta años. Se ha asumido liberalmente que ambos conceptos van juntos, aunque en las últimas dos décadas solo en el importante proyecto intelectual estimulado por el trabajo de Amartya Sen sobre derechos y capacidades se ha realizado un esfuerzo consistente para demostrar esta suposición². En este artículo quiero dirigir la atención a la importancia de un aspecto práctico tanto de los derechos humanos como del desarrollo, que parece haber sido pasado por alto casi por completo y está referido al derecho humano a una identidad.

Para ser precisos, es el derecho a que nuestra identidad y relación legal con otros semejantes sea públicamente reconocida, correctamente registrada y accesible para uso personal. Yo creo que una apreciación correcta de la historia indica

1 Publicado originalmente en inglés en *World Development*, vol. 35, N.º 1, 2007, pp. 67-86, Elsevier Ltd. Reproducido con autorización del autor y de los editores. Traducción de Rodolfo Napurí.

2 Sen (1999) proporciona una ficha resumen accesible. Véase también la página web de la Asociación de Capacidad y Desarrollo Humano (<<http://www.fas.harvard.edu/-freedom/>>) y del Centro de Sostenibilidad y Capacidad del Instituto Von Hugel (<<http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/csc/>>).

que esta es de gran importancia para el desarrollo y los derechos humanos. Sin la capacidad legalmente aprobada, segura y de práctica disponibilidad para probar nuestra identidad, la retórica política de los derechos humanos y el discurso académico de las facultades, funciones y capacidades promovidas por Sen permanecen, en el mejor de los casos, como un conjunto de ideales y aspiraciones de los anónimos pobres del mundo. La mayoría de los derechos legales y civiles positivos consagrados en las declaraciones constitucionales y las disposiciones socioeconómicas concedidas por los Estados a sus ciudadanos es inaccesible o inútil para las personas no registradas, o, en otras palabras, no existentes legalmente.

El punto ciego a escala internacional para la importancia de este derecho humano en específico es más desconcertante, ya que es claramente y sin ambigüedades consagrado en el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que fue adoptado por la Asamblea General en 1966 (y que entró en vigor en 1976 cuando 35 Estados partes lo ratificaron). La segunda cláusula del artículo 24 del Pacto establece que:

Cada niño deberá ser registrado inmediatamente después del nacimiento y deberá tener un nombre.

Además, el artículo 6°, cláusula 1 del PIDCP estipula que:

Todo ser humano tiene el derecho inherente a la vida. Este derecho estará protegido por ley. Nadie podrá ser privado arbitrariamente de su vida.

380

En el autorizado resumen de comentarios jurídicos sobre la jurisprudencia en desarrollo del PIDCP, Joseph, Schultz y Castan (2000: 22) notan que:

[El] artículo 6, el derecho a la vida, ha sido interpretado para incorporar la obligación de los Estados para combatir la mortalidad infantil, las epidemias y para tomar medidas que aumenten la expectativa de vida.

Así, esta cláusula tiene fuertes implicaciones en la forma correcta que debe adoptar un sistema de registro de identidad nacional. Para que los Estados-nación tomen las medidas apropiadas para proteger y mejorar la expectativa de vida de sus poblaciones deben tener a su disposición información precisa y detallada sobre patrones y tendencias de mortalidad e incidencia de enfermedades. Ello requiere un sistema de registro de muerte nacional integral, algo que toda sociedad desarrollada posee. Sin embargo, la mayoría de los países más pobres del mundo no tiene ningún sistema de registro integral parecido. El extremadamente importante y valioso trabajo epidemiológico de la red "Indepth" de los sitios de vigilancia demográfica es muestra de que esto sería de enorme valor para la salud de los países más pobres del mundo en la actualidad³.

De esta forma, el PIDCP de hecho crea una obligación en sus participantes para instituir un sistema de registro civil y de identidad completo, incluyendo tanto los

3 Véase <<http://bit.ly/1zEJRo>>. Indepth publica una serie de monografías en línea y artículos de la investigación realizados en páginas individuales. Cfr. <<http://bit.ly/1FSf71n>>.

nacimientos como las muertes (y desde 1962 también ha habido un Pacto de la ONU que apoya la importancia del registro de matrimonio, el tercer componente de un sistema de registro de identidad cívica completo, aceptando las relaciones legales con otros semejantes)⁴. Además, Joseph y colaboradores (2000: 7) señalan que el artículo 2.º crea una obligación legal directa e inmediata de los Estados ratificantes para la implementación de garantías sustanciales del PIDCP: un Estado cumple con su obligación o no; el artículo 2.º (1) parece no hacer excepciones.

De los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas, en julio de 2006, 156 eran parte del Pacto. Además, prácticamente todas las naciones del mundo han firmado también la Convención sobre los Derechos del Niño y del Adolescente, cuyo artículo 7.º repite la declaración del PIDCP con respecto del derecho al registro de identidad⁵.

De esta manera, los artículos 2.º, 6.º y 24.º del PIDCP, junto con el artículo 7.º de la Convención sobre los Derechos del Niño, proporcionan una base sólida y convincente en derecho internacional para casi todos los Estados del mundo que han establecido un sistema nacional integral, eficiente y seguro para el registro de identidad de ciudadanos al nacer y también, ya que están en ello, para la creación de un sistema de registro civil completo que abarque el registro de defunción y de matrimonio. Sin embargo, muchos Estados en África, América Latina y Asia, que representan la mitad o más de la población mundial, no tienen ningún sistema nacional y universal eficaz de registro de nacimiento o defunción (MATHERS ET AL. 2005). Aunque los Estados más nominalmente democráticos hacen esfuerzos de diferentes grados de eficiencia para compilar registros de voto para ciudadanos adultos, muchos no han hecho ninguna inversión en un sistema nacional de identidad o registro civil para sus connacionales. ¿Por qué?

Joseph y colaboradores (2000: 24-25) proporcionan algunas interpretaciones altamente relevantes sobre el razonamiento que ha sido empleado por el Comité de Derechos Humanos (CDH) creado bajo el artículo 28.º del PIDCP como el órgano de control que interpreta la ley del Pacto. Ello ante las discrepancias entre el comportamiento de los Estados partes y los principios relativamente inequívocos y universalistas que los mismos Estados firmaron cuando respaldaron el PIDCP. Los

4 El artículo 3.º de la Convención sobre el registro, consentimiento y edad mínima para el matrimonio de la ONU de 1962 establece que "todo matrimonio deberá ser inscrito por la autoridad competente en un registro oficial destinado al efecto". La caída de popularidad del matrimonio en las sociedades desarrolladas y el aumento de uniones homosexuales y consensuales ha motivado un reconocimiento por parte de quienes toman estas decisiones con el fin de un respaldo legal para estas nuevas formas de uniones, que crean relaciones que ellos desean que se reconozcan como iguales a las creadas por los matrimonios.

5 Véase <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>. En octubre de 2006, 192 países ratificaron la Convención sobre los Derechos del Niño y del Adolescente de la ONU, que entró en vigencia el 2 de septiembre de 1990 (solo Somalia y Estados Unidos no lo hicieron). El artículo 7.º de esta Convención establece que: "El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos" (<<http://www.unicef.org/crc/crc.htm>>).

autores identifican dos tipos de razones para que dichas discrepancias sean toleradas o aplazadas, en lugar de insistir en la urgencia judicial aparentemente implicada en el artículo 2.º.

En primer lugar, el CDH “nunca ha emitido una opinión de consenso sobre la relevancia del relativismo cultural [...] la idea de que los valores de los derechos humanos, incluyendo las normas del PIDCP, varían entre culturas”. “En cuestión, es el grado en que los derechos humanos son verdaderamente universales, o si la imposición uniforme de los derechos humanos asciende al imperialismo cultural...” (JOSEPH 2000: 24-25). Sin embargo, con solo un par de excepciones, todos los Estados del mundo han suscrito voluntariamente la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, incluido el artículo 7.º; así, la cuestión del relativismo cultural parece ser irrelevante para explicar la ausencia del registro de identidad en muchos países o la falta de atención del CDH a este continuo fracaso. En segundo lugar, Joseph y colaboradores (2000: 24-25) observan que, “un argumento relacionado más apropiadamente se denomina ‘relativismo económico’, por el que se postula que el pleno ejercicio de ciertos derechos es inadecuado en Estados con economías vulnerables en desarrollo. [...] [La cuestión de] si la imposición uniforme de derechos humanos [...] es económicamente inviable”.

Esta segunda razón, supuestamente pragmática, está en relación con el “relativismo económico” y con la viabilidad, como excusa aparentemente razonable, de la ausencia de un sistema de registro de identidad nacional en un país pobre, lo cual quiero examinar y exponer como un error en dicho trabajo. Se va argumentar que la historia del desarrollo económico en Inglaterra indica que un sistema de registro de identidad, junto con una disposición colectiva en materia de seguridad social, pueden ser instituciones de importancia fundamental para el estímulo del crecimiento económico nacional, incluso en economías agrarias relativamente pobres.

382

REGISTRO DE IDENTIDAD, SEGURO SOCIAL Y EL PRIMER CASO DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LA HISTORIA MUNDIAL

Un punto que siempre ha unido la historia económica con la economía es cómo se produce el crecimiento autosostenible (o aquello que hoy en día se califica como “sostenible”). Las disciplinas de “economía del desarrollo” y “estudios para el desarrollo”, junto con un Leviatán global asociado de ministerios nacionales, internacionales y transnacionales, instituciones e iniciativas —desde las Naciones Unidas y el Banco Mundial hasta las fundaciones Ford y Gates, WaterAid y BandAid, para el Informe Sachs y la Comisión de Tony Blair en África— todos atestiguan el sorprendente hecho de que, aunque se ha producido la exitosa industrialización de las economías nacionales en muchos casos en el mundo, después de dos siglos de estudio nuestra comprensión de cómo se ha generado ello o cómo conseguirlo sigue siendo altamente imperfecta. Por supuesto, la contribución específica a esta iniciativa de historia económica ha sido investigar cómo sucedió en el pasado. El pasado británico ofrece un terreno especialmente prometedor y fértil para dicha investigación. Fue el epicentro geográfico del primer caso de “desarrollo” en la historia del mundo y, gracias en parte a la historia de su isla invicta, también tiene el

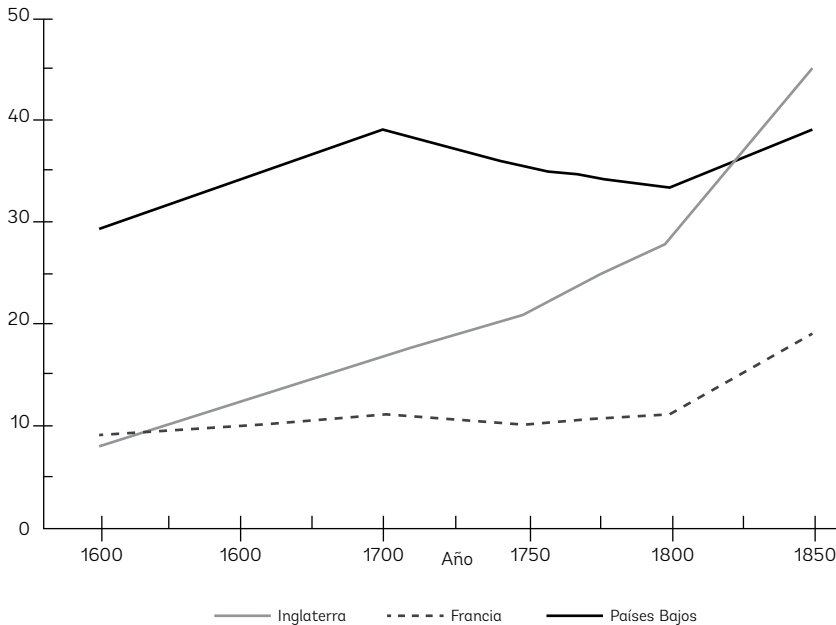
grupo de registros diversos y detallados más abundante que ha sobrevivido sobre las relaciones económicas cambiantes de tierras, trabajadores y capital a través de la última mitad del milenio.

Nuestra comprensión histórica del desarrollo económico producido en Gran Bretaña se ha ampliado y profundizado progresivamente por más de un siglo, conforme más investigadores han explotado y conectado sus hallazgos a partir de esta gama extraordinariamente rica de fuentes históricas sobrevivientes (KADISH 1989, ROOT 1987). A inicios de la década de 1980, se publicaron tres estudios extremadamente importantes que cambiaron profundamente nuestra comprensión de la naturaleza de la revolución industrial británica y, en efecto, de la manera en que se produce el crecimiento económico. Uno fue la reconstrucción del curso histórico de la población en Inglaterra entre 1541-1871, realizada por el Grupo Cambridge de Historia de la Población y Estructura Social (WRIGLEY Y SCHOFIELD 1981). El segundo fue Estructura y cambio en la historia económica de Douglass North (1981) y el tercero lo constituye el trabajo independiente y combinado de Harley y Crafts que recalculó la trayectoria de crecimiento histórico de la economía británica (CRAFTS 1985, CRAFTS Y HARLEY 1992, HARLEY 1982).

Las nuevas estimaciones demográficas, junto con el importante análisis revisionista de los informes económicos nacionales de Gran Bretaña, proporcionaron la base empírica para la interpretación del “crecimiento temprano y lento” del desarrollo económico británico, ortodoxia que ahora conforma nuestra agenda de investigación completa sobre la transformación económica pionera de ese país. Ello hace que la visión del crecimiento económico británico se perciba como un proceso más evolutivo, gradual pero largamente sostenido, en el que las etapas tempranas y gestacionales pueden haber sido incluso más importantes que las fases posteriores más familiares y sensacionales cuando el boom de chimeneas de fábrica de repente estalló a través del paisaje de Lancashire meridional. Esta nueva agenda de investigación histórica ha dirigido nuestra atención a la importancia del relativamente alto nivel de productividad y desarrollo comercial que Gran Bretaña ya había alcanzado a mediados del siglo XVIII. Antes se creía que la renta nacional británica creció tan rápido después de 1780 que solo se había alcanzado un nivel muy modesto antes de eso. Ahora se entiende que el crecimiento después de 1780 no fue tan rápido como una vez se creyó (razón por la cual la nueva ortodoxia originalmente fue bautizada como “lento” crecimiento) y que la renta nacional de Gran Bretaña ya registraba un nivel respetable a mediados del siglo XVIII (aproximadamente un 50% superior a las estimaciones anteriores). Casi medio siglo antes de que la primera hilandería semiautomática a vapor empezara a operar en Lancashire en la década de 1790, la economía agraria “orgánica avanzada”⁶ ya estaba superando a la costa de China y a los Países Bajos como la economía más urbanizada, capitalizada y rica en comunicaciones del mundo. Como se observa en la figura 1, desde 1600 en adelante el desarrollo urbano de Inglaterra —un excelente índice de avance económico y comercial— fue divergiendo radicalmente de la media europea (representada aquí por la línea de tendencia para Francia) y ganó rápidamente al líder mundial, Holanda.

6 El término proviene de conferencias interpretativas clásicas de Wrigley (1988).

FIGURA 1
CRECIMIENTO URBANO EN INGLATERRA,* PAÍSES BAJOS Y FRANCIA, 1600-1850



Fuente: Wrigley (2004: 89, fig. 3.8).

* Porcentaje de personas que viven en pueblos de más de 5000 habitantes.

Los historiadores ahora consideran que la cuestión clave sobre el primer caso de desarrollo económico en el mundo es explicar cómo Gran Bretaña, en el transcurso del siglo y medio que precedió a la década de 1780, llegó a estar tan hambrienta por nuevas fuentes de energía y métodos de producción en masa. ¿Cómo había llegado esta sociedad y economía al punto donde sus mentes más perspicaces podían detectar una demanda palpable para la expansión de la fábrica y la aplicación del motor de vapor?⁷

-
- 7 Carta de Matthew Boulton a James Watt, de junio de 1781, reproducida en Sproule (1992): "La gente en Londres, Manchester y Birmingham está loca por los molinos de vapor. No es mi intención apurarte, pero creo que en el transcurso de un mes o dos, debemos decidarnos a sacar una patente para ciertos métodos para producir movimiento rotativo... No hay otro Cornualles que buscar [bombear el agua de las minas de estaño Cornualles había proporcionado el primer mercado para los primeros motores de vapor], y la línea más probable para el consumo de nuestros motores es la aplicación de ellos a los molinos que es ciertamente un campo amplio". Esta carta provee evidencia directa del estímulo del mercado, interpretado por Boulton, lo que provocó que su compañero, Watt, patentara el sistema de engranaje planetario para el motor de vapor rotativo en 1782.

La investigación de los historiadores demográficos ha contribuido mucho para nuestra mejor comprensión acerca del nivel de vida comparativamente alto, relativamente libre de mortalidad por hambruna, en Inglaterra y Gales durante inicios de la edad moderna desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII. Esto fue producto de cuatro instituciones conectadas, tres sociales y una política: servicio y aprendizaje para la mayoría de los adultos jóvenes, desde la edad de 14 años, que residieran lejos de su hogar y del pueblo de nacimiento; matrimonio prudencial, tardío y no universal para ambos sexos (la mayoría aplazaba el matrimonio hasta casi los 20 años, mientras que el 15-20% nunca se casó, suprimiendo la fertilidad); un tabú sobre la coresidencia con parientes aseguraba hogares de familia nuclear con coresidentes sin parentesco; y, finalmente, una red de protección de bienestar colectivista impuesta por el Estado consistente en la *Poor Law* parroquial, que cuidaba de los ancianos (KUSSMAUL 1981; LASLETT 1965; SMITH 1986, 1996; WRIGLEY 1997, 2004; WRIGLEY Y SCHOFIELD 1981). Ellos y otros historiadores también han explorado la importancia de los patrones de consumo socialmente distribuidos de manera más amplia, lo que supone este nuevo entendimiento acerca de la mayor afluencia masiva en los siglos XVII y XVIII (BREWER Y PORTER 1992; DE VRIES 1994; KING 1997a, 1997b; WEATHERILL 1988); asimismo, las fuentes de un mayor nivel de productividad agrícola ya logrado en el transcurso del siglo anterior a 1750 (ALLEN 2004, WRIGLEY 1988, Wrigley 2006); y, por último, la mayor importancia tanto económica como cultural de la vida urbana y comercial de todo el siglo y medio antes del crecimiento de las *shock cities* industriales del siglo XIX (BORSAY 1989, LANGFORD 1991, WRIGLEY 1987).

Mientras tanto, el aporte de Douglass North, de manera totalmente complementaria, ha reforzado poderosamente esta búsqueda por los orígenes más profundos, más a largo plazo, de la historia del crecimiento económico británico a principios de la edad moderna. North, así como Marx y de hecho todos aquellos con una buena formación en análisis smithiano, entendió correctamente que la novedad fundamental de la revolución industrial se encontraba en la expansión a través de la sociedad y cultura británica —y en todo el mundo mediante sus colonias, comercio e imperio— de la mercantilización de una gran variedad de relaciones de intercambio, tanto entre personas como entre las personas y cosas. Ello es lo que a menudo y vagamente llamamos expansión del “mercado”. Aunque los mercados son por supuesto una antigua institución social, North problematiza la cuestión de cómo podría ampliarse la actividad del mercado, una pregunta que los economistas y los historiadores económicos en gran parte dejaron de hacer desde Smith⁸. North estaba interesado en averiguar qué se necesitó para

8 Sin embargo, el análisis seminal de Coase, “La naturaleza de la firma”, fue para los economistas una importante excepción a esta generalización. Los historiadores sociales siempre han “problematizado” la llegada del mercado, es decir, la relación basada en transacciones en efectivo, aunque lo han hecho más por denunciarlo en términos éticos por sus consecuencias sociales que por investigar su fragilidad y las inusuales condiciones históricas necesarias para que ocurra una efectiva mercantilización. Véase, por ejemplo, Polanyi (1957) y Thompson (1968), aunque sin duda el ensayo clásico de Tawney (1977), “La religión en el otro del capitalismo: un estudio histórico”, se enfoca en la ideología del capitalismo, un importante elemento de la agenda de North.

que los mercados, razonablemente eficientes en los tres factores de producción establecidos por Adam Smith (tierra, capital y trabajadores) proliferaran a escala nacional. North identificó una tríada de acontecimientos históricos de importancia fundamental. En primer lugar, el surgimiento de los derechos de propiedad, como idea y práctica, pues es una de las facultades individuales (y familiares) poseer y disponer libremente de la propiedad; ello, según North, crea incentivos para la acción económica en un mercado. En segundo lugar, la aparición de los Estados modernos capaces de proteger y supervisar dichos derechos de propiedad a lo largo de sus extensiones territoriales, mediante la aplicación del estado de derecho. En tercer lugar, la ideología; es decir, la aparición de un sistema adecuado de creencias morales y éticas justificables en una economía de propiedades y bienes.

Aspectos importantes de estas publicaciones seminales de la década de 1980 se reunieron en la fascinante contribución de Peter Solar (1995), en la que empleó al máximo el valor de la perspectiva comparada al sugerir repensar dramáticamente la importancia de las *Poor Laws* inglesas para la historia del desarrollo económico en Gran Bretaña. Las *Poor Laws* siempre han recibido gran atención de los historiadores, aunque raramente una “buena prensa”. Fuertemente influenciada por la herencia posterior a 1834 de la nueva *Poor Law* y su famoso principio disuasivo de “menos elegibilidad”, la historia de las *Poor Laws* ha tendido a ser abordada como la historia de la jerarquía social, control social, coacción, relaciones de clase y experimentación de la pobreza. Sin embargo, desde la perspectiva de la Europa continental, especialmente la perspectiva de los historiadores del Siglo de Oro Neerlandés (ISRAEL 1995) y sus deteriorados poderes con respecto de Inglaterra, Solar sostuvo que la antigua *Poor Law* —las *Poor Law* inglesas anteriores a 1834— presentó algo de profunda importancia positiva para el desarrollo de la economía inglesa, aquello que los historiadores de Gran Bretaña han fracasado en conceptualizar adecuadamente porque, sin la perspectiva comparada, continuaba siendo bastante invisible para ellos.⁹ Era el simple hecho de la existencia de la *Poor Law* en todas partes.

A partir de una nueva generación de investigación histórica publicada desde la década de 1980, ahora queda claro que a mediados del siglo XVII toda Inglaterra (y Gales a finales de dicho siglo) gozó de un sistema de seguridad social universal y omnipresente, que en realidad funcionó —no solo en las ciudades y no solo en

9 Como muestra Innes (2002), hubo una creciente conciencia contemporánea de la perspectiva comparativa y de la singularidad del sistema de seguridad social de Inglaterra desde la década de 1770 en adelante. Sin embargo, esto ocurrió básicamente en el contexto de las fuertes demandas por la reforma o incluso de la abolición del costoso sistema inglés —más notoriamente a partir de Malthus. Por el contrario, Richard Woodward, obispo de Clogher (Irlanda), sostuvo que esta sufrió debido a la falta de una *Poor Law*. Innes señala que, aunque la reforma de la *Poor Law* en 1834 redujo drásticamente e hizo “menos rigurosos” los términos en que los pobres recibían apoyo (por ejemplo, la “prueba del asilo” o *workhouse test*: quienes solicitaban el beneficio debían ingresar a un asilo, en el que recibían comida y alojamiento a cambio de trabajo), esta no abolió un sistema nacional financiado por impuestos locales, como algunos lo exigían. Estos nuevos términos se extendieron pronto a Irlanda (1838) y a Escocia (1845), aunque en una forma menos generosa que el del sistema de la prueba del asilo de 1834.

algunas regiones o parroquias, sino en prácticamente todas partes (HINDLE 2004; KING 2000; LEES 1998; SLACK 1988, 1990; SNELL 1985; confirmando a LEONARD 1900). La convincente observación comparativa de Solar fue que todo el resto de la Europa de inicios de la edad moderna, incluida incluso la altamente avanzada Holanda, presentó, por el contrario, en el mejor de los casos, una desigualdad en sus sistemas de seguridad social y, de manera más usual, una ausencia completa de un sistema fuera de las ciudades. Si uno estaba buscando razones por las que la economía “orgánica avanzada” de Inglaterra prosperó cada vez más desde 1660 en adelante, mientras que el continente e incluso Holanda se quedaron atrás, ¿podrían las distintivas *Poor Law* ser una parte importante de la historia? Y, si es así, ¿cómo fue que una enorme institución generalizada como la *Poor Law* pudo funcionar de manera relativamente eficaz en Inglaterra e incluso en el rural Gales, cuando al parecer esto estaba más allá de la imaginación y la capacidad cívica de todos los demás Estados europeos en ese momento?

En el resto de este artículo, primero, repasaré en la siguiente sección la estimulante tesis de Solar con respecto de la importancia de las *Poor Law* y varias respuestas críticas hacia él. También discutiré sobre la existencia de dos elementos institucionales más aparentemente prosaicos, pero de hecho cruciales (uno de los cuales fue omitido del análisis pionero de Solar), que ayuda a explicar por qué las *Poor Law* inglesas funcionaron en la práctica —tan ubicua y extensivamente— incluso cuando las disputas y los costos de transacción en la operación de un sistema tan oneroso y delegado podría por el contrario haber llevado a su fracaso. En la siguiente sección, también voy a argumentar que estas piezas faltantes del rompecabezas institucional son más ampliamente significativas como algo necesario para respaldar el sistema legal de los derechos de propiedad, aunque el mismo North y, por lo que sé, aquellos que han seguido sus ideas con más investigaciones sobre los requisitos institucionales para el crecimiento económico basado en el mercado —junto con las principales organizaciones mundiales que intentan promover instituciones para el desarrollo de las sociedades pobres en la actualidad, como el Banco Mundial en particular— continúan descuidándolos (WORLD BANK 2002).¹⁰

Las dos instituciones faltantes en los análisis son, en primer lugar, los registros parroquiales, un sistema de registro de identidad nacional que permitió a los individuos de una manera relativamente rutinaria, barata y fiable comprobar legalmente, siempre que fuere necesario hacerlo, sus identidades, relaciones de parentesco, estado civil, escrituras de herencia y lugar de nacimiento; la segunda institución crucial fue la del juez de paz o los magistrados. Esta también, tal como el sistema de registro y la *Poor Law*, fue una institución inglesa relativamente única. Sin duda, ningún otro país disfrutó la ventaja de las tres instituciones trabajando juntas —los magistrados, la *Poor Law* y el registro de identidad. Los magistrados eran funcionarios jurídicos designados por la Corona; ellos residían en la localidad, abrían juicio en los tribunales ordinarios de primera estancia, administraban el derecho penal y civil local, de bajo nivel, independiente e imparcial, barato y accesible en todo el país. Aunque los jueces de paz individuales eran típicamente elegidos entre la aristocracia terrateniente local (un estrato social por debajo de la

10 Véase el reporte del Banco Mundial (WORLD BANK 2006: cap. 6 y Caja 6.4).

élite terrateniente), ellos y sus decisiones eran formalmente independientes de las oligarquías locales y sus intereses, por lo que sus juicios eran justificables solamente contra los principios de la ley común y de estatuto, aunque su nombramiento estaba a entera disposición de la Corona, no de la eminencia local (LANDAU 1984).

Por lo tanto, el reciente proyecto histórico del Grupo Cambridge, que ha aprovechado con éxito la información demográfica histórica contenida en el sistema nacional de registros parroquiales de bautismos, matrimonios y entierros creados durante el reinado de Enrique VIII, no agota el significado histórico del sistema de registro para nuestra comprensión sobre cómo el desarrollo económico ocurrió primero en Gran Bretaña. De ninguna manera es una cuestión de simple casualidad que la sociedad que produjo el primer episodio de desarrollo económico autosostenido también haya creado para sí misma un inventario continuo tan detallado de identidades —su capital humano individual. Así, los investigadores históricos del Grupo Cambridge han sido capaces, solo cuatro siglos más tarde, de reconstruir las familias ordinarias en sus comunidades y las decisiones económicas detalladas tomadas por individuos acerca de cuándo, dónde y con quién casarse. Ahora podemos tener conocimiento de pormenores de la vida de gente común en esta sociedad del pasado solo porque originalmente querían saberlo ellos mismos, pues ellos crearon y sostuvieron un sistema de información pública. La posesión y uso por parte de los ciudadanos (no del Estado central) de un sistema de registro de identidad era una fuente de información de gran valor para los individuos de la primera sociedad en el mundo en lograr el desarrollo económico.

388

No obstante ello, este sistema de registro no fue destinado ni utilizado como una herramienta de vigilancia del Estado central, ni fue empleado como un registro genealógico privado con fines religiosos, como sabemos se hizo en partes de China, o como un registro confesional tipo el aplicado en Francia. Era un registro público, local y cívico, creado deliberadamente por el Estado a mediados del siglo XVI con fines legales y económicos, directamente relacionados con las necesidades de las personas que operaban en los mercados precoces de propiedad en Inglaterra. Lo sabemos porque el instigador del sistema registró su razón para establecerlo. Thomas Cromwell, el vicario general de Enrique VIII, que introdujo el sistema nacional para el registro de todos los nacimientos, muertes y matrimonios en 1538, explicó su utilidad en los siguientes términos:

[...] para evitar diversos conflictos, procesos y disputas derivadas de la edad, descendencia directa, título de herencia, legitimación de bastardía, y para conocimiento, sin importar si cualquier persona es nuestro sujeto o no. (HIGGS 2004a: 39)

Es interesante notar que, si bien la escasa alfabetización ha sido considerada una de las razones por las que sería inviable para un país menos desarrollado en la actualidad establecer un sistema de registro integral, los historiadores estiman que las tasas de alfabetización de la población inglesa en 1540 eran de 20% en hombres y 10% en las mujeres; ello por debajo de los porcentajes de cualquier país en el mundo actual (CRESSY 1980: 177). Sin embargo, el sistema de registro parroquial no fue el sueño de un mero administrador como Thomas Cromwell. Los registros de hecho se mantuvieron en todo el país, con suficientes registros sobrevivientes hasta el día de hoy para que el Grupo Cambridge pueda analizar una

“muestra” del 4% de 404 registros, con lo cual se rastreó la historia de la población de Inglaterra desde 1538 en adelante (WRIGLEY Y SCHOFIELD 1981).¹¹

De esta manera, el argumento es que el sistema de registro civil que operaba en las parroquias de Inglaterra y Gales desde 1538 en adelante fue una institución inmensamente importante que ayudó a hacer posible el primer caso de crecimiento autosostenible del mercado en los tres sentidos identificados como significativos por Douglass North. Así, en primer lugar, facilitó de manera crucial el funcionamiento de un sistema legal que dotaba a las personas ordinarias de identidades legales, lo cual permitía que ellos y sus familias ejerzan su derecho a la propiedad, entre otros. En segundo lugar, fue un ejemplo paradigmático del funcionamiento eficaz del Estado británico y su capacidad para proteger los derechos de propiedad de una persona —la conservación de los registros parroquiales demuestra la capacidad estatal de delegación de órdenes para hacer cumplir las disposiciones registrales hasta en los ámbitos parroquial e individual. En tercer lugar, como voy a argumentar más adelante, el sistema de registro parroquial puede haber sido crucial en el mantenimiento de la credibilidad política y legal del sistema de seguridad social integral de las *Poor Law*. Ello, a su vez, era importante para legitimar ideológicamente las prácticas de una creciente economía de mercado y proporcionar los medios para abordar los graves problemas sociales de alteración causados por el crecimiento del mercado (SZRETER 1997). Siguiendo la línea de Solar (1995) y Lees (1998), se puede argumentar que la existencia de las *Poor Law* fue determinante para permitir que la sociedad británica, durante el transcurso de los siglos XVII y XVIII, gradualmente modifique sus creencias morales y éticas con el fin de acostumbrarse a las prácticas e implicaciones sociales de un mercado cada vez más móvil en tierra, capital y fuerza laboral.

389

LAS POOR LAW INGLESAS Y LA MOVILIDAD DE LA FUERZA LABORAL

A mediados del siglo XVII, aunque no de manera uniforme en sus procedimientos, se establecieron dos estatutos “Para el Alivio de los Pobres”, en 1598 y 1601; ello constituyó una realidad genuina en fuerza operativa en toda el área (HINDLE 2004, SLACK 1990). Entonces, la población inglesa y su mercado laboral, tanto en la ciudad como en el campo, logró una base totalmente diferente de la del resto de Europa en cuanto a seguridad social (SOLAR 1995). En consecuencia, los ingleses (aunque no los irlandeses ni los escoceses, quienes no contaban con ninguna *Poor*

11 Wrigley y Schofield ciertamente tuvieron que lidiar con los vacíos en el material del registro parroquial sobreviviente que aprovecharon para su exhaustivo estudio, pero no atribuyen estos vacíos a un error en la custodia de los registros parroquiales desde 1538 en algunas o en cualquier parroquia, sino a los problemas de la supervivencia física de dichos registros durante los siglos. He verificado este punto en conversaciones personales con Wrigley y Schofield, quienes confirmaron que nada que hayan visto les lleva a suponer que un sistema nacional de registros parroquiales esencialmente completo geográficamente no fuera instituido en Inglaterra a partir de 1538.

Law, ni un sistema de registro parroquial anglicano)¹² fueron las primeras personas en el mundo en dejar de experimentar mortalidad por hambruna; una libertad adquirida en la segunda mitad del siglo XVII (OUTHWAITE 1991, cap. 2).

Además, Peter Solar (1995) ha argumentado que el sistema de seguridad social integral proporcionado por las *Poor Law* tenía un cierto número de consecuencias económicas bastante significativas, de relevancia para los estratos altos, así como el aumento de la productividad agrícola y la urbanización en Inglaterra durante los siglos XVII y XVIII. En particular, en combinación con la importante previa innovación institucional del establecimiento temprano en la ley inglesa de la completa alienabilidad de la tierra sucedida en el siglo XIII (NUTT 2005)¹³; ello tenía el potencial para fomentar la emancipación y la movilidad laboral en la mentalidad campesina, con excesivo apego a la tierra como la única forma de seguridad. Así, los individuos tenían una relativa certeza, dentro de las normas que regían los derechos de asentamiento de la *Poor Law* y el sistema asociado de certificados¹⁴, de ser asistidos, dondequiera que se mudaran a trabajar en la economía, sin importar cual sea su estatus de posesión de propiedades. Los terratenientes y los campesinos podían cosechar los beneficios económicos que se obtenían de las granjas de mayor tamaño, de los enclosures (cercamientos) y del despido de trabajadores o del cambio de sus contratos por unos más eficientes por semanas o días, sin provocar los mismos temores y protestas de quienes son afectados negativamente, como los suscitados en el continente. Pero, igualmente, dichos empleadores en Inglaterra tenían un fuerte incentivo para hacer esto solo si realmente tenía un sentido económico, porque, como contribuyentes al fondo de la *Poor Law* parroquial, también tendrían que considerar su responsabilidad de apoyar a las familias de los trabajadores despedidos, al menos en el corto plazo hasta que encontraran nuevos trabajos. Por lo tanto, desde el punto de vista de los pequeños productores o arrendatarios, dada la seguridad social tan genuina, trabajar por salarios —ya sea en el campo o en la ciudad— no era necesariamente menos seguro que el acceso a las tierras. No había ninguna necesidad de fetichizar la propiedad de tierras entre los pobres como unpreciado símbolo de seguridad familiar, como sucedió entre el campesinado en el continente, y de manera notable en Francia, cuya agricultura fue afligida con la práctica del morcellement (SOLAR 1995). Además, como Richard Smith ha subrayado, bajo las *Poor Law* inglesas, otro motivo para tanto apego a las tierras y debido a la restricción de la movilidad laboral de los jóvenes, es que los pobres ancianos, discapacitados y viudas tenían una fuente alternativa de apoyo en este derecho reconocido a solicitar en el fondo de la parroquia, obviando la necesidad absoluta de mantener estrecho contacto entre las generaciones de la familia (SMITH 1986).

12 Los registros parroquiales de la iglesia de Escocia se mantuvieron de manera muy inadecuada antes de que el registro civil se estableciera tardíamente en 1854. Mientras, un sistema de registro civil para Irlanda fue finalmente promulgado en 1864. Para saber sobre las *Poor Law* de Irlanda y Escocia. Véase nota 9 arriba.

13 Macfarlane (1978: 82-83), citando a Maitland, el eminente historiador del Derecho inglés.

14 Desde finales del siglo XVII, a los individuos se les podía expedir certificados de su parroquia de asentamiento, lo que reconocía la responsabilidad "para su alivio" (véase SOLAR Y SMITH 2003: 472). Véase nota 16.

King ha discutido la interpretación de Solar, señalando que las prácticas de la *Poor Law* en Inglaterra variaron sustancialmente en las diferentes regiones, condados e incluso en las parroquias adyacentes (KING 1997a). Solar respondió, sin embargo, que, a pesar de dicha variación en las prácticas, la fuerza de la perspectiva comparativa reside precisamente en el punto de que había prácticas de alivio que se realizaban en todas partes a lo largo de Inglaterra —aunque bastante discutido y con muchas diferencias locales— mientras que en el continente simplemente no existían en absoluto a través de las amplias extensiones del país (SOLAR 1997). En su posterior contribución, King ha empleado evidencias del siglo XVIII para proponer dos diferentes regímenes regionales de la *Poor Law* (KING 2000). Sostiene que, en el norte, el alivio al pobre era a menudo operado de una manera relativamente estricta y parsimoniosa, llevando las capacidades de supervivencia de los pobres al límite (aunque debe señalarse que estos “límites” no parecen haber cruzado la línea en la producción de cualquier patrón detectable de mortalidad relacionada con la escasez, como se señaló anteriormente). En cuanto al sur, King acepta la representación de Solar de un régimen más generoso (KING 2000: esp. cap. 7). Entonces, esto parecería dejar los puntos principales de Solar prácticamente intactos con respecto del papel de la *Poor Law* como garante y respaldo ubicuo y, en particular, como una explicación contributiva importante para la alta productividad de la economía “orgánica avanzada” de Inglaterra, entre 1550 y 1750, ya que esta economía estaba predominantemente situada en la mitad sur de Inglaterra; aquí es donde dos tercios de la población nacional y más de dos tercios de la riqueza nacional se concentraban a lo largo de este periodo (SZRETER 2005: 356).

Por lo tanto, aunque sin ser de ninguna manera una democracia electoral, los temas de la soberanía británica en los siglos XVII y XVIII gozaron, en relación con los trabajadores rurales pobres del resto de Europa en aquel momento, de los derechos prácticos y “avanzados” en seguridad y salud garantizados por el Estado —funciones y capacidades en terminología de Sen (1999). Hay que tener en cuenta que el argumento no es que la *Poor Law* inglesa y su operación ubicua hayan proporcionado a las personas un medio preferido de seguridad social. Sin embargo, a través de su existencia obligatoria en todas las parroquias, sí suministró una base para el logro real de un estado de seguridad social personal, que fue respaldado no solo por depender de la compasión de los demás, sino por una obligación social institucional permanente e inevitable.

La *Poor Law*, y su ejecución por el Consejo Privado y por los magistrados (INNES 1999, SLACK 1988), creó en todas partes de Inglaterra un sistema público de reconocimiento de responsabilidad colectiva para la subsistencia de todos. Esto incluye, por ejemplo, tal y como han demostrado las investigaciones recientes en las regiones norte y sur hechas por Nutt (2005), un enfoque sorprendentemente no moralista y humanitario al apoyo de madres solteras y sus hijos ilegítimos, una categoría con frecuencia estigmatizada y marginada en otros contextos que carecen de un sistema de seguridad social universalista¹⁵. La provisión pública y parroquial de vivienda para los pobres (BROAD 2000) es otro ejemplo de cuán desarrollado pudo volverse el sistema de seguridad social localmente antes de 1834. Ello no significa

15 Para los contrastantes tratos a las solteras embarazadas en otras sociedades de esta época, véase por ejemplo KERTZER 1993.

que no hubo asperezas y mezquindad en la operación de un régimen que trata con aquellos en circunstancias desafortunadas. No es de extrañar que aquellos en necesidad hayan preferido, de poder hacerlo, recibir apoyo de otras fuentes no oficiales tales como parientes, vecinos, filántropos individuales y organizaciones benéficas, tal como los historiadores han enfatizado (FELDMAN 2003). Pero sí quiere decir que aquellos que carecían de estas fuentes de apoyo no cayeron simplemente a través de esta preciosa pero frecuentemente desgastada red de actos privados informales de solidaridad. De ahí que exista la convincente, comparativa evidencia, a escala global, de una relativa falta de correlación en Inglaterra, única en toda Europa en ese momento, entre las fluctuaciones en el precio de los alimentos y la tasa de muertes (GALLOWAY 1988). Después de todo, las formas no-gubernamentales de apoyo existieron en gran parte del resto de Europa en una gran variedad, como la Iglesia, los parientes, los vecinos y la filantropía. Funcionó para la mayoría de la gente durante la mayor parte del tiempo, pero cuando llegaba la hora de la verdad para toda una comunidad, como en tiempos de severa escasez, pudieron fallar, y de manera desastrosa. La *Poor Law* significó que en Inglaterra y Gales, desde mediados del siglo XVII, la seguridad social funcionara con verdadera certeza para todas las personas, todo el tiempo.

En efecto, dada la evidencia descubierta por los historiadores sobre “una economía de improvisaciones” de los pobres, la misma que a menudo involucró a parientes y vecinos (KING Y TOMKINS 2003), así como mucha actividad filantrópica y mutualista (FELDMAN 2003), es también posible argumentar que lejos de “dejar de lado” formas alternativas de apoyo social, la existencia de la *Poor Law* localmente delegada y fundada de hecho alentó a todos los ciudadanos a pensar y actuar de manera más útil frente a los problemas de inseguridad sobre ingresos, salud y bienestar. Ello resultó en una gama más amplia, no más limitada, de respuestas y proceder privado, en comparación con las demás sociedades (INNES 1996, SMITH 1996). En otras palabras, la institucionalización de los fundamentos de seguridad social del Estado, al traer en realidad una práctica jurídicamente impugnada de disposición colectiva en cada pueblo y ciudad a través de las tierras, creó la primera “sociedad de bienestar” del mundo, una ciudadanía para quienes el tema de los medios de subsistencia y la seguridad no solo estaba relacionado con sus familias y vecinos, sino también con perfectos desconocidos, cuyos problemas ahora definían como propios, a menos que se pudiera probar lo contrario. La responsabilidad y el peso de las pruebas fueron cambiados de manera decisiva por las *Poor Law* isabelinas y su aplicación en el transcurso del siglo posterior, a favor de una responsabilidad colectiva de todos y para todos. La *Poor Law*, financiada totalmente por impuestos locales, creó un conjunto muy claro de responsabilidades para quienes tenían los medios de apoyar a aquellos que no los tenían, trayendo también de tal modo una forma de seguro político local y seguridad contra los conflictos sociales. De esta manera, se creó un nuevo discurso de y sobre el bienestar, al igual que una práctica legal asociada supervisada por los magistrados, tanto dentro de las parroquias como entre las parroquias, en donde dichas responsabilidades descansan de manera apropiada (NUTT 2005). Ello, en términos generales, es la interpretación ofrecida por Lees (1998).

Además del recurso vital para la sociedad civil de los tribunales de jueces locales accesibles para resolver todas las disputas, los registros parroquiales de nacimientos, muertes y matrimonios probablemente también fueron cruciales para

permitir que este sistema universalista de seguridad social administrada localmente adquiriera un consentimiento y credibilidad a largo plazo entre las diversas comunidades de los contribuyentes locales que fueron obligados por ley al apoyo financiero obligatorio del sistema en todas las parroquias del país. Una versión del problema de “beneficiarios gratuitos” es una característica absolutamente estándar de cualquier esquema de riesgo acumulado de seguridad social, que es esencialmente lo que la *Poor Law* isabelina ordenó en cada una de las parroquias de Inglaterra y Gales. Debían existir normas sólidas y aceptadas para garantizar un equilibrio entre las responsabilidades de quienes contribuían a dicho fondo colectivo local, y el grado de exigencias legítimamente viables del fondo. Un problema crítico con respecto de este sistema de seguridad social, altamente delegado, de fondos pequeños a escala parroquial fue la posibilidad de que algunas parroquias estuvieran temporal o regularmente inundadas con solicitantes migrantes, a quienes no podían permitirse apoyar. Este problema surgió inevitablemente a principios del siglo XVII a medida que el sistema de la *Poor Law* se asentó. El Estado británico respondió debidamente con la aprobación de una serie de estatutos relativos a las leyes del asentamiento, que proporcionaron un conjunto de normas para definir las responsabilidades de alivio de las parroquias ante los individuos nacidos, que residían y trabajaban dentro de sus fronteras¹⁶.

Las leyes de asentamiento fueron cruciales para el funcionamiento exitoso de las *Poor Law*, como un sistema localmente delegado. De no haber sido complementadas las *Poor Law* por las leyes de asentamiento, parece probable que el sistema de seguridad social hubiese caído en descrédito y desuso debido a la poca practicidad de la responsabilidad ilimitada para los contribuyentes de cada parroquia; igual habría pasado si las *Poor Law* hubiesen tenido que ejercer un potente incentivo deliberado —desde el punto de vista del crecimiento económico—, produciendo una mentalidad de “asedio” en cada parroquia, y de tal modo impidiendo la movilidad institucional de la fuerza laboral en la economía. Algunos historiadores han argumentado (al igual que Adam Smith —véase nota 21) que algo similar a esto último ocurrió (LANDAU 1990). Sin embargo, el único estudio empírico detallado disponible sobre el funcionamiento de las leyes de asentamiento bajo la antigua *Poor Law* en el norte industrial ha demostrado cómo el sistema bajo la supervisión del magistrado significaba que las leyes de asentamiento podrían operarse con una gran flexibilidad local en respuesta a las necesidades de la fuerza laboral regional (TAYLOR 1989). Taylor concluyó que la práctica regional de alivio a no residentes era “idealmente apropiada para el norte industrial y proporcionaba un respaldo en épocas de desempleo cíclico, permitiendo a los pobres buscar puestos de trabajo donde podrían encontrarlos” (TAYLOR 1989: 143). El hecho de que Inglaterra mostrara la tasa más alta de urbanización en Europa durante la época de la antigua *Poor Law* y sus leyes de asentamiento, como muestra la figura 1, parece ser evidencia concluyente de que, en conjunto, estas instituciones alentaron fuertemente, en lugar de impedir, la movilidad laboral¹⁷.

16 La primera “Ley de Asentamiento” fue la ley de 1662 “Para el mejor alivio de los pobres de este reino”. Luego siguieron numerosas normas, como las de 1686, 1692, 1697, 1723 y 1795, las cuales modificaron las leyes y procedimientos de diversas maneras (FELDMAN 2003, SLACK 1990).

17 Como Wrigley (1987: cap. 6) ha demostrado, debido a las tasas de mortalidad urbanas relati-

Yo argumentaría que la combinación de *Poor Law* y las leyes de asentamiento funcionaron de manera relativamente eficaz como un sistema de alivio que suscitó un acuerdo práctico; ello permitió dar seguridad social genuina a toda la población, constituyéndose en un mecanismo que, en definitiva, facilitó en vez de impedir la movilidad de fuerza laboral necesaria para el crecimiento económico en una economía orgánica avanzada. Ello ocurrió porque sus mecanismos fueron facilitados de manera crucial tanto por los tribunales de magistrados como por el sistema de registro parroquial. Así, tanto los contribuyentes como los administradores del sistema podían confiar en que varios de los tipos de disputas más frecuentes y vejatorios entre parroquias sobre la responsabilidad de alivio para individuos particulares bajo las leyes de asentamiento podían ser resueltas localmente de manera autoritaria por los magistrados, aunque en otros casos solo se necesitaba recurrir únicamente a los registros parroquiales. El argumento no es que los registros parroquiales pudieran solucionar toda clase de problemas relacionados con el funcionamiento de las *Poor Law*, pero sí podían proveer y constituían la base de información con la que se podía resolver una considerable cantidad de querellas relacionadas con las leyes de asentamiento. Esto alivió la carga procesal e incertidumbre en el sistema, que, de lo contrario, podría haber ocasionado su ruptura o desuso, al igual que ocurrió en otras partes de Europa continental. Aunque aún no ha habido ningún estudio publicado sobre el uso de registros parroquiales para este propósito, Snell (1985), historiador que ha analizado de manera profunda una amplia gama de registros de reconocimiento de asentamiento del periodo de 1660 a 1834, ha confirmado que con frecuencia notó el uso de los registros parroquiales para adjudicar en disputas de asentamiento¹⁸.

vamente altas de los inicios de la edad moderna, el sustancial crecimiento urbano agregado, como el presentado en Inglaterra de 1600 a 1800, podría solamente sostenerse mediante altas tasas de movilidad y migración del campo a la ciudad. El hecho de que Inglaterra experimentara más urbanización durante estos dos siglos que el resto de Europa debe significar que las tasas de migración del campo a la ciudad fueron mayores que en cualquier otro lugar de Europa. Véase también la nota 14.

- 18 Comunicación personal de Keith D. M. Snell a Simon R. S. Szreter 30 de abril de 2004: "Lo he visto muchas veces en disputas de asentamiento. Puede ocurrir de manera informal: la parroquia escribe al incumbente pidiendo detalles y una copia del ingreso en el registro, y generalmente esto se refiere al de matrimonio para una mujer (quien asumió el asentamiento de su marido, así que lo necesitan para comprobar que está legalmente casada), o al asentamiento paternal (algunas personas siguen el asentamiento de su padre, si no logran ganar uno por derecho propio), o a un bastardo (quien usualmente toma la parroquia donde fue dejado y donde está registrado); o más raramente, están tratando de averiguar de dónde viene un hombre para que puedan llevarse a cabo más investigaciones para ver dónde radicó legalmente. Los pobres pueden, en determinadas circunstancias, volverse silenciosos u olvidadizos sobre estas cuestiones, si no desean retirarse a un lugar determinado. Y luego hay casos en los que alguien se volvió loco, y nuevamente los registros parroquiales se usaban a veces para tratar de descubrir de dónde provenía la persona y quizás así darle asentamiento, especialmente si esa persona no podía hablar por sí misma, y otros estaban en duda sobre este asunto. Más allá del matrimonio, el asentamiento paternal y tal vez el registro de nacimiento ilegítimo, el registro parroquial no equivale a ninguna evidencia firme sobre el asentamiento, pero proporciona pistas que luego pueden seguirse. Sobre estos casos, a veces

De esta forma, el registro de identidad —y la capacidad de su ejercicio legal— además de ser un derecho humano fundamental, como se reconoce hoy en las convenciones de la ONU, fue una importante institución que facilitó la consolidación durante dos siglos de la viabilidad práctica y política del sistema de seguridad social inglés altamente inusual, universalista y localmente delegado. Y fue este sistema único de seguridad social que, a su vez, jugó un papel integral en permitir que la economía agraria británica alcanzara un alto índice de movilidad laboral durante el siglo de productividad económica en aumento y la expansión comercial que finalmente produjo la revolución industrial.

REGISTRO DE IDENTIDAD Y MOVILIDAD DE CAPITAL

Según el énfasis de North (1981) ya referido, la importancia del desarrollo histórico de un sistema generalmente disponible de derechos de propiedad, apoyado ampliamente por el Estado y la ley, produjo la movilidad de capital y la actividad del mercado ampliamente dispersa. En el campo de los estudios sobre desarrollo, este enfoque ha ganado mucho protagonismo recientemente a través del trabajo de De Soto (2000). Al comparar la historia de los Estados Unidos del siglo XIX con su natal Perú y otros países menos desarrollados, De Soto identificó la falta de un sistema adecuado de derecho de propiedad formal que permita que las personas obtengan un título legal que reconozca la titularidad de sus bienes, los cuales en países como el propio Perú surgen en una incapacidad institucional por legitimarlos que impide la formación de capital entre los pobres (De Soto 2000). Ello restringe el uso comercial de los bienes a los más ricos de la sociedad, quienes por sí solos pueden pagar los costos, sobornos y demoras de los tortuosos procesos legales y pueden asignar sus activos —casas, tierras, empresas— según su conveniencia. Para el resto de la población, la incapacidad de obtener el título legal de sus activos significa que estos no pueden usarse como capital, es decir, como una garantía para generar crédito o fondos de inversión en empresas productivas.

395

Sin embargo, las prescripciones de política e investigación de De Soto parecen incompletas en vista de la importancia de un factor institucional más crucial y necesario para un sistema difuso de derechos de propiedad en la sociedad. De Soto parece suponer que el reconocimiento legal y público de las identidades personales es un tema no problemático. De Soto se concentra en una sola mitad del problema, que es crear fijeza y seguridad en el título legal de los derechos de propiedad, y omite la cuestión de fijar la identidad legal de personas en muchos países pobres.

encuentras papelitos del incumbente en paquetes de registros de asentamiento con líneas copiadas del registro. Los clérigos incluso intentan en ocasiones cobrar por este servicio y en otras están sirviendo a su propia parroquia. Y también ocurre más formalmente cuando las parroquias están en disputa en Sesiones Trimestrales [audiencias por J. P. que se daban cuatro veces al año], donde nuevamente tal evidencia podía ser crucial. Uno encuentra el registro mencionado frecuentemente, en el caso de papeles relacionados con tales disputas, que naturalmente ocurren por miles cada año, estando entre los mayores ítems del negocio de las sesiones. De esta manera he visto el registro mencionado en el periodo desde finales del siglo XVII hasta mediados del siglo XIX”.

Como hemos visto, con el sistema de registro parroquial así como con el sistema de seguridad social, la economía preindustrial inglesa fue muy precoz en este aspecto de su desarrollo institucional. Aunque, curiosamente, Inglaterra casi perdió ambos recursos institucionales una vez que el rápido crecimiento económico y la expansión urbana agitada de la revolución industrial de vapor entraron en vigor durante las primeras tres a cuatro décadas del siglo XIX, cuando las tasas de crecimiento económico nacional subieron constantemente en casi un 2% anual por primera vez en la historia. Esa época formativa del expansionismo del libre mercado, con su nueva ideología dominante de "ciencia" económica *laissez-faire*, llevó a que el sistema de seguridad social respaldado por el Estado sea menospreciado. La disputa se generó en esta primera generación de economistas liberales clásicos sobre el venerable sistema de "bienestar" del país que consideraban era excesivamente generoso, que estaba negligentemente administrado y era un estímulo contraproducente para una cultura de dependencia. El reverendo Thomas Malthus fue el más conocido entre un número de ricos y poderosos defensores de dicho punto de vista (BRUNDAGE 1978, MANDLER 1987). En respuesta a estos argumentos, el gasto nacional en las *Poor Law* fue reducido a la mitad en el año 1834, pasando de aproximadamente 2% de la renta nacional (en aquel momento el índice de apoyo más generoso en Europa) al 1%, ya que fue rediseñado como un sistema disuasivo, pues estigmatizaba efectivamente a aquellos que lo utilizaban (ROSE 1986, SLACK 1990). Ello se encuentra en estrecho paralelismo con los puntos de vista neoliberales que registraron un ascenso general en la política internacional de desarrollo durante las dos últimas décadas del siglo XX.

Como en las ciudades del tercer mundo en la actualidad, en estas circunstancias de retirada o ausencia de seguridad social aprobada por el Estado, las formas de asistencia autosostenida llegaron a existir por necesidad. En Gran Bretaña, debido a la herencia a largo plazo de las prácticas de bienestar colectivista y hogares de familia nuclear, una familia extensa y vínculos de parentesco no eran necesariamente la principal fuente de apoyo, como lo es a menudo en los países pobres hoy en día. En cambio, este apoyo con frecuencia fue proporcionado por congregaciones religiosas pequeñas de una sola capilla lideradas por figuras carismáticas locales (GILBERT 1976, MASON 1994), o por algunos de los propios líderes de negocios locales, quienes intentaban cuidar a sus fuerzas de trabajo tan bien como podían (ROBERTS 1979). Las sociedades amistosas basadas en el comercio de seguro mutuo entre los trabajadores (y los sindicatos rudimentarios) también parecen haber aumentado sustancialmente en número y membresías después de 1834 en respuesta a esta situación (NEAVE 1996, REID 2004). Es probable que gran parte de esta historia esté desarrollándose otra vez en la actualidad en el veloz crecimiento económico que se experimenta en partes de China urbana. Así como Gran Bretaña en las décadas de 1830 y 1840, las tasas de crecimiento económico nacional de China durante la década de 1990 y 2000 significan un elevado éxito económico a escala nacional. Sin embargo, la economía urbana está siendo alimentada por una fuerza laboral rural vulnerable de inmigrantes, en particular en el caso de China, la llamada "población negra"; esta procede de 200 millones de nacimientos "no deseados" —ciudadanos no registrados que carecen de reconocimiento positivo de su identidad por parte del Estado chino y, por lo tanto, no sujetos a derechos legales ni cívicos y con acceso problemático a los sistemas oficiales de apoyo (GREENHALGH 2004: 163, tabla 8.3).

En la Gran Bretaña de comienzos del siglo XIX, el sistema de registro también fue casi arrastrado por la alteración y agitación de una sociedad que experimentaba la migración masiva del campo a las ciudades, conforme las fábricas de vapor invalidaban a la producción rural (POOLEY Y D'CRUZE 1994), junto con la expansión de capillas inconformes sin ninguna alianza con la Iglesia y sus registros¹⁹. Sin embargo, las crecientes clases comerciales y de propiedades estaban lo suficientemente conscientes de que ese registro de identidad era de vital importancia para sus intereses económicos dinásticos. En vez de estar preparados para ver el sistema de registro de identidad caer en deterioro y desuso, querían un sistema de registro nacional mejorado, integral y accesible, establecido para atender sus necesidades.

Así, en el primer capítulo de su reciente estudio sobre la historia de la Oficina de Registros Generales de Inglaterra y Gales (GRO, por sus siglas en inglés), Higgs (2004b), finalmente ha decidido fundamentar la historia completa de la motivación política para la creación de esta oficina por estatuto en 1836. Ello es algo que había eludido a varios investigadores anteriormente, quienes habían pensado que la principal motivación para crear la GRO vino de los disidentes religiosos o por motivos de salud pública, pues los médicos del sector rápidamente aprovecharon la oportunidad que representaba un registro civil nacional de muertes para liderar el estudio de "estadísticas vitales"²⁰ del país. Higgs demuestra convincentemente que el contexto político real para la creación de un sistema de registro civil de nacimientos, muertes, y matrimonios administrado y financiado por la nación, para todos, sin importar su religión, fue un movimiento social creciente entre las clases medias acaudaladas del país "para establecer las instituciones del Estado para el registro y la preservación de títulos de propiedad" (HIGGS 2004b: 9). Esta campaña política comenzó en el nombramiento gubernamental de la Comisión de Bienes Raíces, entre 1829 y 1833. Las recomendaciones de la Comisión y las grandes preocupaciones del movimiento llevaron en última instancia a la creación de un conjunto de instituciones oficiales interrelacionadas para el registro del título legal de propiedad (incluyendo la nueva propiedad de bienes muebles e intelectuales de la edad industrial y comercial), como la Oficina de Registros Públicos, la Oficina de Patentes, el Catastro y la Oficina Central de Autenticación. De esta manera, como cada una de estas oficinas de registro de propiedad, los índices alfabéticos por apellidos de familia de la GRO (para facilitar el acceso del público general a sus expedientes personales) se alojaron de manera conveniente en Somerset House en The Strand, cerca de estas instituciones de registros legales y de los Inns of Court (Colegios de Abogados), ya que se preveía sería el uso principal de este nuevo servicio financiado por el Estado para la verificación de identidad personal.

Higgs también ha llamado la atención sobre el hecho de que la motivación para establecer un servicio de registro civil secular a principios del siglo XIX fue esencialmente una reafirmación de la importancia de los motivos expresados para el establecimiento original por el Estado Tudor del primer sistema nacional de

19 Sobre los esfuerzos de la Iglesia anglicana para lidiar con este problema a comienzos del siglo XIX, véase BASTEN 2006.

20 El término victoriano para la epidemiología: EYLER 1979, SZRETER 2005: cap. 8.

registro de identidad. Así, los registros parroquiales anglicanos del siglo XVI, para recordar, fueron creados principalmente “con el fin de evitar diversos conflictos, procesos y disputas derivadas de la edad, descendencia directa, escritura de herencia, legitimación de bastardía” (Higgs 2004b: 10). Por la década de 1830, la eficacia del sistema parroquial anglicano de casi tres siglos de edad parece haber estado comprometida por una serie de razones. Tenía base local (diocesana), pero los individuos y familias que operaban ya entonces en una economía nacional verdaderamente integrada necesitaban un registro centralizado. Muchas parroquias de la ciudad central se vieron abrumadas por la carga de trabajo en las ciudades de rápido crecimiento y, de manera más evidente, el sistema anglicano no se adaptaba a los intereses del creciente número de inconformistas, quienes se quejaron de que tenían que soportar una ceremonia de matrimonio extranjero para asegurar un registro legal que proteja los intereses de propiedad de su familia. De hecho, los cuáqueros, una de las comunidades disidentes más antiguas, organizadas y urbanas, desde principios de su historia reconocieron la importancia de mantener sus propios registros civiles separados para este propósito. A mediados del siglo XVIII, los cuáqueros también usaban sus registros como evidencia para calificar al apoyo de sus propios fondos de seguridad social, señalando nuevamente la íntima relación que he sugerido entre un registro de identidad y un sistema de seguridad social que funcione, con el fin de refinar el problema de beneficiarios gratuitos (VANN Y EVERSLEY 1992: 15-16).

CONCLUSIONES: LA IMPORTANCIA DEL REGISTRO DE IDENTIDAD, JUSTICIA LOCAL ACCESIBLE Y SEGURIDAD SOCIAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

398

Hay lecciones importantes que pueden extraerse de la nueva historia revisionista; para ello haré hincapié en la importancia de la fase temprana del desarrollo económico gradual, en el caso de la historia británica. Como se ilustra en la figura 1, desde 1540 hasta 1780, Gran Bretaña pasó de ser una economía pequeña promedio en la periferia europea a ser líder mundial, principalmente por la alta eficiencia de su economía agraria. Inglaterra fue afortunada de contar con una gama de importantes instituciones sociales y legales aprobadas por el Estado, que facilitó los mercados libres en tierra, capital y fuerza laboral, proporcionando al mismo tiempo una seguridad social personal y colectiva más eficaz a sus capitalistas y trabajadores individuales y a sus familiares que en cualquier otro lugar del mundo.

La historia de Gran Bretaña indica que aquellos que, como De Soto y el Banco Mundial, en la actualidad están tratando de fomentar el desarrollo económico y la expansión de la actividad del mercado en países como los de América Latina o África a través de un enfoque post-Douglass North referente a construir las instituciones apropiadas requeridas para que los mercados florezcan, tienen que comenzar por empoderar a las personas con un sistema accesible y seguro para el registro de sus propias identidades. El equipo de registro civil es un práctico complemento necesario para el énfasis que hace De Soto sobre la necesidad de leyes de título de propiedad y agencias de aplicación para permitir que todos en la sociedad —no solo los ricos— puedan movilizar sus activos en capital. Ello no quiere sugerir,

por supuesto, que un sistema de registro de identidad —o incluso un sistema de registro de identidad con un sistema de seguridad social colectiva— sea un empuje político suficiente para producir el desarrollo económico. Sin embargo, yo diría que ambas son políticas, prudentes y necesarias, y que, junto con el concepto de propiedad privada y el estado de derecho, crearán un ambiente institucional propicio para alentar el funcionamiento del mercado indígena por parte de una gama cada vez mayor de individuos en la sociedad.

El registro también puede ser un mecanismo institucional multifacético para promover el crecimiento económico, bienestar y salud de la población de manera simultánea, tres metas que no necesariamente siempre coinciden (EASTERLIN 1999, SZRETER 1997). El registro civil proporciona, además, información crucial para la implementación de un sistema de inteligencia epidemiológica exacto y preciso, como ocurrió en la Gran Bretaña victoriana (EYLER 1979). En efecto, el Estado británico y sus diversas autoridades de gobierno local, en la década de 1870, poseían un conocimiento más completo y detallado de los patrones cambiantes de salud ciudadana que el existente hoy en día en muchos países del mundo (SZRETER 2005: caps. 4, 8). Sin esta calidad de información, la promoción de inversiones y servicios de salud pública para los más necesitados hubieran sido muy difíciles de implementar de manera eficaz.

La interpretación de los orígenes del crecimiento económico de inicios de la edad moderna en Gran Bretaña sugiere, siguiendo las pistas de North y Solar, que un sistema de seguridad social en todo el país, financiado a través de impuestos progresivos locales (como lo era la *Poor Law*, basada en un impuesto local a la propiedad), combinado con el registro civil y un sistema legal barato, imparcial y accesible a escala local, proporciona dotes institucionales fundacionales vitalmente importantes y necesarias para fomentar el crecimiento del mercado y la movilidad de trabajadores y capital. Joseph y colaboradores (2000) expresaron una suposición común generalizada de que los países pobres del mundo no podrían ser capaces de pagar instituciones tales como el sistema de registro de identidad previsto en el PIDCP; no obstante, en lugar de ser algo secundario u opcional en el proceso de desarrollo económico, las lecciones de la historia sugieren que esos países pobres no pueden permitirse no invertir en dichas instituciones, si el desarrollo económico a través de la actividad del mercado de sus propios ciudadanos es su meta a largo plazo.

En los países más pobres del mundo, tales como Malawi, la completa gama de innovaciones institucionales, que gradualmente surgieron en Inglaterra de inicios de la edad moderna, siguen faltando en la actualidad. No hay ninguna propiedad individual formal de tierras, pero la asignación por costumbre y jefes de la ciudad hace posible solo las “compras” informales o los contratos de arrendamiento sin ninguna protección legal (GUEST 2004: cap. 3). No hay ninguna seguridad social para personas más allá de los lazos de sangre y de la iglesia local o la membresía en una mezquita; y no hay ningún registro general a escala nacional de nacimientos, muertes o matrimonios. No es realista que el gobierno o el Banco Mundial formulen planes ambiciosos y políticas para el desarrollo económico nacional sin abordar la ausencia de estas instituciones fundamentales. Con ninguna otra forma de seguridad significativa para todos, sino para una pequeña élite, la mayoría de las personas en Malawi, de manera muy sensata, buscan mantener buenas relaciones con

sus familiares, correligionarios locales y su jefe de aldea como prioridad en la vida. Es casi imposible que la mayoría acumule capital personal y es altamente peligroso debilitar los estrechos vínculos personales con el linaje reconocido y la comunidad de residencia. La retórica occidental santurrona (e hipócrita) que denuncia “corrupción” en el gobierno y en toda la sociedad en los países más pobres del mundo, es en parte una profunda interpretación errónea y mal entendida de las normas económicas alternativas altamente racionales de lealtad a redes primarias, que simplemente debe prevalecer como norma autoconservante en una sociedad sin formas colectivamente provistas de seguridad social y en el que la mayoría no puede acumular riqueza personal. La acción como “agente libre” en la economía de mercado simplemente no tiene sentido para esa gran mayoría de un país como Malawi sin cambios significativos en el contexto institucional. Inglaterra, en común con la mayoría de otras sociedades desarrolladas actualmente, solo logró tal cambio mediante las instituciones incluyentes; ello a su vez permite que, en el transcurso de varios siglos, los motivos y conductas de la gente cambien.

El gobierno malauí puede iniciar al país por este camino, con asistencia técnica y apoyo financiero de la comunidad internacional. Sin embargo, serán necesarias por lo menos una o dos generaciones para crecer y madurar bajo las nuevas normas, antes de que la vida malauí pueda adaptarse y prosperar para que tenga más sentido para las personas actuar como agentes del mercado. Mientras tanto, los economistas neoliberales se opondrán a cualquier tipo de “subvenciones”, como las ofrecidas por un sistema de seguridad social como la propuesta aquí, porque esto produce una distorsión de incentivos, desde la perspectiva teórica de un análisis de la microeconomía de la operación de los mercados libres. No obstante, desde una perspectiva histórica y práctica, se puede observar que fue solo la confianza en la existencia de un sistema de seguridad social ubicuo, razonablemente justo y financiado conjuntamente, lo que permitió a los trabajadores pobres en Inglaterra de inicios de la edad moderna actuar asumiendo el precio por su trabajo en la economía nacional. Paradójicamente, desde el punto de vista de la teoría microeconómica, una sociedad como Malawi en la actualidad necesita un sistema de seguridad social (junto con los cambios de las leyes de propiedad sobre la tierra) para cambiar toda la estructura de incentivos de sus comunidades —con su intensa dependencia en las redes familiares y comunitarias— con el fin de que las personas puedan empezar a responder, sin distorsión, a las señales del mercado.²¹

A pesar de su importancia en el caso histórico británico, uno puede mirar en vano muchos de los documentos más influyentes de la política internacional, tales como los informes anuales de World Development o del PNUD, o los resultados de las comisiones importantes, tales como los informes de Sachs de la OMS/OMC o incluso el reciente informe especial sobre *Los derechos humanos y el desarrollo* (WORLD

21 Smith, en *La riqueza de las naciones* (1776), fue el primero de muchos economistas liberales en descartar este punto crucial sobre la estructura de incentivos, denunciando la antigua Poor Law de Inglaterra y sus leyes de asentamiento (SMITH 1970: 240-245). Smith cree que estas instituciones impidieron fatalmente la movilidad de los trabajadores, aparentemente sin notar que la extraordinaria tasa de urbanización de Inglaterra durante su propia vida, entre 1723 y 1790 (véase figura 1), atestigua el hecho de que, con la Poor Law y las leyes de asentamiento, su población fue la más móvil en Europa (véase nota 17).

BANK INSTITUTE 2006) del propio Banco Mundial para cualquier referencia en ellos sobre la importancia de promover esquemas prácticos para establecer sistemas de registro civil y de identidad seguros²². Los problemas en la consecución de dichos sistemas, en muchos contextos, están lejos de ser triviales y requerirán mucho análisis, negociación e ingenio²³. Sin embargo, si hay una sola política fundacional que los pobres del mundo requieren es el reconocimiento público de su existencia individual desde el nacimiento hasta la muerte.

La posibilidad de que tales sistemas de registro de identidad puedan ser y, de hecho han sido, utilizados por un régimen político deformado para vigilancia política y represión (SELTZER Y ANDERSON 2001), al igual que en el apartheid en Sudáfrica (BRECKENRIDGE 2005a), no niega el valor del argumento presentado aquí ni la política que se propone. Todos los bienes sociales, instituciones y herramientas pueden usarse para fines tanto positivos como negativos, y mientras más poderosa e importante la herramienta, mayor es su potencial impacto. El hecho de que el régimen nazi trágicamente fuera capaz de explotar el sistema de información de identidad nacional de Holanda para localizar a los judíos de manera más eficaz con el fin de dañarlos no significa que un sistema de registro de identidad es tan intrínsecamente peligroso que no debe ser construido —similar a pensar que el uso del sistema ferroviario de Europa por parte de los nazis, para agilizar el transporte de los judíos en gran número a sus destinos, significara que la tecnología ferroviaria es intrínsecamente una amenaza siniestra—. En cambio, ello significa que debe prestarse importante atención a las implicaciones éticas de la creación de sistemas de información.

22 Hay una bibliografía académica internacional muy bien desarrollada y continua sobre la historia de los sistemas estatales, oficiales y “científicos” de provisión de identidad social. El enfoque predominante aquí ha sido a través de historias críticas de los esquemas de clasificación ideados por los funcionarios para los censos y para fines de control de migración, o las tecnologías de identificación para una amplia gama de fines médicos, educativos, o de sanción penal. Una variada selección de dichos estudios incluyen, por ejemplo: BOWKER Y STAR 1999; CAPLAN Y TORPEY 2001; COHN 1987; SZRETER 1984, 1993; así como a ANDERSON 1991, DESROSIÈRES 1993, CURTIS 2001, KERTZER Y AREL 2002, SZRETER et ál. 2004 y Hirsch 2005. Dichos recuentos históricos y antropológicos han sido excelentes analizando las percepciones, las ideologías y los requisitos burocráticos de aquellos funcionarios y profesionales posicionados en una relación de gobierno con los demás en la sociedad. Sin embargo, ha habido una relativa poca atención a las cuestiones distintas e igualmente válidas vinculadas con lo que los ciudadanos positivamente pueden obtener y de las que pueden beneficiarse a partir de ciertas formas de sistemas de identidad legal y oficial, en particular de los sistemas de registro civil y vital que se discuten aquí.

23 Por ejemplo, como Scott, Tehranian y Mathias (2002) muestran, han existido y siguen existiendo muchas sociedades en las que las convenciones de nomenclatura indígenas son difíciles de adaptar a un sistema nacional que requiere la asignación de identidades individuales únicas e inequívocas. Ello puede verse doblemente agravado en la actualidad en sociedades con asentamientos rurales o urbanos de viviendas precarias, donde las direcciones físicas tampoco son necesariamente fáciles de especificar. Véase, por ejemplo, PROHMMO Y BRYANT 2004 para un estudio de caso de una aldea tailandesa contemporánea en la que coexisten varios sistemas diferentes para definir y enumerar los hogares.

En primer lugar, tiene que haber consentimiento en las leyes de propiedad de la información. Los sistemas de registro de identidad crean una categoría de información pública sobre las personas, pero esta debe considerarse propiedad privada solamente de la persona a quien se refiere. Solo de esta premisa se debería considerar cualquier otro posible uso de la información por parte de terceros, siendo los usos epidemiológicos en el ámbito de la salud pública por profesionales acreditados probablemente el único uso legítimo adicional que deba permitirse en el diseño. Tal y como Breckenridge (2005b) ha advertido con relación al ejemplo concreto de la nueva tecnología biométrica de Sudáfrica después del apartheid, el reconocimiento de este principio de propiedad significa que se debe pensar muy seriamente en la clase de sistemas de información de identidad que se crean, la tecnología de construcción precisa y los modos de acceso (que deben darse esencialmente por particulares y de manera opaca para al Estado o usos comerciales). Así, debe prestarse atención a las leyes que rodean el uso del sistema y la posibilidad, por ejemplo, de que existan sanciones internacionales para cualquier Estado o empresa que abuse de este aspecto de los derechos humanos de una persona (que en principio debe aplicarse para la violación de cualquiera de los otros derechos humanos de los ciudadanos de los Estados participantes en los convenios y actas de las Naciones Unidas).

Una posible conclusión política a señalar sería que es recomendable proponer que una sociedad invierta en un sistema de registro de identidad solo cuando hay confianza en que su Constitución es democrática y que su sociedad civil es sólida. Una característica fundamental de una sociedad civil sólida es la existencia de un sistema independiente, imparcial y accesible para que gente común recurra a la ley, similar a los tribunales de magistrados en la Inglaterra de principios de la edad moderna. El sistema de tribunales de magistrados era una cercana aproximación histórica a la personificación institucional de una forma positiva de vinculación de capital social²⁴. Hay que reconocer una especie de relación "del huevo y la gallina" entre la fuerza de la sociedad civil y su vinculante capital social, la libertad de los ciudadanos, la responsabilidad práctica de los Estados democráticos y la existencia de un sistema de registro de identidad seguro y accesible. Con un poder judicial y abogacía fuertes e independientes, los ciudadanos de Inglaterra, tan temprano como en los siglos XVI y XVII, ya estaban disfrutando del uso de un sistema de registro de identidad adecuado para sus propios fines, mientras que el Estado central carecía de un mapa rudimentario de sus propiedades y posesiones. E incluso, al mismo tiempo, en la Irlanda subyugada y "colonial", el mismo Estado central en Londres impuso con éxito el ejercicio de un mapeo completo en 1679, en un país cuya población predominantemente católica y sin propiedades, y su débil sociedad civil, debieron permanecer sin un sistema de registro de identidad por casi dos siglos más (SCOTT 1998: 49).

Otra posible conclusión política, que puede seguir de estas diversas consideraciones éticas y prácticas, es que aunque los sistemas de registro de identidad para los ciudadanos requieren el reconocimiento y el apoyo de los Estados y sus leyes nacionales, estarían mejor constituidos como instituciones autónomas

24 Sobre el capital social vinculante (no confundir con las formas de capital social de vínculos y de puente), véase SZRETER Y WOOLCOCK 2004, reimpresso en Szreter 2005, cap. 11.

e independientes de los gobiernos nacionales electos y sus agendas políticas cambiantes, y en última instancia responder solamente a las Naciones Unidas en el marco del derecho internacional. Esto no parece ser una sugerencia tan radical, dado que todos los Estados que participan en el PIDCP ya han reconocido que los derechos prescritos por el Pacto van desde la aceptación de los Estado parte a los compromisos de un conjunto mayor de principios que las indicadas por el interés nacional o *raison d'état*; hasta el derecho al registro de identidad que es, por supuesto, uno de los derechos civiles y políticos.

Quizás podamos ver el futuro informe de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud para enfatizar la importancia del registro civil integral en todos los países y generar la información epidemiológica de alta calidad necesaria para diseñar las políticas más eficaces con el fin promover la salud de la población. Ya ha habido un comienzo en esta dirección por parte de la Health Metrics Network²⁵ financiada por Gates. Sin embargo, aunque ello sea valioso, el punto, que este artículo ha tratado de trabajar, es que la importancia del registro de identidad no es solo una cuestión de registro civil para fines epidemiológicos y de salud pública. La falta continua de sistemas de registro universal de identidad civil en muchos países y comunidades pobres es un escándalo para los derechos humanos y un obstáculo fundamental para el desarrollo. En tal sentido, las organizaciones internacionales más poderosas del mundo que promueven el desarrollo económico la deben abordar como una de sus más altas prioridades, dando debida consideración al punto crucial de que en estos sistemas, aunque necesariamente compatibles con la autoridad y los recursos de los gobiernos nacionales, es necesaria la protección contra posibles abusos. Los sistemas de registro de identidad deben crearse principalmente dentro del concepto de libertad y para el uso de particulares, y no con la finalidad de servir a los propósitos de las organizaciones comerciales o de los Estados.

403

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer al público que escuchó y comentó las versiones anteriores de este artículo en: Indepth Network General Meeting en Hanoi; el seminario sobre la pobreza en el Instituto Von Hugel, Universidad de St Edmund, Cambridge; el Grupo de Cambridge para la Historia de la Estructura Social y de la Población; el Departamento de Medicina Comunitaria de la Universidad de Cambridge; la conferencia conjunta sobre Tecnología de Identificación; el Instituto de Salud Pública de la Universidad de Copenhague; la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Western Cape; el Departamento de Historia de la Universidad de Kwazulu-Natal; y la Sociedad Médica de Manchester. También me gustaría agradecer a Hilary Cooper, Richard Drayton, Joanna Innes, Andrew Lang, John Powles y Tony Wrigley por su ayuda y comentarios hechos a varios borradores.

25 Para detalles sobre estas actividades visite <www.healthmetricsnetwork.org>.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, Robert C.
 1992 *Enclosure and the yeoman: The agricultural development of the South Midlands, 1450-1850*. Oxford: Clarendon Press.
- 2004 "Agriculture during the industrial revolution". En: FLOUDB, Roderick y Paul JOHNSON (eds.), *The Cambridge economic history of modern Britain: vol. I: 1700-1860*, tercera edición. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 96-116.
- ANDERSON, Benedict
 1991 *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, edición revisada. Londres: Verso.
- BASTEN, Stuart A.
 2006 "From Rose's Bill to Rose's Act: a reappraisal of the 1812 Parish Register Act". *Local Population Studies*, 76, pp. 43-62.
- BORSAY, Peter
 1989 *The English urban renaissance: Culture and society in the provincial town, 1660-1770*. Oxford: Clarendon Press.
- BOWKER, Geoffrey C. y Susan Leigh STAR
 1999 *Sorting things out. Classification and its consequences*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press.
- BRECKENRIDGE, Keith
 2005a "Verwoerd's Bureau of Proof: total information in the making of apartheid". *History Workshop Journal*, 59, pp. 83-108.
 2005b "The biometric state: the promise and peril of digital government in the New South Africa". *Journal of African Studies*, vol. 3, N.º 2, pp. 267-282.
- BREWER, John y Roy PORTER (eds.)
 1992 *Consumption and the world of goods*. Londres: Routledge.
- BROAD, John
 2000 "Housing the rural poor in southern England". *Agricultural History Review*, vol. 48, N.º 2, pp. 151-170.
- BRUNDAGE, Anthony
 1978 *The making of the New Poor Law: The politics of inquiry, enactment and implementation 1832-1839*. Londres: Hutchinson.
- CAPLAN, Jane y John TORPEY (eds.)
 2001 *Documenting individual identity: The development of state practices in the Modern World*. Princeton: Princeton University Press.
- COASE, Ronald
 1937 "The nature of the firm". *Economica*, vol. 4, N.º 16, pp. 386-405.

- COHN, Bernard S.
1987 "The census, social structure and objectification in South Asia". En: COHN, Bernard S. (ed.). *An anthropologist among the historians and other essays*. Oxford: Oxford University Press, pp. 224-254.
- CRAFTS, Nicholas F. R.
1985 *British economic growth during the industrial revolution*. Oxford: Clarendon Press.
- CRAFTS, Nicholas F. R. y Crafts K. HARLEY
1992 "Output growth and the British industrial revolution: a restatement of the Crafts-Harley view". *Economic History Review*, vol. 45, N.º 4, pp. 703-730.
- CRESSY, David
1980 *Literacy and the social order: Reading and writing in Tudor and Stuart England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CURTIS, Bruce
2001 *The politics of population state formation, statistics and the Census of Canada, 1840-1875*. Toronto: University of Toronto Press.
- DE SOTO, Hernando
2000 *The Mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Nueva York: Basic Books.
- DE VRIES, Jan
1994 "The industrial revolution and the industrious revolution". *Journal Economic History*, vol. 54, N.º 2, pp. 249-270.
- DESROSIÈRES, Alain
1993 *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. París: Editions la Découverte.
- EASTERLIN, Richard A.
1999 "How beneficent is the market? A look at the modern history of mortality". *European Review of Economic History*, 3, pp. 257-294.
- EYLER, John M.
1979 *Victorian social medicine: The ideas and methods of William Farr*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- FELDMAN, David
2003 "Migrants, immigrants and welfare from the old Poor Law to the welfare state". *Trans Royal Historical Society*, 13, pp. 79-104.
- GALLOWAY, Patrick R.
1988 "Basic patterns in annual variations in fertility, nuptiality, mortality, and prices in pre-industrial Europe". *Population Studies*, 42, pp. 275-303.

- GILBERT, Alan D.
1976 *Religion in industrial society. Church, chapel and social change 1740-1914.* Londres: Longman.
- GREENHALGH, Susan
2004 "Making up China's 'Black Population'". En SZRETER et ál. 2004: 148-172.
- GUEST, Robert
2004 *The shackled continent. Africa's past, present and future.* Londres: Pan Macmillan.
- HARLEY, C. Knick
1982 "British industrialization before 1841: evidence of slower growth during the industrial revolution". *Journal Economic History*, 42, pp. 267-289.
- HIGGS, Edward
2004a *The information state in England: The central collection of information on citizens since 1500.* Londres: Palgrave Macmillan.
2004b *Life, death and statistics. Civil Registration, censuses and the work of the General Register Office, 1836-1952.* Hatfield: Local Population Studies.
- HINDLE, Steve
2004 *On the Parish? The micro-politics of poor relief in rural England ca. 1550-1750.* Oxford: Clarendon Press.
- HIRSCH, Francine
2005 *Empire of nations. Ethnographic knowledge and the making of the Soviet Union.* Ithaca: Cornell University Press.
- INNES, Joanna
1996 "The 'mixed economy of welfare' in early modern England: assessments of the options from Hale to Malthus (ca. 1683-1803)". En: DAUNTON, Martin J. (ed.), *Charity, self-interest and welfare in the English past.* Londres: University College London Press, pp. 139-180.
1999 "The state and the Poor: 18th-century England in European perspective". En: BREWER, John y Echart HELLMUTH (eds.), *Rethinking Leviathan; the 18th century state in Britain and Germany.* Oxford: Oxford University Press, pp. 225-280.
2002 "The distinctiveness of the English Poor Laws, 1750-1850". En: WINCH, Donald y Patrick K. O'BRIEN (eds.), *The Political Economy of British historical experience, 1688-1914.* Oxford: Oxford University Press, pp. 381-407.
- ISRAEL, Jonathan I.
1995 *The Dutch Republic: its rise, greatness and fall 1477-1806.* Oxford: Clarendon Press-
- JOSEPH, Sarah; Jenny SCHULTZ y Melissa CASTAN
2000 *The international covenant on civil and political rights. Cases, materials, and commentary.* Oxford: Oxford University Press.

- KADISH, Alon
1989 *Historians, economists and economic history*. Londres: Routledge.
- KERTZER, David I.
1993 *Sacrificed for honor. Italian infant abandonment and the politics of reproductive control*. Boston: Beacon Press.
- KERTZER, David I. y Dominique AREL (eds.)
2002 *Census and identity. The politics of race, ethnicity, and language in national censuses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KING, Peter
1997a "Pauper inventories and the material lives of the poor in the 18th and early 19th centuries". En: HITCHCOCK, Tim; Peter KING y Pamela SHARPE (eds.), *Chronicling poverty; the words and lives of the English Poor 1640-1840*. Basingstoke: Macmillan, pp. 155-191.
- KING, Steven
1997b "Poor relief and English economic development reappraised". *Economic History Review*, 50, pp. 360-368.
2000 *Poverty and Welfare in England 1700-1850. A regional perspective*. Manchester: Manchester University Press.
- KING, Steven y Alannah TOMKINS (eds.)
2003 *The Poor in England, 1700-1850: An economy of makeshifts*. Manchester: Manchester University Press.
- KOOT, Gerard M.
1987 *English historical economics, 1870-1926. The rise of economic history and neo-mercantilism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KUSSMAUL, Ann
1981 *Servants in husbandry in early modern England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LANDAU, Norma
1984 *The justices of the peace, 1679-1760*. Londres: University of California Press.
1990 "The regulation of immigration, economic structures and definitions of the poor in 18th-century England". *Historical Journal*, 33, pp. 541-572.
- LANGFORD, Paul
1991 *Public life and the propertied Englishman 1689-1798*. Oxford: Clarendon Press.
- LASLETT, Peter
1965 *The world we have lost*. Londres: Methuen.
- LEES, Lynn Hollen
1998 *The solidarities of strangers. The English Poor Laws and the People 1700-1948*. Cambridge: Cambridge University Press.

- LEONARD, Ellen M.
1900 *The early history of English poor relief*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MACFARLANE, Alan
1978 *The origins of English individualism*. Oxford: Blackwell.
- MANDLER, Peter
1987 "The making of the New Poor Law redivivus". *Past and Present*, 117, pp. 131-157.
- MASON, Michael
1994 *The making of Victorian sexual attitudes*. Oxford: Oxford University Press.
- MATHERS, Colin D.; DORIS M. FAT, MIE INOUE, CHALAPATI RAO y ALAN D. LOPEZ
2005 "Counting the dead and what they died from: an assessment of the global status of cause of death data". *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 83, N.º 3, pp. 171-177.
- NEAVE, David
1996 "Friendly societies in Great Britain". En: LINDEN, Marcel van der, Michel DREYFUS, Bernard GIBAUD Y Jan LUCASSEN (eds.), *Social security mutualism: The comparative history of mutual benefit societies*. Bern, Nueva York: Peter Lang, Berne, pp. 41-64.
- 408 NORTH, Douglass C.
1981 *Structure and change in economic history*. Nueva York: Norton.
- NUTT, Thomas W.
2005 "The paradox and problems of illegitimate paternity in Old Poor Law Essex". En: LEVENE, Alisa S.; THOMAS W. NUTT y SAMANTHA K. WILLIAMS (eds.), *Illegitimacy in Britain 1700-1920*. Basingstoke: Macmillan, pp. 101-121.
- OUTHWAITE, R. Brian
1991 *Dealth, public policy and social disturbance in England, 1550-1800*. Basingstoke: Macmillan.
- POLANYI, Karl
1957 *The great transformation*. Boston: Beacon Press.
- POOLEY, Colin G. y SHANI D'CRUZE
1994 "Migration and urbanisation in north-west England circa 1760-1830". *Social History*, vol. 19, N.º 3, pp. 339-358.
- PROHMMO, Aree y JOHN BRYANT
2004 "Measuring the population of a Northeast Thai Village". En: Szreter, Sholkamy y Dharmalingam 2004: 234-248.
- REID, Alastair J.
2004 *United we stand. A history of Britain's Trade Unions*. Londres: Allen Lane.

- ROBERTS, David
1979 *Paternalism in early Victorian England*. Londres: Croom Helm.
- ROSE, Michael E.
1986 *The relief of poverty, 1834-1914*. Macmillan, Basingstoke.
- SCOTT, James C.
1998 *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- SCOTT, James C.; John TEHRANIAN y Jeremy MATHIAS
2002 "The production of legal identities proper to states: the case of the permanent family surname". *Comparative Studies in Society and History*, vol. 44, N.º 1, pp. 4-44.
- SELTZER, William y Margo ANDERSON
2001 "The dark side of numbers: the role of population data systems in human rights abuses". *Social Research*, vol. 68, n.º 2, pp. 481-513.
- SEN, Amartya
1999 *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SLACK, Paul
1988 *Poverty and policy in Tudor and Stuart England*. Londres: Longman.
1990 *The English Poor Law 1531-1782*. Basingstoke: Macmillan.
- SMITH, Adam
1970[1776] *The wealth of nations*, edición de A. Skinner. Harmondsworth: Penguin.
- SMITH, Richard M.
1986 "Transfer incomes, risk and security: the roles of the family and the collectivity in recent theories of fertility change". En: COLEMAN, David y Roger SCHOFIELD (eds.), *The state of population theory: Forward from Malthus*. Blackwell: Oxford, pp. 86-211.
1996 "Charity, self-interest and welfare: reflections from demographic and family history". En: DAUNTON, Martin J. (ed.), *Charity, self-interest & welfare in the English past*. Londres: UCL Press, , pp. 23-49.
- SNELL, Keith D. M.
1985 *Annals of the labouring poor: Social change and agrarian England 1660-1900*. Cambridge: Springer.
- SOLAR, Peter M.
1995 "Poor relief and English economic development before the industrial revolution". *EcHR*, 48, pp. 1-22.
1997 "Poor relief and English economic development: a renewed plea for comparative history". *EcHR*, 50, pp. 369-374.
- SOLAR, Peter M. & Richard M. SMITH
2003 "An old Poor Law for the New Europe?". David, P. A. & M. Thomas (eds.), *The economic future in historical perspective*. Oxford: Oxford University Press, pp. 463-477.

SPROULE, Anna

- 1992 *James Watt: The story of the development of steam engines and how they created our industrial society*. Watford, Herts: Exley Publications.

SZRETER, Simon

- 1984 "The genesis of the Registrar-General's social classification of occupations". *British Journal of Sociology*, vol. 35, N.º 4, pp. 522-546.
- 1993 "The official representation of social classes in Britain, United States and France: the professional model and "les cadres". *Comparative Studies in Society and History*, vol. 35, N.º 2, pp. 285-317.
- 1997 "Economic growth, disruption, deprivation, disease and death: on the importance of the politics of public health". *Population & Development Review*, vol. 23, N.º 4, pp. 693-728. [Reimpreso en 2005.]
- 2005 *Health and wealth. Studies in history and policy*. Rochester: University of Rochester.

SZRETER, Simon; Hania SHOLKAMY y A. DHARMALINGAM (eds.)

- 2004 *Categories and contexts: Anthropological and historical studies in critical demography*. Oxford: Oxford University Press.

SZRETER, Simon y Michael WOOLCOCK

- 2004 "Health by association? Social capital, social theory and the political economy of public health". *International Journal of Epidemiology*, vol. 33, N.º 4, pp. 650-667. [Reimpreso en Szreter 2005: cap. 11.]

TAWNEY, Richard H.

- 1977 [1926] *Religion and the rise of capitalism*. Penguin: Harmondsworth.

TAYLOR, James S.

- 1989 *Poverty, migration and settlement in the industrial revolution. Sojourners' narratives*. Palo Alto, California: SPOSS.

THOMPSON, Edward P.

- 1968 [1963] *The making of the English working class*. Harmondsworth: Penguin.

VANN, Richard T. y David E. C. EVERSLEY

- 1992 *Friends in life and death: The British and Irish quakers in the demographic transition*. Cambridge: Cambridge University Press.

WEATHERILL, Lorna

- 1988 *Consumer behaviour and material culture, 1660-1760*. Londres: Methuen.

WORLD BANK

- 2002 *World Development Report 2002*. Washington D. C.: World Bank.
- 2006 *World Development Report 2006*. Washington D. C.: World Bank.

WORLD BANK INSTITUTE

- 2006 *Development Outreach. Special Report, 'Human Rights and Development'*. Washington D. C.: World Bank.

WRIGLEY, Edward A.

- 1987 *People, cities and wealth*. Oxford: Blackwell.

- 1988 *Continuity, chance and change: The character of the industrial revolution in England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1997 *English population history from family reconstitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2004 "British population during the 'long' 18th century, 1680-1840". En: FLOUD, Roderick y Paul JOHNSON (eds.), *The Cambridge economic history of modern Britain*, vol. I: 1700-1860, tercera edición. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 57-95.
- 2006 "The transition to an advanced organic economy: half a millennium of English agriculture". *Economic History Review*, vol. 59, N.º 3, pp. 435-480.
- WRIGLEY, Edward A. y Roger S. SCHOFIELD
- 1981 *The population history of England, 1541-1871: A reconstruction*. Londres: Edward Arnold.



ENTRE LA PARROQUIA Y EL MUNICIPIO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO CIVIL PERUANO, 1830-1930

ALEX LOAYZA

INTRODUCCIÓN

El registro civil es un registro público que, como instrumento al servicio del Estado y del individuo, deja constancia oficial de la existencia (nacimiento, defunción), estado civil (matrimonio, divorcio, viudez) y condición de las personas (minoría y mayoría de edad, dependencia), hechos que en su conjunto tienen cierta importancia jurídica. El registro civil cumple así una serie de funciones que permiten al Estado, por un lado, una mejor protección de los derechos civiles y políticos al establecer un nexo directo con el individuo, a quien se le reconoce como ciudadano y se le proporciona seguridad jurídica e identidad; y, por otra parte, sirve para un mejor control y administración de la población en el territorio nacional. El objetivo de este artículo es plantear un panorama histórico sobre el del registro civil en el Perú durante el primer siglo republicano; sin embargo, debido a los pocos trabajos históricos sobre este tema, se hace necesario vincularlo con problemas y procesos históricos, políticos y sociales más amplios¹.

La implementación del registro civil en el Perú se inserta dentro del proceso de desarrollo del Estado-nación; es decir, de la construcción de un aparato estatal burocrático con monopolio jurídico y represivo sobre la población que habita su territorio, así como la difusión de una identidad cívica y política que legitima su acción. El primer tema abarca el diseño institucional del registro civil a partir de la legislación, así como su proceso de implementación y su impacto en la sociedad. Bajo lo segundo, se cubren las propuestas políticas y sociales detrás de la implementación del registro civil (fomento de la inmigración extranjera,

1 Sobre el registro civil en el Perú, los trabajos históricos son básicamente de tipo jurídico; la excepción es el artículo de Gabriela Ramos, "Transiciones sombrías: Iglesia, Estado y los registros de defunciones en el Perú" (2012).

secularización de ciertos aspectos de la vida privada y pública). Ambas esferas están ligadas, por supuesto. No obstante, como veremos para el caso peruano, el diseño institucional que implica necesariamente cierta autonomía del Estado y la constitución de una burocracia para llevar a cabo su proyecto, muestra deficiencia para sobreponerse a determinados poderes fácticos (Iglesia, terratenientes), además de una limitada capacidad de control sobre los individuos. En el segundo tema hay un mayor desarrollo, como se evidencia en los debates que generó el tema del registro civil, donde se puede vislumbrar un cambio en la mentalidad más allá de lo político. Este cambio muestra, además del desarrollo de una base social, la existencia de una esfera pública que permitió el debate.

En el caso del Perú republicano, se puede fijar un primer periodo en el proceso de implementación del registro civil entre 1852 y 1936, lapso de vigencia del primer Código Civil. Durante esos 84 años, se realizaron en el país proyectos y debates sobre el registro civil; sin embargo, este se implementó de forma muy limitada tanto por la debilidad institucional del Estado como por el rechazo de una parte de la sociedad a esta forma de control. Un actor importante y contrario a dicha medida fue la Iglesia católica, la cual hasta entonces había tenido el monopolio del registro civil de la población desde el virreinato. Por esta razón es necesario detenernos sobre esa época y las funciones de registro de las personas que cumplió la Iglesia, así como en la finalidad y el sentido que tenía esta función para después señalar y comprender mejor el cambio que se planteó en la república.

REGISTRO DE POBLACIÓN E IDENTIDAD DURANTE EL VIRREINATO

La sociedad virreinal basaba su organización en la desigualdad social. Esto porque se afirmaba que los seres humanos eran diferentes y que cada uno tenía una función específica dentro de la comunidad. Una figura política recurrente para justificar esta idea era la de comparar la sociedad con el cuerpo humano: la cabeza con el rey y la élite dirigente, los brazos y piernas con los grupos sociales bajos. Mas esta desigualdad no significaba arbitrariedad, cada grupo tenía derechos particulares que el monarca concedía en gratitud por servicios y obediencia. Era una sociedad con relaciones de vasallaje. Para acceder a estos privilegios se debía demostrar la pertenencia a una familia, pueblo o ciudad, corporación o grupo étnico, así como fidelidad religiosa. El no-cristiano o familiares de religión o culto cuestionable eran perseguidos. El hijo ilegítimo, además de ser mal visto socialmente, estaba privado de ciertos derechos familiares y de sucesión. Los criollos, para hacer valer su posición, debían probar ser "cristianos viejos" además de pertenecer a cierto linaje. Asimismo, como ciertos oficios y el acceso a determinadas instituciones estaban reservados para algunos grupos sociales y étnicos, los sujetos debían probar su filiación étnica. Se identifica a alguien para saber a qué grupo pertenece, más que al individuo mismo. La identidad estaba en relación con el grupo.

Durante el virreinato peruano, la población estaba sujeta al poder político de la monarquía católica hispana. Esta era una organización política y social unida a la Iglesia católica, la cual a través de su doctrina le dotaba de legitimidad religiosa. A su vez, por medio de la organización institucional de su clero regular y secular, la Iglesia le ayudaba a organizar y controlar a la población en ciertos aspectos de la

existencia y del estado civil del individuo. Como la religión marcaba fuertemente la mentalidad y la vida cotidiana de las personas, la Iglesia y su doctrina prevalecieron en el control y registro de la población. Así por ejemplo, el nacimiento y la muerte de los individuos están asociados a los sacramentos del bautismo y la extremaunción. En lo relativo al bautizo, el párroco debía registrar en el libro de bautismos la fecha de nacimiento, el nombre del bautizado, el de sus padres y padrinos. Dicha acta era muy importante dado que servía para identificar al individuo dentro de una familia o fuera de ella, y le permitía formar parte de la Iglesia y de la comunidad. En el caso de la extremaunción, hasta el siglo XX esta se aplicaba a los moribundos; si bien no hay un registro de este sacramento, en tanto la sepultura de los muertos se llevaba a cabo en las iglesias, las parroquias tenían un registro de defunciones con el nombre y familia del fallecido, así como si se dejaba testamento. El certificado que expedían las parroquias era necesario para la sepultura en las iglesias. Respecto al estado civil, la Iglesia regulaba el matrimonio y lo registraba con los nombres de los contrayentes, padres y padrinos en sus libros parroquiales. La información contenida en estos registros proporciona datos sobre la persona, la familia, el lugar de origen y la filiación étnica. Estos datos no eran siempre homogéneos, la prolijidad en la información obedecía a varios factores, desde el interés del párroco hasta el rango social de los individuos, los cuales eran resaltados en sus registros por sus antecedentes familiares y lugar de procedencia. Como se deduce de lo mencionado, la parroquia era la institución clave en el registro poblacional. Esta unidad territorial básica de la Iglesia católica y de su comunidad de fieles fue fundamental para el registro de la población hasta buena parte del siglo XX.

Las personas contaban con otras instituciones, además de la Iglesia, que les servían para que en caso necesario les ayudaran a probar su identidad, su filiación familiar y étnica. Las distintas corporaciones podían dar fe del estatus de un individuo, así como el cabildo podía verificar su pertenencia a la comunidad urbana, la "vecindad". Esta institución, como fue el caso de Lima, extendía una especie de cartas de recomendación sobre la filiación familiar y los servicios que el vecino tenía para de esta manera presentarlo a las instituciones de las cuales pretendiera algún tipo de favor o puesto². En casos en que hubiera dudas sobre la familia o identidad étnica se procedía a llamar a testigos para definir el estatus del individuo; es decir, la comunidad finalmente definía su identidad. El caso de Gaspar Jurado quien pretendía el cargo de Escribano de Cámara de la Real Audiencia de Lima puede ser de utilidad para ver el proceso de prueba de identidad en el virreinato peruano. Jurado era de ascendencia indígena y ello provocó rechazo de parte de los otros escribanos de Cámara, primero objetando su capacidad para el cargo y luego señalando que su ascendencia era de "casta oscura", hecho que le impedía obtener un puesto público dado que había leyes que así lo disponían. Jurado, para probar su "limpieza de sangre", mandó pedir copia de su partida de bautizo, así como la del matrimonio de sus padres a la parroquia del pueblo de Quiparacra, en Pasco. Lamentablemente en la parroquia se habían perdido los libros y no había forma de obtener los documentos probatorios. Sin embargo, a Jurado le quedaba otra opción: el presentar testigos

2 En las actas de las sesiones del cabildo de Lima se registran esos pedidos. Véase por ejemplo la solicitud de Jaime Bauzate y Meza en octubre de 1791 en el Archivo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Libro de cabildo 38, 1784-1793, folios 252v, 256v, 257v.

que comprobaran su ascendencia indígena. Estos testigos, todos ellos “vecinos” de Lima, señalaron que Jurado y sus padres no eran de “mala raza”³.

En este punto es necesario detenernos en algo clave para la identificación: los nombres y apellidos. La forma en que estos se utilizaban era muy distinta al uso actual y a nuestros ojos es muy confuso. Los apellidos se dejaban a la elección de los padres y del individuo, y si bien había normas jurídicas que regulaban su uso, salvo si existían problemas jurídicos el asunto era dejado a la libre disposición de las personas según diversos objetivos que iban desde reivindicar o construir cierto prestigio basado en la ascendencia familiar y el lugar de origen hasta ocultar un origen considerado poco prestigioso en la sociedad colonial (ascendencia judía, mora, sangre africana o indígena, hijo natural, etc.). Como se observa, esta disposición no era arbitraria. Así, por ejemplo, la filiación familiar no siempre era por vía paterna; es decir, el apellido materno podía ir primero si ello convenía a los intereses de la familia, e incluso entre hermanos uno podía llevar primero el apellido paterno y el otro el materno. Es recién a fines del siglo XVIII que se tomó la costumbre de poner primero el apellido paterno. Aun así los hijos podían firmar de formas distintas llevando a la confusión al observador actual. Por ejemplo, los hijos de Mateo Ibáñez de Segovia y Elvira de Peralta y Cárdena firmaban como Mateo Ibáñez, Francisco Ibáñez y Peralta y Luis Ibáñez de Segovia y Peralta (MAZÍN 2005: 245-250, RIZO-PATRÓN 2000: cuadro 14)⁴. Los apellidos recuerdan, además, el origen geográfico (Toledo, Trujillo, Cusco, etc.) e incluso la filiación religiosa (De la Cruz, De los Santos) del individuo, el cual puede eventualmente convertirse en un apellido. Ese fue el caso de la población indígena del sur andino que migró hacia Santiago de Chile desde el siglo XVI y que tomó como apellido Cusco, estableciendo así una identidad de origen común y sobre todo de distinción social respecto de otros grupos⁵.

Como ya se ha mencionado, el registro de la identidad era local (parroquia, corporación, cabildo, vecinos, etc.) y por lo mismo puede entenderse que no era necesario tanta precisión sobre todo cuando lo que interesaba identificar eran identidades sociales, es decir a qué grupo pertenecía el individuo, lo cual además era flexible y dinámico dado que dependía de los objetivos del individuo (HERZOG 2007). Con todo, la labor de registro de la parroquia permitirá la fijación de los apellidos. Por último, además de los registros parroquiales, las matrículas (de contribuyentes, de vecinos, etc.) constituyeron otro tipo de registro de personas, cuyo objetivo fue básicamente medir la extensión de la población para determinados fines económicos y administrativos. En tal sentido, en algunos casos podrían ser útiles para establecer la identidad de determinado sujeto.

3 Este caso es estudiado con detalle por Marissa Bazán en *La partición política de los indígenas durante las Cortes de Cádiz: Lima en el ocaso del régimen español, 1808-1814* (2013).

4 Sobre los tipos de apellidos es útil el caso chileno; cfr. THAYER 1989: 91-166.

5 Sobre este tema complejo véase VALENZUELA 2010.

PROPUESTAS DE REGISTRO CIVIL EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DE LA REPÚBLICA

Con el establecimiento del gobierno republicano, el Perú dejó atrás un sistema de gobierno basado en la soberanía del rey y en la desigualdad social. Así, se instauró otro basado en la soberanía del pueblo compuesto por ciudadanos, es decir, individuos sujetos de derechos e iguales ante la ley. Sin embargo, como evidencian las constituciones políticas, no se rompió la alianza con la Iglesia católica. Las élites políticas veían a los eclesiásticos como colaboradores en su proyecto político. Ello es comprensible dado que la sociedad peruana e hispanoamericana era profundamente católica y, más allá de las creencias individuales, su cultura y sociedad estaban marcadas por esta religión. Esto no significaba que en el ámbito ideológico dicho monopolio no se comenzará a cuestionar, pero la realidad política y social hacía necesaria la presencia pública del cuerpo eclesiástico, como evidencia el mantenimiento de sus funciones de registro de estado civil en las parroquias.

Los problemas para implementar un registro civil independiente del registro parroquial durante los primeros años de la república se debieron a la inestabilidad política y económica del país. Faltaba no solo un cuerpo burocrático estable y distribuido por toda la nación, sino también la codificación de la ley. En tal sentido, el Código Civil es de gran importancia porque si bien los derechos fundamentales estaban garantizados en la Constitución política, era necesario establecer un código que unificara el derecho civil y estableciera su valor general. Solo así se podía crear un sujeto único de derecho. Este código debió plantear la destrucción del marco jurídico del Antiguo Régimen, basado en la diversidad de leyes y su aplicación igualmente diversa, en la medida que no existía la idea de igualdad jurídica sino, como ya se mencionó líneas arriba, la afirmación de la desigualdad, pero además reforzaba la identidad individual y se dejaba de lado la grupal.

Así, los tribunales exclusivos (como el de los eclesiásticos, por ejemplo) o la existencia de corporaciones no tenían ya lugar en el nuevo régimen político. El Código de Napoleón de 1804 fue en ese sentido un modelo para el mundo occidental. Este código se dividió en tres libros: I. De las personas, II. De los bienes y de las diferentes modificaciones de la propiedad, y III. De las diferentes maneras de adquirir la propiedad. El libro I que es el que nos interesa en particular constaba de once títulos⁶. Aquí se define la nacionalidad del individuo y además lo que es una familia y su existencia legal, estableciendo claramente la pertenencia del individuo a esta institución. Como menciona Isabel Moll (2009: 337-338), la creación de la oficina de registro civil, en ese sentido, tenía como objeto registrar todos los acontecimientos vitales del individuo (nacimiento, matrimonio y muerte) a partir de su pertenencia a una familia, hechos que desde entonces se ubicaron dentro del ámbito de interés del Estado. Se define así la identidad del individuo al interior de la comunidad política y social, quien a lo largo de su vida deberá presentar los documentos probatorios de su identidad para los diversos trámites administrativos públicos y

6 1. Del gozo y la privación de los derechos civiles, 2. De los actos del estado civil, 3. Del domicilio, 4. De los ausentes, 5. Del matrimonio, 6. Del divorcio, 7. De la paternidad y la filiación, 8. De la adopción y de la tutela oficiosa, 9. Del poder paternal, 10. De la minoridad, la tutela y la emancipación, y 11. De la mayoría de edad, de la interdicción y del consejo judicial.

privados. El Estado, de esta forma, seculariza y da forma a ámbitos sociales antes bajo el dominio de las normas de la Iglesia católica. Un ejemplo de ello en el Código napoleónico fue la consideración del matrimonio como un contrato civil y además la inclusión del divorcio, hecho que llevó a la protesta del papa Pío VII dado que para la Iglesia el matrimonio es sagrado e indisoluble.

En Hispanoamérica, la aplicación del Código napoleónico se implementó respetando las tradiciones jurídicas ibéricas y no incluyéndose siempre el matrimonio civil, el divorcio o el registro civil, por ejemplo (FERNÁNDEZ ROZAS 2005)⁷. No obstante, la promulgación del Código Civil no aseguraba la implementación inmediata del registro civil. En el Perú entre 1820 y 1850, como ya se mencionó, no se pudo implementar un Código Civil y mucho menos un registro civil. En consecuencia, se mantuvo la labor de registro de las parroquias pero con la diferencia que la colaboración con las autoridades civiles se fue convirtiendo en más importante, en la medida que la ciudadanía abarcó nuevos derechos. Ello fue evidente en el tema del derecho a elegir los representantes de los ciudadanos por medio de elecciones, un mecanismo político nuevo que se empezó a aplicar a fines del virreinato, entre 1809 y 1824 (ALJOVÍN DE LOSADA 2005: 26-35).

Definido quién era el que tenía el derecho a votar se necesitaba confeccionar un registro cívico, conocido también como registro electoral, el cual era importante para la realización de las elecciones de las autoridades políticas. Según los reglamentos electorales, entre 1822 y 1851 la Junta de Censo y Registro y la calificación de la población estaba dentro del ámbito de la municipalidad. En esta junta, además de autoridades locales y vecinos, se establecía la presencia del cura de la parroquia (GAMBOA 2005: 189-193). No obstante, este registro solo aplicaba a la población con derecho a voto, que según las Constituciones era la población masculina, peruana, alfabeta o propietaria. Este registro era importante para evitar que los ciudadanos votasen más de una vez y se basaba en los libros de la parroquia, además del de los contribuyentes. Si bien los nacimientos, defunciones y matrimonios continuaron siendo registrados por la Iglesia, la existencia de este registro electoral muestra un cambio en la identificación de los individuos debido a la extensión de los derechos políticos. Asimismo, se va tomando en consideración que el municipio debía ser la institución básica para llevar el registro de la población. Ello parece claro dado que no existía ninguna instancia institucional para hacer efectivo este nuevo derecho político y el mantenimiento del registro parroquial para los efectos de los derechos civiles parecía aún funcional en la joven república peruana.

Con el establecimiento de la Confederación Perú-Boliviana entraron en vigencia por breve tiempo dos códigos civiles por orden del general Andrés de Santa Cruz: el Código Civil del Estado Sud-Peruano (13 de agosto de 1836) y el Código Civil Nor-Peruano (15 de noviembre de 1836). Según Fernández Rozas (2005: 174-175), estos serían códigos afrancesados; es decir, estaban influidos notablemente por

7 Según Fernández Rozas (2005) había tres tipos de códigos: los afrancesados (Haití, 1819; República Dominicana, 1826; Oaxaca, 1826-1827; Bolivia, 1831; la Confederación Perú-Boliviana, 1836; y Costa Rica, 1841), los eclécticos (Perú, 1852) y los autóctonos (Brasil, 1854; Chile, 1855; Argentina, 1871).

el Código napoleónico. Había diferencias como en el tema del matrimonio civil que no se planteó en estos códigos, donde más bien se le califica como un sacramento y el divorcio se deja en manos del tribunal eclesiástico. No obstante, su aplicación no fue efectiva. Según Ramos Núñez (2000: 273-274), esto se debía sobre todo a la falta de recursos humanos e institucionales que se adecuaron a la nueva legislación, unido además al rechazo nacionalista a estos códigos bolivianos. Respecto al registro civil, este no mostraba un carácter centralizado. El registro era llevado a cabo por escribanos en un libro, que era revisado una vez al año por el juez de primera instancia. En caso de no poder hacerse con este funcionario el registro de identidad, se debían presentar documentos y testigos (PERÚ 1836: título II).

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO, 1852-1936

Sobre la necesidad de un sistema de registro e identificación, algunos estudiosos afirman que ello está en relación con el surgimiento de una sociedad anónima y el crecimiento demográfico urbano. Esto apunta entonces tanto a una necesidad social del poder público así como de la misma sociedad que ya no puede valerse de instituciones o de la comunidad local para verificar la identidad de sus integrantes; ello debido a su crecimiento pero también a un proceso de individuación —constitución de un individuo separado de sus referentes estamentales o de clase (cfr. CAPLAN Y TORPEY 2001, HIGGS 2011). Este punto es importante para comprender el hecho del poco éxito de la implementación del registro civil en el Perú decimonónico, cuya población fue mayoritariamente rural hasta mediados del siglo XX. No solo hay que prestar atención a las limitaciones del Estado, que las tuvo, sino además a la demanda de los propios ciudadanos: ¿En qué beneficiaba al individuo el que se le registre su nacimiento, matrimonio y defunción? ¿Por qué separarlo del ámbito religioso si esos actos no se consideran como meramente civiles? ¿Acaso la identidad y los derechos ciudadanos no estaba mejor garantizada por los testimonios locales (vecinos, familia y parroquia)? Asimismo, desde un punto de vista burocrático, para la protección de los derechos civiles no parecía urgente la creación de un nuevo sistema de registro, como sí lo fue en el caso de las elecciones, sino que se podía mantener y usar el de las parroquias. Además, dado el tamaño pequeño de la población, las parroquias podían aún ser funcionales para su labor de registro y en ese sentido se entiende su colaboración con los municipios. Posteriormente, la implementación de los registros puede deberse no solo a un crecimiento burocrático de parte del Estado, sino también puede responder a la debilidad institucional de la Iglesia que ya no podía cubrir con sus parroquias a la población urbana. Sin embargo, habría que agregar otra variable: la mentalidad. En su vida cotidiana, la sociedad peruana se mantiene fuertemente ligada a la doctrina de la Iglesia católica y hechos como el matrimonio civil son extraños. Finalmente, el poco desarrollo de la autonomía de los individuos, inmersos en una sociedad pequeña donde las relaciones interpersonales cara a cara aún son preponderantes, colabora para que la implementación de los registros de estado civil sea considerada como poco urgente o innecesaria.

Un hecho clave para el funcionamiento del registro civil fue la aprobación del primer Código Civil peruano en 1852. En su sección VI, "De los registros de estado

civil", se detalla con precisión sus características (artículos 415 al 453). Este debía constar de tres libros distintos para las respectivas actas de nacimiento, matrimonio y muerte. El gobernador —o las autoridades locales de similar función o un agente diplomático peruano en el extranjero— era el encargado de los libros, de su registro y la extensión gratuita de las actas al interesado. Los libros se llevaban por duplicado y eran entregados cada año por los subprefectos quienes firmaban cada hoja. En estos libros se registraban las partidas, donde debía constar la fecha y hora de la inscripción, el nombre, sexo, edad, domicilio y profesión de los interesados y dos testigos hombres mayores de 21 años. A fin de año se cerraban los libros con presencia de los síndicos y cuatro vecinos que hacían de testigos. Al final del libro debía incluirse un resumen de lo registrado. Una copia del libro se debía enviar al subprefecto de la provincia con el objeto de que se archive en el juzgado de primera instancia más antiguo, el cual también podía extender copia certificada de las partidas; el otro ejemplar se quedaba en el archivo del gobernador. De esta forma se tenían dos instancias para recabar las actas de registro, una local y otra provincial. Como es evidente, el poder judicial se convirtió en una instancia nueva para el registro del estado civil, adquiriendo un rol importante además de ser la instancia donde se corregía cualquier error cometido en las partidas. Otro hecho importante es la labor de censo que cumplía el registro, pues mensualmente los gobernadores enviaban al subprefecto la información sobre el número de nacimientos, matrimonios y defunciones; los subprefectos, a su vez, remitían la información de toda su provincia cada seis meses al prefecto, quien anualmente cursaba al gobierno los datos de todo su departamento (PERÚ 1852: artículos 415-431). Veamos ahora el registro de cada estado civil.

420

El registro de nacimiento y la partida que se expedía se consideraba distinta e independiente a la del bautismo en las parroquias. El padre de familia, los parientes o los que hubiesen estado a cargo del parto debían informar del nacimiento al gobernador dentro de los primeros ocho días, con la presencia de dos testigos. En la partida debía constar el día del nacimiento, el nombre del niño y el de sus padres si fuese hijo legítimo. La partida debía ser firmada por el padre o por otra persona que le represente. En el caso de los hijos ilegítimos o naturales estos podían ser o no reconocidos por el padre y ello quedaba asentado en la partida. En el caso de los niños huérfanos, el jefe de la casa de expósitos debía llevar un libro donde registraba las partidas de los niños que se reciban en esta institución, señalando el día y la hora de la exposición, así como los rasgos físicos del menor. Mensualmente enviaban copias de las partidas al gobernador (PERÚ 1852: artículos 432-440).

Respecto al matrimonio, este seguía siendo religioso dado que se llevaba a cabo bajo las normas de la Iglesia católica, incluyendo el divorcio, el cual estaba bajo la competencia de los tribunales eclesiásticos. No existía el matrimonio civil y en consecuencia el único casamiento válido era el católico. Los jueces seculares y la ley se encargaban solamente de los efectos civiles del matrimonio y del divorcio: de las de esponsales, alimentos, cuidado de los hijos, *litis expensas*, liquidación y devolución de bienes, crímenes sobre adulterio, entre otros (PERÚ 1852: artículos 120-217). Así, si los esposos querían reclamar determinados derechos civiles del matrimonio, debían contar con la partida del registro de estado civil, la cual se debía realizar dentro de los ocho días de celebrado (tres meses en caso de matrimonios en el extranjero) ante el gobernador; en el documento se señalaba el nombre, edad y domicilio de los esposos, la profesión del marido y los nombres de sus padres (PERÚ 1852: artículos 441-443).

Respecto al registro de defunción, los encargados de informar al gobernador del deceso de una persona eran el jefe de familia o la corporación a la que pertenecía (convento, cuartel, cárcel, buque, etc.), los parientes o los vecinos. En caso de que se hallara el cadáver fuera de un vecindario, el que lo encontraba estaba en la obligación de informarlo. El gobernador extendía el acta registrando el nombre, sexo, edad estado profesión y domicilio del difunto; el nombre de sus padres y el de su cónyuge si fuera casado, en base a la información proporcionada por los testigos (parientes, vecinos, amigos de preferencia). No se hacía mención de las circunstancias de la muerte. Una vez registrado, se extendía una constancia que servía para la sepultura del cadáver. En el caso de los hospitales, los administradores llevaban un registro de los difuntos y se encargaban de informar al gobernador, pero además cada partida era firmada por el médico del hospital. Asimismo, el administrador expedía un certificado para poder sepultar al cadáver. Por otra parte, el hospital debía enviar mensualmente el número de defunciones al gobernador (PERÚ 1852: artículos 444-453).

Como se puede observar, el Código Civil planteó una participación activa de los representantes locales del Estado en el rol del registro (gobernadores y subprefectos). Las municipalidades no jugaron ningún rol dado que fueron anuladas en 1839, pero al ser repuestas cobraron mayor protagonismo en el registro de la población. Desde el punto de vista electoral, el censo y el registro ya eran funciones municipales. Asimismo, se planteó que la alcaldía se haría cargo de los registros de nacimiento, matrimonio y defunciones. No obstante, la información era obtenida de las parroquias (GAMBOA 2005: 204). La ley municipal de 1853, en su artículo 102, señalaba que debía abrirse un registro civil a cargo del segundo síndico procurador. La ley municipal de 1856 es más precisa dado que sigue los lineamientos del Código Civil de 1852 e incluye dentro de las funciones del municipio llevar los registros de estado civil, el registro cívico y el censo de la población. Las leyes municipales de 1873, 1880 y 1892 señalan además la existencia de inspectores de estado civil. El municipio se convirtió de esta forma en el principal agente local del Estado. Con todo, la parroquia, las familias y los vecinos todavía tenían un papel clave en el registro, mientras instituciones estatales como la de los hospitales todavía no se involucraban debido al poco alcance de la profesión médica en la vida pública.

Si legislativamente quedaban establecidas las normas de funcionamiento del registro civil, la práctica difería de la ley. Toribio Pacheco, en su *Tratado de derecho civil*, afirmaba que lo consignado en el código después de seis años era letra muerta y el gobierno no parecía estar interesado en su aplicación efectiva. Ya antes del 21 de junio de 1852 se había ordenado a los párrocos que enviasen una razón mensual de las partidas asentadas en los libros parroquiales y se había establecido un modelo de partida, sin embargo, ello no se cumplía. Para juristas como Pacheco, los registros parroquiales tenían serias deficiencias registrales porque no seguían un solo modelo y además no brindaban seguridad jurídica dado que se podían alterar los datos (PACHECO 1872: 76-78).

Pacheco relata otro caso donde se muestra el poco interés de la sociedad y el Estado por establecer los registros de estado civil. El 30 de septiembre de 1857 la municipalidad de Lima expidió una resolución que reproducía los artículos 432-436, 441, 444-446 y 452 del Código Civil; conforme el artículo 54 del reglamento de municipalidades, exigía a los habitantes cumplir con la ley respecto de los

registros de estado civil. El resultado no fue favorable, así para noviembre de 1858 ni la cuarta parte de los nacidos, muertos o casados estaban registrados. Debido a este hecho, la municipalidad publicó un bando el 10 de diciembre de 1858 donde imponía multas a los que no cumplieran con la ley de registrar su estado civil: de 1 a 10 pesos por bautismo, de 2 a 25 pesos por cada matrimonio y de 1 a 4 por defunción. Esto rápidamente ocasionó la protesta de los párrocos de Lima, quienes se opusieron a la norma y reclamaron al gobierno. El gobierno de Ramón Castilla, el 24 de enero de 1859, decretó lo siguiente:

Visto este expediente, y teniendo en consideración que estando protegida por el Estado la Religión católica, conforme al artículo 4 de la constitución, no debe impedirse ni coactarse a los párrocos el libre ejercicio de su jurisdicción espiritual: que la orden que la Municipalidad han circulado estos para que no administren los sacramentos del bautismo y matrimonio, ni den sepultura a los cadáveres, mientras los interesados no acrediten haberse hecho las respectivas inscripciones en el Registro civil, no es necesaria para llenar el objeto con que se ha dictado, y ocasionaría en su ejecución los graves inconvenientes que representa el Vicario Capitular; de conformidad con lo expuesto por el Ministerio fiscal, se resuelve- que quede sin efecto dicha medida, y que los párrocos remitan semanalmente a la municipalidad una razón de los bautizos, matrimonios y entierros de sus respectivas parroquias, con expresión de las fechas en que se verifiquen; pudiéndola Municipalidad confrontar estas razones en los libros parroquiales, e imponer una multa que no exceda de diez pesos a los párrocos que fuesen omisos en el cumplimiento de este deber; entendiéndose que esta resolución no exima a los padres de familia de la obligación de que están de cumplir por su parte con la debida exactitud las disposiciones contenidas en los artículos 432, 441 y 444 del Código Civil. (PACHECO 1872: apéndice I, ii-iii)

Para Pacheco este decreto daba un golpe de muerte a los registros del estado civil porque dejaba a la voluntad de los individuos el cumplimiento de la ley. Además, la información del registro civil seguía dependiendo del registro parroquial, el cual no solo era desordenado y contaba con una copia única, sino que se prestaba a fraudes y falsificaciones. Unido a ello estaba que tales hechos que no podían ser penados por la ley, dado que la parroquia no era una instancia del poder del Estado. Por ello, le parecía que el argumento de la protección de la Iglesia por parte del Estado era poco congruente con la acción de los párrocos, pues como protegidos debían hacer cumplir la ley; de no ser así, la protección parecería más un privilegio. Pacheco proponía dos medidas para mejorar esta situación de los registros de estado civil: "1. Se declare inadmisibles en cualquier clase de juicios las partidas parroquiales; 2. Se obligue a los párrocos a no bautizar ni casar sin la presencia de un empleado a cargo de los registros civiles" (PACHECO 1872: apéndice I, v-vii).

Las propuestas de Pacheco no tuvieron eco en la sociedad ni en el Estado pero eran una muestra de los cambios en la mentalidad social y política que

tuvieron efectos en la práctica institucional a partir de fines del siglo XIX. En estos cambios, la Iglesia sería la institución que más ataques recibió dada la influencia que tenía en la vida privada y pública de los individuos; por lo mismo, se mostró bastante activa para contrarrestar las reformas liberales. Ello era inevitable en la medida que el Estado iba tomando control lentamente de ciertos aspectos de la vida del individuo y distinguiendo lo público (entendido como esfera del Estado) de los ámbitos religiosos y morales. En Hispanoamérica esto produjo fuertes enfrentamientos entre el Estado y la Iglesia católica, que llevó a esta a perder grandes espacios de influencia como en los casos de Colombia y México. En el Perú dichos conflictos fueron de menor magnitud y en el caso de los registros del estado civil ello se involucró en el tema de la tolerancia de cultos el cual se pensó como una medida para fomentar la inmigración extranjera al darle protección civil a los no católicos. Las medidas secularizadoras al final tuvieron impacto no solo en los extranjeros sino también en los peruanos. Es decir, las acciones modernizadoras como la inmigración tendrían repercusiones más amplias de la que pensaron los contemporáneos, pero es claro que no fue producto de una fuerte demanda de la población peruana. Dos casos nos serán útiles para mostrar este punto: el matrimonio civil y el registro de difuntos.

El registro de los difuntos permitía el otorgamiento de un certificado necesario para enterrar al fallecido; sin embargo, en la práctica la Iglesia consentía el entierro si se estaba inscrito en los registros parroquiales, es decir, si el finado era católico. A este control se unía el hecho de que los cementerios estaban bajo su control. Sin embargo, como menciona Gabriela Ramos (2012), ello no significó que la Iglesia no se adaptara a las nuevas exigencias del registro; así, en los registros parroquiales de mediados del siglo XIX se incluye información detallada sobre el individuo, el rito religioso y principalmente sobre la causa de la muerte, un dato que no se incluía en la época colonial. Con todo, los conflictos se iniciaron cuando no se permitió el entierro de extranjeros o de personas contrarias a la Iglesia o que habían cometido suicidio. Por tal motivo, para fines del siglo XIX se presentaron proyectos de ley para que el Estado asuma el control de los cementerios. Finalmente se planteó que los municipios construyeran "cementerios laicos". Con todo, en la práctica se empezó a enterrar a los no católicos en cementerios de la Iglesia mientras no se edificaran los laicos. Ya para fines del siglo XIX, en lo que respecta a defunciones, coexistirán el registro parroquial y el registro a cargo de la municipalidad. La diferencia fue que este último llevaba un registro más detallado de los datos del difunto (nombre, dirección, edad, estado civil, religión, raza, trabajo), causa de la muerte y si fue atendido en un hospital (RAMOS 2012: 104-105, 109-110; GARCÍA JORDÁN 1991: 223-229), como se puede apreciar en el siguiente ejemplo:

423

Partida No. 707

Huilcas, Rufina

Murió el 2 de abril de 1885 a las 8 ½ am

Corcobado, número 86, bajos, exterior.

Mujer india, de 17 años, soltera, de Lima, católica, doméstica, residente.

1 mes enferma, tuberculosis pulmonar.
Sin asistencia ni comprobación médica⁸.

El matrimonio estaba regulado por la Iglesia católica y este era el único reconocido en el Perú. Ello acarreaba problemas a la población extranjera establecida en el país dado que muchos no eran católicos. Para enfrentar ese problema se abrió un registro de matrimonios de inmigrantes no católicos. Sin embargo, en 1895 el gobierno de Nicolás de Piérola había abolido ese registro ocasionando problemas a los inmigrantes que tampoco podían inscribirse en el registro civil dado que en el Código Civil solo se reconocía el matrimonio católico. Ello provocó que se presentaran en el Congreso diversos proyectos de ley para poder inscribir en el registro civil a los no católicos; se planteó de esta manera la introducción del matrimonio civil hecho frente al alcalde. La Iglesia reaccionó rápidamente contra este proyecto porque si bien se planteaba solo para los extranjeros este podía ser el inicio de su introducción entre los peruanos. Al final, ello se estableció en 1897 y, como era de esperar, su impacto social fue mínimo: en la ciudad de Lima en el año de 1909 de un total de 469 matrimonios únicamente 15 eran civiles (GARCÍA JORDÁN 1991: 229-241). Con todo, de ser una demanda de minorías extranjeras o de planteamientos de juristas liberales, durante las primeras décadas del siglo XX se convirtió en una demanda más amplia socialmente, al ser retomada por nuevos grupos políticos que representaban a los trabajadores: el Partido Comunista y el APRA. Así, la ley de matrimonio civil obligatorio discutida y aprobada por el Parlamento peruano en 1920 pero no promulgada por el presidente Augusto B. Leguía, fue aprobada en 1930 y reformulada en 1931 por el presidente Luis M. Sánchez Cerro.

424

El matrimonio civil y el registro de difuntos fuera del ámbito de la Iglesia supuso para el Estado que el registro de estado civil se hiciera más efectivo. No obstante, la labor de registro estaba limitada a las ciudades y lo más probable es que funcionara solo en Lima. Por otra parte, hubo un cambio considerable con respecto a la función de las instituciones médicas en el registro de nacimientos y defunciones. A fines del siglo XIX, la importancia y amplitud de las instituciones médicas —además de la confianza en la ciencia— llevó a que hubieran planteamientos que señalen la obligatoriedad de la presencia médica en la firma de los nacimientos y defunciones, así como en el despacho de los respectivos certificados (ARRÓSPIDE 1898).

En relación con el tema de la identidad, el registro hasta antes de 1936 había establecido un orden respecto al uso de los apellidos: solo usar los paternos del padre y la madre. Con todo, aún había cierta libertad en usar los apellidos paternos y maternos de ambos progenitores. Tales prácticas se evidencian, a inicios del siglo XX, en las matrículas de los alumnos de la Universidad de San Marcos. Por ejemplo, Mariano Iberico Rodríguez podía firmar como Mariano Iberico y Rodríguez, en el mismo sentido Juan García Calderón López de Romaña como Juan García Calderón y López de Romaña. Obviamente, los objetivos de este uso de los apellidos era el de realzar el prestigio social del individuo al vincularlo a una familia importante o simplemente encumbrar un apellido común con otro, hecho que podría servir para registrarlo como un apellido compuesto, como es claro en García Yrigoyen o Vargas Llosa. Limitado al parecer a la clase alta, esta forma de usar los apellidos

8 Cita extraída de Gabriela Ramos (2012: 109).

muestra la idea de reforzar la imagen del vínculo con la comunidad familiar, pero en el caso de los apellidos compuestos se crea una identidad propia. Con todo, estas prácticas son posibles porque aún no existían los documentos de identificación personal modernos. Algo cercano a ello será la libreta electoral establecida en 1931, pero los derechos políticos por entonces estaban limitados a los hombres alfabetos y mayores de edad, dejando de lado al resto de la población. La ampliación de un documento de identificación a toda la población se inició a fines del siglo XX.

REFLEXIONES FINALES

Para la década de 1930, cuando se discutía la redacción de un nuevo Código Civil, el contexto político y social del Perú mostraba que el Estado había ganado ciertos espacios en el control de los individuos, pero sobre todo había secularizado lentamente el registro de estado civil de su población. Sin embargo, ello no significó una secularización completa, pero en la mentalidad de la época la existencia del matrimonio civil o los cementerios a cargo del Estado o municipio eran hechos irreversibles. Es necesario resaltar que estas transformaciones no fueron inicialmente producto de una respuesta del Estado a las demandas de la población, sino más bien parte de un proyecto modernizador como fue el de la inmigración extranjera. El acto de registro de los municipios fue muy importante, aunque limitado a las áreas urbanas, lo cual no obstante constituyó un gran avance respecto al siglo XIX, cuando las parroquias tenían la hegemonía en este ámbito. En el siglo XX pierden fuerza, aunque en zonas rurales su labor de registro continuó siendo importante. Con todo, la constitución de una institución central de registro civil sería un proyecto que se realizó muchas décadas después, porque hasta entonces se prestó más atención al registro de la población electoral, es decir, a una minoría.

425

BIBLIOGRAFÍA

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

- 2005 "Sufragio y participación política: Perú 1808-1896". En: ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 19-74.

ARAYA ESPINOZA, Alejandra

- 2010 "Registrar a la plebe o el color de las castas: 'calidad', 'clase' y 'casta' en la matrícula de Alday (Chile siglo XVIII)". En: ARAYA, Alejandra y Jaime VALENZUELA (eds.). *América colonial. Denominaciones, clasificaciones e identidades*. Santiago de Chile: RIL editores.

ARRÓSPIDE, Arturo

- 1898 *Registros de estado civil*. Lima: Imprenta de la Cámara de Diputados.

BASADRE, Jorge

- 1981 *Historia de la república del Perú*, séptima edición, 11 volúmenes. Lima: Editorial Universitaria.

BAZÁN, Marissa

- 2013 *La participación política de los indígenas durante las Cortes de Cádiz: Lima en el ocaso del régimen español (1808-1814)*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos-Seminario de Historia Rural Andina.

BERNARD, Carmen

- 1989 "Estrategias matrimoniales. Apellidos y nombres de pila: libros parroquiales y civiles en el Sur del Ecuador". En: MORENO YÁÑEZ, Segundo y Sophia THYSSEN (comps.). *Antropología del Ecuador: memorias del primer simposio europeo sobre antropología del Ecuador*. Quito: Abya-Yala-MLAL, pp. 223-244.

CAPLAN, Jane y John TORPEY (eds.)

- 2001 *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos

- 2005 "El Código de Napoleón y su influencia en América Latina: reflexiones a propósito del Segundo Centenario". En: ALBORNOZ OLIVER, Jorge; Pedro Apolinar ROJAS; Francisco Eudes MUJICA (eds.). *El derecho internacional en tiempos de globalización: libro homenaje a Carlos Febres Pobeda*. Mérida (Venezuela): Universidad de los Andes, Publicaciones del Vicerrectorado Académico, pp. 151-190.

GAMBOA, César

- 2005 "Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y procedimientos electorales. Perú: 1822-1896". En: ALJOVIN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 179-261.

GARCÍA JORDÁN, Pilar

- 1991 *Iglesia y poder en el Perú contemporáneo, 1821-1919*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

HERZOG, Tamar

- 2007 "Nombres y apellidos: ¿Cómo se llamaban las personas en Castilla e Hispanoamérica durante la época moderna?". *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, n.º 44, pp. 1-35.

HIGGS, Edward

- 2011 *Identifying the English. A History of Personal Identification 1500 to the Present*. Londres-Nueva York: Continuum Books.

MAZÍN, Óscar

- 2005 *Iberoamérica. Del descubrimiento a la independencia*. México: El Colegio de México.

MOLL, Isabel

- 2009 "La familia como categoría historiográfica: su operatividad para la Historia Contemporánea". En: LORENZO PINAR, Francisco Javier (ed.). *La familia en la historia*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

PACHECO, Toribio

- 1872 *Tratado de derecho civil*, vol. 1, segunda edición. Lima: Imprenta del Estado.

PERÚ

- 1836 *Código Civil Santa-Cruz del estado nor-peruano*. Lima: Impr. de José Masías.
1852 *Código Civil del Perú*. Lima: Imprenta del Gobierno.

RAMOS, Gabriela

- 2012 "Transiciones sombrías: Iglesia, Estado y los registros de defunciones en el Perú". *Histórica*, vol. 36, N.º 2, pp. 85-112.

RAMOS NÚÑEZ, Carlos A.

- 2000 "La cultura jurídica en la época de la Confederación Perú-boliviana". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, N.º 22, pp. 267-297.
2003 *Historia del derecho civil peruano. Siglos XIX y XX*, tomo IV: Legislación, abogados y exégetas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.

RIZO-PATRÓN BOYLAN, Paul

- 2000 *Linaje, dote y poder. La nobleza de Lima de 1700 a 1850*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.

THAYER OJEDA, Luis

- 1989 *Orígenes de Chile: elementos étnicos, apellidos, familias*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

VALENZUELA MÁRQUEZ, Jaime

- 2010 "Inmigrantes en busca de identidad: los indios cuzcos de Santiago de Chile, entre clasificación colonial y estrategia social". En: ARAYA, Alejandra y Jaime VALENZUELA (eds.). *América colonial. Denominaciones, clasificaciones e identidades*. Santiago de Chile: RIL editores.



LOS REGISTROS ECLESIAÍSTICOS, EL BAUTISMO Y EL ORIGEN DE LOS APELLIDOS PERUANOS¹

MÁXIMO PAREDES

Los profundos avances tecnológicos interrelacionan también a los agentes de la Administración Pública de una manera peculiar, demandando siempre sustento jurídico que respalde dicho progreso. Así, los Registros del Estado Civil —por su naturaleza y finalidad— se mantienen, sin obviar las modificaciones tecnológicas que lo diferencian de anteriores épocas, como un instrumento de servicio público, cuya vigencia se debe básicamente a su consideración como una disciplina autónoma especial.

Todas las relaciones de la vida del hombre en sociedad se basan en el consentimiento, el conocimiento, la voluntad, el reconocimiento, entre otros aspectos expresamente manifiestos en los documentos públicos que los contienen. Sobre la vida registral de los actos personales y familiares se ha desarrollado la vida oficial de los pueblos, y es sobre estos documentos que descansa toda la vida y las relaciones de las personas que pertenecen a una nación.

Sin embargo cabe preguntarse ¿cuál fue el punto de partida?, ¿cuál es el acto inscribible primigenio? La respuesta sería el nacimiento del ser humano, el hecho a partir del cual surge la persona para el Derecho hasta antes de su muerte. De esta manera, el sistema que adopta el marco jurídico nacional para determinar el inicio de la persona es el denominado por la Doctrina como de la *Vitalidad*: el del nacimiento con vida.

Sin embargo, el milagro del nacimiento y de la nueva vida fue el primer gran misterio al que se enfrentaron los hombres, y como el hombre en los inicios no

1 Texto del autor correspondiente al capítulo II de la obra por editar titulada "Los Registros Civiles en el Perú".

conocía la relación entre la copula y el alumbramiento —dado que media un intervalo de tiempo considerable entre ambos— lo relacionó con lo divino: con los dioses y específicamente a deidades femeninas vinculadas a la madre tierra (Istar o Isis, Astarte o Cibeles), a la fecundidad, a la fertilidad, (Diktyнна en Creta, la diosa Nut en el antiguo Egipto, Artemisa en Éfeso, Démeter y después su hija Perséfone), todas adoradas en el mes del florear: el mes de mayo. Actualmente, el mes de la Virgen María.

Vinculado desde siempre a la religión, el nacimiento fue integrado al bautismo, del griego *"ba-pti-zein"* = sumergir, entendiéndose el bautizo como un "entrar en el mundo" (Lucas 3:21), un renacer. Así, es considerado el primer sacramento, signo externo por el cual se recibe la gracia de la Iglesia católica, destinada a borrar la culpa original. Divididos los sacramentos en dos clases: por su necesidad y por la gracia que confieren, el bautismo pertenece al primero en el primer grado de necesidad (absoluta, de precepto y social) y resulta un sacramento de muertos por dar vida al alma.

Su materia es el agua natural y puede ser de infusión (si se derrama), de inmersión (si se le introduce en el agua) o de aspersion (si se rocía con ello). En un primer momento, el bautismo fue dispensado únicamente a los adultos en señal de su conversión, de su ingreso al mundo de Jesucristo. Como consecuencia de su nacimiento como cristiano, el bautizado debía contar con otro nombre, su nombre cristiano, lo que implicaba su renuncia al mundo gentil y a la forma como se identificaba en el mismo. Saulo, de la tribu de Benjamín, de la secta de los Fariseos, perseguidor de la nueva Iglesia, caminó a Damasco por orden de Caifás y el Consejo de Ancianos (año 34 d. C.); en esta ciudad, después de la revelación, fue bautizado por Ananías bajo el nombre de Paulo. Después, el Concilio de Cartago (año 252 d. C.) hizo obligatorio el bautizo para los infantes, dispensándose incluso el mismo día del hecho vital, por ser el primero de los sacramentos y, conforme la doctrina católica, la puerta de todo lo demás, porque confiere gracia santificante y sin él no puede recibirse ninguno de los otros sacramentos, excepto la Eucaristía.

El bautismo, como sacramento, implica seguir a Jesucristo. En consecuencia, se renuncia a Satanás, a sus pompas y a sus obras; ello es negarse al mal, a las vanidades del mundo, al pecado y a lo que este conduce. Así, como el catecúmeno por su edad —recién nacido por lo general— no puede empeñarse en esta renuncia, lo suplían los padrinos y madrinas. Estos eran personas católicas y con la "edad de discreción", quienes debían responder por el presentado y ser testigos del sacramento. Los padrinos de encontraban obligados a "dar un nombre a su ahijado, responder por él las preguntas y servir de caución a su fidelidad", lo que era complementado por el sacerdote oficiante dándole "el nombre de un santo, para que éste le sirva, a la vez, de modelo y protector".

A mediados del siglo XVI, con el Concilio en la ciudad de Trento, Santo Imperio Romano-Germánico, convocado en 1537 pero que iniciara sus sesiones el 13 de diciembre de 1545, se instauran las primeras fuentes registrales escritas a través de los Registros Sacramentales o Eclesiásticos: de Bautismo, de Velados y de Muerte —no como sacramento, sino como obra de misericordia corporal— de Confirmación, de Padrones de Feligresía y —a partir de noviembre de 1565— de Matrimonios.

Los archivos que generaron estos registros se dividieron en parroquiales —de las propias parroquias— y diocesanos —correspondientes a los arzobispados de cada Diócesis. Después se circunscriben a los registros parroquiales los de Muerte, Casados y el imprescindible registro de Bautismo o de Nacido, ya que bautizado era para la Iglesia católica el haber nacido para la fe.

Los asientos de bautismo se inscribían, conforme el antiguo tecnicismo de curia, por *nota apricia* o *imbreviatura*; ello es, en forma constreñida, incluso con signos en vez de palabras, una suerte de taquigrafía medieval. Esto posteriormente generó determinadas incongruencias, sobre todo en cuanto a las fechas que contenía, al omitirse la del sacramento o la del nacimiento, cuando eran el mismo día —lo usual en la época—, así como cuando se abreviaban los meses (“7ber” por septiembre, “8ber” por octubre, “9ber” por noviembre, etc.). Así, posteriormente se sustituyó este notar por extender en partidas, en las que constan “*in extenso*” la narración completa del acto realizado, con los datos de los intervinientes que después comprendió todos los denominados instrumentos, con la dación de la Pragmática de Alcalá por parte de los Reyes católicos.

La organización de la Iglesia católica en el antiguo Perú fue más difícil debido a que los primeros sacerdotes dominicos, mercedarios y franciscanos vinieron más como capellanes que como misioneros, estableciéndose recién en el Cusco la primera Sede Episcopal en 1536. Luego de terminadas las guerras civiles, las órdenes religiosas, que actuaran como pacificadores y árbitros, comienzan a organizar la Iglesia y sus misiones, atendiendo lo que por Real Cédula de 1509 el Rey de España había señalado:

[...] mi principal deseo siempre ha seido y es en estas cosas de Indias que los Indios se conviertan a nuestra Santa Fe Católica, para que sus ánimas no se pierdan [...] y debéis mandar que en cada población haya una persona Eclesiástica cual convenga [...] y a esta persona mandaréis hacer una casa cerca de la Iglesia, de la parte donde habéis de mandar se junten todos los niños de la tal población, para que allí los enseñen esta dicha persona las cosas de nuestra Santa Fe [...]. (En: FERNÁNDEZ DE NAVARRETE 1825: 328)

En este orden de razonamiento, el nuevo mundo generó dos formas de labor evangelizadora, practicadas por los denominados sacerdotes misioneros y sacerdotes doctrineros. La labor misional era una tarea de apostolado desprovista de continuidad en sitio y tiempo; su finalidad fue la conversión de los infieles en lugares de difícil acceso y fue ejercida específicamente por los sacerdotes misioneros en zonas del oriente, a través de desplazamientos organizados como expediciones en toda la regla denominadas “Entradas”.

El trabajo misional podía generar una Reducción, nacida de la necesidad de juntar (“reducir”) a los indígenas hasta formar un pueblo, el mismo que se convertía en un verdadero centro de evangelización, de enseñanza del arte de la construcción con materiales oriundos, artesanía, plantación de simientes y cría de ganado, así como un elemento fundamental de defensa de las fronteras.

Por otro lado, se llamó “Doctrina” a los repartimientos de indios asignados y encomendados a los conquistadores hispanos de labor destacada, con la condición

de que estos velaran por su evangelización ("encomiendas"). Se conocía como "Sacerdotes Doctrineros" a aquellos que desplegaban la actividad evangelizadora de adoctrinamiento y de enseñanza de la religión cristiana dentro de las referidas encomiendas.

Para esta conversión, cuyo signo visible fue el bautismo, se emplearon dos formas o métodos de cristianización: el "Vertical" y el "Capilar". El primero consistía en la conversión de la autoridad principal de la región o localidad, cuyo ejemplo transcendía a sus súbditos o subordinados. Este método lo encontramos como recomendación del Segundo Concilio de Lima celebrado por el arzobispo Jerónimo de Loayza en 1567.

El segundo método se denominó de "capilaridad" y consistió en la convivencia con el pueblo indígena; así, el trato diario y mutuo exigía a los sacerdotes doctrineros aprender las lenguas nativas y predicar en ellas a fin de evitar la gesticulación, propia del esfuerzo por lograr entenderse con los naturales por señas, lo que les restaba autoridad ante los indígenas al considerar ridículo los gestos.

En el *Memorial sobre el Estado de los Asuntos del Virreinato*, que en 1572 el virrey don Francisco de Toledo dirige al rey Felipe II, se lee:

[...] ordené y mandé que ninguno, clérigo ni fraile se presentase de nuevo que no supiese la lengua de los indios y que los ya presentados la deprediesen dentro de cierto tiempo y mientras no la supiesen que se les dejase de pagar cierta parte del salario [...]. (Relaciones 1867: 6)

Es así como en las regiones del gran imperio de los Incas, las distintas órdenes religiosas —dominicos, franciscanos, agustinos, mercedarios y jesuitas— desarrollaron un trabajo apostólico y pacificador a través de desplazamientos, creación de asentamientos, relaciones escritas y descripciones de la geografía, la flora y la fauna. También trazaron los primeros mapas, formaron los primeros vocabularios de las lenguas indígenas y —fundamentalmente— ejercieron la prédica del Catecismo con ánimo de conversión y el consecuente bautizo de naturales.

Este acto del bautismo ingresó al mundo de los antiguos peruanos, más que como sacramento y símbolo de conversión —lo que para la época era aún poco comprendido— como un acto de registro que permitía producir la documentación necesaria para que el bautizado pudiese probar que es quien decía ser, en la nueva sociedad que imponía el conquistador español. Esta documentación era obtenida a través de personas (clérigos) a los que los mismos hombres de armas guardaban especiales consideraciones y respetos.

Tales archivos parroquiales produjeron los primeros "papeles"; ello es, los documentos en que constaba el nombre del cura párroco que imponía óleo y crisma, su fecha (posiblemente la fecha de nacimiento, en los casos de bautismo de párvulos, aunque su falta no representaba inconveniente porque solía administrarse el bautizo el mismo día del nacimiento), el nombre de los padres, a veces el del padrino y el nombre del pueblo.

El natural recibía en el bautismo el nombre de algún santo de la Orden a que pertenecía el sacerdote doctrinero, nombre cristiano que se complementaba con

la designación, en su propia lengua, de la localidad, lugar, valle, río o comunidad a la que pertenecía el bautizado. Así se establecía una seña de identidad propia por la que el bautizado deseaba ser reconocido, constituyéndose de esta forma y desde entonces, los apellidos peruanos. En efecto, es la Iglesia, a través de los registros parroquiales, la que permite conservar como apellidos términos y locuciones cuyo significado literal está unido a la tierra, al lugar, algo propio de sociedades rurales muy celosas de su origen.

Es de esta forma que la Iglesia contribuyó a mantener vivo los sistemas de parentesco de los antiguos peruanos, permitiendo así que las denominaciones de clanes prevalezcan hasta nuestros días bajo la forma de apellidos que hunden sus raíces en la esencia misma del origen de nuestra cultura: Arpasi (casa del sacrificio), Ccahuantico (donde las miradas se encuentran), Condori (por donde va el cóndor), Huanca (peñón, roca suelta), Ñaupa (la primera, anterior a todas), Quispe (cristal luminoso), Mallma (el que allana el terreno irregular), Catacora (ladera cubierta de maleza), etc. Asimismo se incorporan al nombre cristiano formando apellidos, términos y vocablos en lengua nativa cuyo significado se encuentra vinculado a caracteres especiales de la persona y a la forma como concebían y se vinculaban con el mundo los habitantes del antiguo Perú y la forma poética en que establecían esta relación con la naturaleza que los circundaba: Sayre (el que brinda ayuda), Chayña (alondra, de canto melodioso), Choque (bien amado), Huanaco (hombre penitente), Huamaní (dios protector, encarnado en halcón), Paucar (de gran finura), Sulca (hermano menor), Coaquira (viajero incansable), Apaza (quien cautiva los corazones), Chalco (el que arroja piedras con gran fuerza), llave (que corre con gran velocidad), Mayta (el que aconseja y enseña con bondad), Larico (quien no se inclina ni humilla), Calisaya (persona de mucho ánimo y energía), Usnayo (el que ve en la noche, el que predice el futuro), etc.

Es así como los habitantes del antiguo Perú asumen sus nombres en la nueva sociedad, con esos apellidos vinculados a sus orígenes que les indican de dónde proceden, en vocablos de su lengua original, que denotan su forma de ver el mundo, los que constarán en sus "papeles" y que, al hacerse transmisibles, permanecerán en el tiempo hasta nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

- ALZOG, Juan
1858 *Historia universal de la Iglesia*. Barcelona: Imprenta Pablo Riera.
- BRAYE, C.L.V.
1865 *Curso de Religión*. París: Rosa y Bouret.
- FERNÁNDEZ DE NAVARRETE, Martín (coordinador)
1825 *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV*. Tomo II: Documentos de Colón y de las primeras poblaciones. Madrid: Imprenta Real.
- GARCÍA CALDERÓN, Eduardo
1935 *Constitución, Códigos y Leyes del Perú*. Lima: Editorial Gil.
- IZAGUIRRE, Bernardino
2004 *Historia de las Misiones Franciscanas*. Lima: Editorial Salesiana.
- RELACIONES
1867 *Relaciones de los virreyes y audiencias que han gobernado el Perú*. Tomo I: Memorial y ordenanzas de don Francisco de Toledo. Lima: Imprenta del Estado por J. E. del Campo.
- SALAZAR, Manuel M.
1865 *Historia Eclesiástica*. Lima: Imprenta Nuestra Señora de Guadalupe.
- VALEGA, José M.
1939 *Virreynato del Perú*. Lima: Editorial Cultura Ecléctica.



LOS SACERDOTES Y LAS ELECCIONES PARROQUIALES ENTRE 1828 Y 1896

CRISTÓBAL ALJOVÍN

El presente artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿qué papel tuvieron los sacerdotes en las elecciones de ámbito local durante el siglo XIX? Para ello nos basamos en las leyes electorales que estuvieron vigentes entre 1828 y 1896, las cuales daban una amplia injerencia al clero dentro de los procesos comiciales en general. Así, dentro de la legislación electoral del siglo XIX, los sacerdotes cumplían o podían cumplir una serie de funciones dentro de las elecciones; podían ser electos a escala tanto nacional como local y de hecho lo fueron algunos incluso en la esfera del Congreso.

Muchos de los políticos más relevantes del siglo XIX fueron sacerdotes. Pero además los curas ejercían funciones en la organización de los procesos electorales. Para comenzar, las jurisdicciones electorales se dividían en parroquias y los votantes aparecían en los registros religiosos, a manos de los sacerdotes y otras personas indicadas por la ley, que decidían así quién tenía derecho o no al voto elaborando los registros civiles. Parte de la dinámica electoral implicaba también la intervención del clero en ceremonias religiosas que acompañaban los procesos. La elaboración de los registros cívicos requería del conocimiento de los religiosos que tenían bajo su control los libros parroquiales de bautismo, matrimonio y defunción. Es evidente que, en un país confesionalmente católico y donde no había otros cultos públicos, los sacerdotes eran los únicos que podían realizar una ceremonia católica entre los católicos, fuera o no en ocasión de procesos electorales.

En tal sentido enfocaremos nuestra atención en la intervención del clero en los procesos electorales a escala local o parroquial, en particular en su incidencia enfocada desde el ángulo legal, del rol estipulado para ellos por la ley. En primer lugar, nos interesa su participación en la conformación de los registros cívicos; en segundo lugar, vamos a ocuparnos —de modo mucho menos exhaustivo— de la obligación del clero de ofrecer misas como parte de los procesos electorales pues, como hemos

acotado antes, las ceremonias religiosas fueron comunes durante los procesos electorales en el siglo XIX. No obstante, por limitación de espacio no abordaremos la participación de los sacerdotes como candidatos en los comicios ocurridos en los años de estudio.

A diferencia de otras esferas de participación política, tales como escribir en periódicos o panfletos o realizar actos de protesta, la normativa tuvo un rol muy importante en los sistemas electorales. En ella se definió quiénes podían votar, quiénes estaban facultados para ser elegidos, quiénes eran las autoridades electorales y qué funciones cumplían. La normativa estableció, en última instancia, incluso la validez de una elección. En mucho, el estudio de la normativa electoral es necesario para comprender la cultura política así como el acto electoral en cuanto tal. Es común aceptar entre los estudiosos de las elecciones que la participación política de los diversos actores se define en buena parte por las reglas de juego estipuladas por el Estado (ROMANELLI 1998). Por ello, el presente trabajo tiene como fuente principal las leyes electorales decimonónicas.

En su estudio sobre el derecho electoral decimonónico peruano, César Leónidas Gamboa Balbín (2005) parte de la premisa de que la comprensión de la normativa electoral es fundamental en este tipo de estudios. Pero a la vez sostiene que “el derecho electoral es una caja de resonancia de la historia política y social de nuestro país”; es decir, que se requiere entender el contexto histórico para comprender la ley. No fueron escritas en un vacío. En los procesos electorales, la relación entre política y la normativa es muy fuerte. Aislar una de la otra hubiera implicado una ceguera en comprender un fenómeno político para el cual la ley juega un rol central y, a la vez, expresa realidades concretas.

Así, vale la pena reflexionar sobre cómo situar la participación de los sacerdotes en las elecciones en un marco más amplio de comprensión histórica. En este sentido, es importante hacer una comparación del papel de los clérigos en la vida institucional durante el periodo en que el Perú formó parte de la monarquía hispánica, entre los siglos XVI e inicios del siglo XIX, con la república. Con el advenimiento del gobierno representativo y, más precisamente, con el gobierno republicano y un Perú emancipado de España, la Iglesia católica y sus miembros se vieron forzados a redefinirse políticamente. Esta es una cuestión que va más allá de ocupar o no una mayor injerencia en las relaciones de poder. Se trató de definir los roles que debía ocupar el sacerdocio en la nueva vida institucional de la república. En relación con los tiempos de la monarquía hispana, con la república el rol de los sacerdotes en términos políticos se transformó considerablemente. Ello estuvo relacionado con el hecho de que el discurso republicano tuvo una relación ambigua con la religión. A diferencia de la antigua monarquía, la república no requirió de entrelazar la religión con la política para dar legitimidad al régimen.

Con acierto, Sol Serrano (2008) sugiere que una de las principales preguntas sobre la política durante el siglo XIX versa sobre cuál es la relación entre la política y la religión. Serrano trata de responder a la interrogante “¿Qué hacer con Dios en la república?”. Para la autora, el tema general gira en torno a cómo situar a la Iglesia en un sistema político basado en la soberanía popular. En comparación con la monarquía hispánica en América continental, el sustento divino de la política deja de ser relevante. Sin embargo, con el estudio de las leyes electorales del siglo

XIX, se observa que la religión no es un elemento que ha desaparecido del ámbito político. Un buen ejemplo de lo anterior es el rol que cumplieron las ceremonias religiosas en los procesos electorales, donde la celebración de misas de Espíritu Santo se consideraba como una parte indispensable del proceso mismo, y no era solo un rito simbólico. La religión, pues, continuaba viva como una parte de la esfera política, aunque, obviamente, sin el grado de intensidad que alcanzaba en los tiempos virreinales.

Para los estudios electorales, como ya se ha mencionado, la cuestión normativa (constitución, leyes, reglamentos, entre otros) es una parte central de toda investigación. En el Perú, al igual que en la gran mayoría de los países hispanoamericanos, el legado de las Cortes de Cádiz, que incluye la Constitución de 1812, es uno de los elementos que definen nuestra cultura política poscolonial. La Constitución de Cádiz se aplicó de manera intensa en México y Perú. En el otro extremo, en Río de la Plata, esta no llegó a implementarse por la revolución en Buenos Aires de mayo de 1810. Esta revolución no impidió que, en Buenos Aires, se siguieran los debates constitucionales de Cádiz (CHIARAMONTI 2005: 111-125). De un modo u otro, la Cortes de Cádiz, con su mayor producto, la Constitución de 1812, influyeron en el conjunto de lo que serían las futuras repúblicas hispanoamericanas. Muchas de las reflexiones del presente artículo forman parte de una cultura política compartida entre los países de la América española que se va a ir desintegrando conforme el paso del tiempo desde las guerras de independencia. En el caso del sistema electoral, notamos el legado del espíritu de las Cortes Cádiz con bastante fuerza.

¿Qué tipo de legado dejaron las Cortes de Cádiz? Obviamente, Cádiz significa una ruptura frente a lo que algunos historiadores llamaron el Antiguo Régimen del imperio español; es decir, el régimen anterior a 1808. A partir de definir la cultura política decimonónica como una ruptura frente a la cultura política de la corona española, debemos preguntarnos qué tipo de ruptura fue: ¿fue radical?, ¿fue acaso conservadora? Para responder ello veamos los siguientes artículos de la Constitución de Cádiz: el artículo 3 que define la soberanía; el 12, que delimita la relación religión y nación; y, finalmente, el artículo 34, que versa sobre la circunscripción electoral. En el artículo 3, se estipula que "La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales". El artículo 12 establece el rol de la Iglesia católica: "La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra". El artículo 34 precisa los diferentes espacios electorales al describir los diferentes grados que se debe seguir para la elección de diputado para las Cortes. En este artículo se estipula que "Para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia".

Como veremos, los tres artículos mencionados reflejan un punto muy repetido por muchos historiadores del constitucionalismo de Cádiz: su carácter conservador. En el artículo tercero, la palabra "esencialmente" puede resultar un enigma para los lectores del siglo XXI, pues en las constituciones peruanas contemporáneas desaparece; sin embargo, refleja una cierta duda de una concepción política basada en la relación entre la soberanía popular y la monarquía. El artículo 12 es uno de los más citados para mostrar el carácter conservador de la Constitución

de Cádiz que se muestra, por ejemplo, en la intolerancia religiosa, que en términos constitucionales expresa la cultura política que la gestó. Vale mencionar que en todas las constituciones peruanas del siglo XIX, el espíritu del mencionado artículo de la Constitución de Cádiz se mantuvo y, en la gran mayoría de las Cartas políticas de Hispanoamérica, en especial durante la primera mitad del siglo XIX. Para el Perú, Fernando Armas Asín (1998) ha demostrado lo reacias que fueron las élites y la heterogénea sociedad peruana para aceptar la tolerancia religiosa, que solo se reconocería legalmente a inicios del siglo XX. Los conflictos de orden religioso en el Perú no tuvieron, sin embargo, el grado de confrontación que alcanzó en otros países de la América española, como es el caso de Ecuador, Colombia, Honduras y México. En estos países, el conflicto entre conservadores y liberales con respecto a la Iglesia católica, sobre todo, en la segunda mitad del siglo XIX, dividió las lealtades políticas. Los conflictos político-religiosos se expresaron en las guerras civiles así como en los debates políticos y en las elecciones (véase LYNCH 2008).

La selección de la parroquia como circunscripción electoral de primer grado en un sistema electoral indirecto ha sido considerada por muchos como un síntoma del conservadurismo de Cádiz. La monarquía constitucional de 1812 y la república mantuvo la parroquia como circunspección electoral. Ello establece una diferencia significativa, por ejemplo, con la Revolución francesa, que creó jurisdicciones electorales desligadas de las jurisdicciones religiosas; en tal sentido, la Revolución creó cantones electorales especiales (véase GUENIFFEY 2001: 295-302, MORELLI 2004: cap 2); es decir, que Cádiz y la república aceptaron el poder local que ya estaba constituido previamente y que incluía, obviamente, el poder de los curas de parroquia.

438

Como ha sido establecido previamente, la estipulación constitucional o las leyes electorales indicaron a la parroquia como la primera conscripción electoral. Ello significó que los líderes políticos fuesen expresión de las relaciones de poder local. Para el caso peruano hay, sin embargo, mayor evidencia de que las leyes no rompían con las relaciones de poder local sino, más bien, convertían a la élite local en un actor fundamental en los procesos de las elecciones. Gamboa (2005) propone una periodificación del estudio de las elecciones del siglo XIX desde una lectura de las leyes. Plantea un gran marco temporal que comprende entre 1821 y 1896 y que, a su vez, contiene tres divisiones bajo una perspectiva dogmática jurídica: "Una primera etapa del modelo electoral gaditano 'puro' (1821-1855), una segunda bajo la 'influencia liberal europea' (1855-1860) y una tercera relacionada con la 'construcción de asociaciones políticas' (1861-1896)". Las tres etapas están enmarcadas con mayor o menor grado por una fuerte influencia de la legislación de las Cortes Cádiz. En el conjunto del trabajo, sin embargo, Gamboa prefiere trabajar combinando la filosofía liberal y la visión tradicional, la sociología y la dogmática jurídicas para establecer la periodificación "que hará posible una clasificación de los órganos y los procedimientos". En su esquema, el autor junta en una sola etapa la segunda y tercera de la periodificación, en el marco de la denominada dogmática jurídica. En la primera etapa, la élite local tiene una fuerte autonomía. En la etapa siguiente, la élite local pierde parte de su autonomía (GAMBOA 2005: 180-182).

Para Gamboa, las leyes contienen "vaguedades o extensas facultades que otorgan los reglamentos electorales a las élites locales", sobre todo para la primera

mitad del siglo XIX. En conjunto, constituían un sistema normativo que aceptaba las autonomías de las élites y, de igual modo, la poca fuerza del Estado frente a los poderes locales. Por otro lado, estas leyes podían ser comprendidas como un sistema de incentivos para la configuración de los poderes locales con ciertas interferencias de la administración central. Continuando con lo planteado por Gamboa, los vacíos legales debían ser resueltos causando nudos de conflictos. El primer nudo está relacionado con la confección del padrón electoral. En cada elección, se debía elaborar un registro cívico desde la municipalidad y la parroquia.

Dependiendo de la ley, una comisión de notables o una mesa calificadora debía elaborar el padrón. En las fuentes se menciona usualmente al cura de la respectiva parroquia o a su teniente y al juez de paz como miembros de las mencionadas comisiones para conformar la comisión del registro cívico correspondiente. Un segundo nudo de conflicto está relacionado con la poca claridad en torno a la composición y las funciones de los Colegios Electorales Parroquiales y de los Colegios Electorales Provinciales. Valga la pena aclarar que la mayoría de las elecciones eran indirectas, en dos instancias: la primera era la parroquial, que elegía a los electores de los Colegios Electorales de Provincia que, a su vez, elegían, al Presidente, al Vicepresidente y a los congresistas, entre otras autoridades. El tercer nudo es la poca claridad de las atribuciones de las autoridades que participaban en las elecciones. Es interesante notar que había vacíos en las leyes, que permitían gozar de autonomía a las élites locales y que, como bien lo menciona Gamboa, eran nudos de conflicto (GAMBOA 2005: 189-211).

La normativa electoral expresaba una realidad política y social. El Estado y la capital política no tenían control sobre los poderes locales. Por esta razón, en el siglo XIX el poder era difuso: Las élites locales, lo que en otras partes del mundo se ha llamado el poder de los notables, tenían un gran juego político frente al Estado central. No debemos confundir nuestra visión del siglo XX, en especial de la segunda mitad, con un fuerte proceso de centralización política con las relaciones de poder del siglo XIX en que el poder estaba disperso en una multitud de "notables" que controlaba la vida política de sus pueblos y ciudades (CHIARAMONTI 2005: 9-23, 344-347). De esta falta de concentración administrativa deviene, en parte, el poder de los curas de parroquia; la otra parte proviene de una concepción política en que los notables tenían, por su condición, un ejercicio del poder propio y, sobre todo, la creencia y práctica religiosa de la población en que se valoraba positivamente al cura de parroquia como un líder natural.

El gobierno representativo se concibió con la premisa de que la soberanía reside en la nación, la cual está compuesta por ciudadanos que eligen a sus representantes. Dicha premisa generó en el siglo XIX el requerimiento de que hubiera censos y padrones electorales. El censo resolvía el problema de cuántos ciudadanos había y cómo estaban distribuidos. Con ello se establecía la cantidad de electores que correspondía a cada parroquia, así como el número de diputados de cada provincia, entre otros aspectos que también pueden ser relevantes. Por otro lado, los registros cívicos indicaban quiénes tenían derecho a votar en las elecciones parroquiales.

De esta manera, las boletas se confeccionaban a partir del registro cívico, que debía ser público para que, de ese modo, los ciudadanos pudieran revisar si estaban o no inscritos. Pocos días antes del inicio de las elecciones parroquiales, se debía

entregar las boletas para votar. En las leyes estaba estipulado lo que debían decir estas boletas; por ejemplo, en la ley de 14 de mayo de 1828, artículo 5, se decía que “Todo ciudadano en ejercicio obtendrá un boleto del tenor siguiente. Parroquia... De la ciudad, villa o pueblo... Año... ciudadano en ejercicio N. N.... conforme al registro cívico... página... Número...”. En el artículo 7 de la mencionada ley, se indicaba que los ciudadanos recibirían estos “[...] boletos que se dieran por las municipalidades [...] firmados por un alcalde y un síndico de la ciudad [...]”, quince días antes de la elección.

¿Cómo definir a los ciudadanos? ¿Con qué criterios? ¿Cómo se relaciona la ciudadanía decimonónica frente al Antiguo Régimen? Los trabajos sobre cómo se establecían los criterios de ciudadanía en el mundo hispano, incluyendo el Perú, nos relacionan al Antiguo Régimen, previo a 1808. Se confunde o se diferencia poco la condición de ciudadano y de vecino en buena parte de la literatura de la época hasta bien entrado el siglo XIX. Sin embargo, con el tiempo, ciudadano se desliga de lo local y termina anclado en un imaginario vinculado a la nación. En las mismas leyes electorales, se nota igual tendencia a confundir ciudadano con vecino. Ser vecino lo convertía a uno en ciudadano. Hay mucho de lo viejo en la nueva definición del ciudadano decimonónico cuyo origen está en Cádiz (ALJOVÍN 2008, NÚÑEZ 2009).

Los curas de parroquia fueron en muchas ocasiones parte de los equipos que se conformaban para la confección de los registros cívicos. No era en absoluto una tarea fácil. La parroquia constituía la circunscripción electoral, sin embargo, su realidad era compleja. Las parroquias eran realidades heterogéneas en el Perú, así como en el resto de la América española. Las ciudades y pueblos estaban divididos en varias parroquias. En muchos casos dichas parroquias urbanas tenían anexos; este fue el caso de Huancavelica, cuyas cuatro parroquias tenían anexos con poblaciones indígenas o asentamientos mineros.

En el mundo rural, la realidad de las parroquias era, si cabe, aún más compleja. Por lo general, las parroquias estaban conformadas por sus cabeceras, cada una de las cuales era el pueblo donde estaba la iglesia parroquial, en que residía el párroco. La parroquia continuaba con sus anexos, que se expandían en un amplio territorio. Como se puede notar, la confección del registro cívico desde la parroquia no era una tarea sencilla; el territorio que esta conformaba con sus anexos usualmente era muy extendido, heterogéneo y fragmentado. Por ello se estipulaba que las elecciones tuvieran una duración de varios días. Los ciudadanos que habitaban en una parroquia no necesariamente vivían cerca de la iglesia de la parroquia. Eso era sobre todo verdad en las parroquias rurales (CHIARAMONTI 2005: 149).

Dependiendo de las leyes, los registros cívicos abarcaron muchas veces una gran cantidad de la población masculina adulta. Desde la Constitución de Cádiz, muchas de las normas permitieron el voto de los analfabetos. Hubo casos de leyes en las que se prohibía votar a los analfabetos, excepto a los indígenas, quienes podían votar según la cantidad de años en que se pensaba que serían suficientes para que estos aprendieran a leer y escribir (se sobreentiende que se refería al idioma español). Un caso interesante es la ley del primero de abril de 1861, en que se menciona en el artículo primero que: “Ejercen el derecho de sufragio: los ciudadanos casados, o mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir, o sean jefes de taller, o tengan

alguna propiedad raíz, o paguen al tesoro alguna contribución: cuyos nombres se hallen inscritos en el registro cívico". Es evidente que este artículo permite una amplia votación masculina (ALJOVÍN 2005, NÚÑEZ 2005, PANIAGUA 2003).

Como consecuencia de lo mencionado anteriormente acerca de la geografía de las parroquias y sus anexos, así como de las dificultades de transporte, y, muchas veces, de cierto carácter democrático de las elecciones del siglo XIX, estas debieron realizarse en varios días consecutivos. La meta era que votaran, al menos, dos terceras partes de los ciudadanos inscritos en el registro cívico. En la ley electoral de 1828, en el artículo 25, se estipulaba que "las elecciones durarán tres días consecutivos con inclusión de las fiestas; y seis cuando más en las parroquias en que sea necesario por su población". Se buscaba, como se ha mencionado y queda indicado en el artículo trece de la mencionada ley, que "es indispensablemente necesaria la concurrencia de las dos terceras partes del colegio electoral cuyo cálculo se hará por el censo de la parroquia".

El tenor de la ley de 1828 se repite con días más o menos en el conjunto de las leyes del siglo XIX. En la ley de 1835, por ejemplo, se verá la prolongación de los días de votación. Así, en su artículo 27 se estipulaba: "Si hasta los seis días no hubiese concurrido los dos tercios de sufragantes, la mesa por medio del gobernador compelerá a los que hayan faltado, para que dentro del segundo día...". En el artículo 28 se remata diciendo: "Si después del término a que se refieren los artículos anteriores no hubiesen sufragado los dos tercios de ciudadanos, la mesa seguirá reuniéndose diariamente...".

Como hemos visto, la confección del registro cívico es fundamental para saber cuántos ciudadanos con derecho al voto había en cada parroquia. El registro cívico indicaba cuántos ciudadanos votaban y quiénes eran. Debía sufragar no menos de las dos terceras partes de los ciudadanos con derecho al voto para que la elección fuese válida. En el Perú, así como muchos países hispanoamericanos, había una tradición antiliberal de índole republicana; en ella se concebía el ejercicio de la ciudadanía como un deber, una obligación, de tal manera que su no ejercicio (no votar, entre otros aspectos) acarrearaban castigos del Estado. Este espíritu abarcaba el conjunto de las leyes electorales estudiadas. Con el afán de que se cumpliera con que los dos tercios de los ciudadanos votaran, se establecía castigos a los que omisos. Veamos la ley del 10 de diciembre de 1849, promulgada por Ramón Castilla, que dice en su artículo 28:

El sexto día se cerrará la votación, si se hubiera completado el número de dos tercios de sufragios de la parroquia; y en caso contrario la mesa formará una lista de los ciudadanos omisos y pasará el gobernador del distrito, para que se le intimide a que concurran a sufragar en el término de tres días. Pasados éstos, sin que se hubiese completado los dos tercios, la mesa impondrá a cada uno de los omisos la multa de cuatros pesos, y le compelerá de nuevo por medio del gobernador, señalándoles por último término el de dos días: concluido éste, se cerrará la votación con los sufragios recibidos y la mesa impondrá a los omisos la pena de suspensión de ciudadanía de un año.

Las juntas del registro civil tenían muchas veces las funciones de dirimir incluso en conflictos el mismo día del acto electoral. También absolvían las quejas de presuntos ciudadanos con derecho al voto que no estuvieran en el Registro Civil. La ley del 3 de julio de 1834 firmada por Luis José de Orbegoso, en su artículo 9, decía al respecto:

[...] si algún ciudadano se creyese agraviado por no habersele comprendido en esta lista, tendrá derecho para reclamar ante la misma junta, o para quejarse ante la mesa permanente del colegio electoral de la parroquia verbalmente, lo que su juicio podrá declararle el sufragio sin necesidad de boleto, dando enseguida cuenta a la municipalidad para que se inscriba en el registro cívico.

¿Quiénes conformaban las juntas del registro civil? Usualmente los sacerdotes de las parroquias o su teniente, en compañía de autoridades de las municipalidades, eran los encargados de estas juntas. En la misma ley de 1834, en el artículo 7, por ejemplo, se decía que el registro cívico se debía realizar con cierta anticipación del día de la elección para parroquial. La junta debía estar compuesta por el “primer alcalde asociado del cura o su teniente, y cuatro regidores en las capitales de departamentos o de provincia, y el juez de paz, cura o su teniente, y cuatro notables, ó al menos tres en las cabezas de los demás distritos con noticia del vecindario”. El modo operativo sería del siguiente modo: “[...] se instruirá por medio de carteles, o por la imprenta donde la hubiere, y con presencia de los patroncillos de contribución, cuya copia pasará al gobernador, y de los libros parroquiales que franqueará el cura”. Deben producir un documento que debe estar expuesto “[...] en el lugar más publico, y a la puerta abierta, una lista alfabética de los ciudadanos de la parroquia”; y se debe consignar la edad, estado, arte u oficio que ejercen, y contribución que pagan. El artículo 8 indica que una copia del documento debe terminar en manos de la municipalidad.

El tenor de la ley del 29 de noviembre de 1839, promulgada por Agustín Gamarra, a diferencia de la anterior, mencionaba la creación de un censo político. En el artículo 4 se indica que “[...] el 1 de Agosto de 1840 y sucesivamente en los mismo días cada dos años, se procederá a formar o corregir el censo político en cada parroquia por el gobernador, síndico procurador y cura o su teniente”. En el artículo 5 se menciona que “[...] el censo político comprenderá a todos los individuos avecinados o residentes en ella, con especificación del lugar de su nacimiento, edad, estado y profesión”. En el artículo 6 se indica que el registro cívico “se compone de los ciudadanos hábiles para sufragar”. Dicho padrón debía pasar a manos de los intendentes. Además, cambiando los canales de distribución, los gobernadores formarían los colegios electorales, y “los intendentes de policía en las capitales de departamento, y los subprefectos en las provincias, remitan a los jueces de paz de los distritos para su distribución, los respectivos boletos de los ciudadanos que gozan de sufragio firmados por el subprefecto y uno de los síndicos”.

De esta manera, los curas de parroquias eran los guardianes de la información sobre la población. Ello se debe a que la Iglesia controlaba la información social relativa a los nacimientos, matrimonios, y defunciones, la misma que estaba integrada en el registro sacramental de la Iglesia católica y asentada en sus respectivos libros. A pesar de lo estipulado en los primeros dos Códigos Civiles de Perú (1852 y

1936), la secularización de los registros civiles tomó hasta mediados del siglo XX. En la ley del 10 de diciembre de 1849, firmada por el presidente Ramón Castilla, es clara de la importancia de la información de los curas de parroquias. Su artículo 8 señala que "[...] la junta inscribirá en el registro cívico a todos los ciudadanos en ejercicio, expresando la vecindad, profesión, edad y contribución de cada individuo, para cuyo efecto pondrán los curas los libros parroquiales, y los gobernadores las listas de los contribuyentes a disposición de la junta".

Al estudiar el desarrollo de las partidas de nacimientos en la sociedad peruana, notamos un dificultoso tránsito en expropiarles a los registros parroquiales su influencia a favor del Estado. Los Códigos Civiles peruanos han aceptado la validez de las partidas de bautismo en caso de no existir la partida de nacimiento en ellos señalada. Veamos los dos últimos Códigos Civiles (1936 y 1984) en lo referente al valor de los registros parroquiales. En el de 1936, en su artículo 1827, se estipulaba que

[...] las partidas de los registros parroquiales tendrán el mismo valor que las partidas de los registros del estado civil, si se prueba, mediante la certificación respectiva, la inexistencia de este registro en el lugar correspondiente, sin perjuicio de lo ordenado en el artículo 126. Las partidas de los registros parroquiales referentes a los hechos realizados antes de la vigencia de este Código conservan la eficacia que les atribuyen las leyes anteriores.

Con tenor similar, en el último Código Civil de 1984, en el artículo 2115, se menciona que las "[...] partidas de los registros parroquiales referentes a los hechos realizados antes del catorce de noviembre de mil novecientos treinta y seis conservan la eficacia que les atribuyen las leyes anteriores".

443

Como vemos, los curas de parroquia cumplieron con otros roles diversos aparte del de apoyar de un modo u otro en la confección de los registros cívicos. En un sistema político semisecularizado y, por lo mismo, también semisagrado, los sacerdotes en su condición de hombres de la Iglesia debían oficiar el ministerio divino en aras de la república; Dios y ellos mismos enmarcaban el buen camino de las elecciones. Ello ocurría a través del sermón de la misa antes de las elecciones. Como indica la ley del 25 de mayo de 1861 promulgada por Ramón Castilla, en su artículo 20, y todas las que la antecedieron,

[...] los ciudadanos que gozan de sufragio se reunirán, con convocatoria o sin ella a las nueve de la mañana en lugar de costumbre, y a falta de él, en el que designe el gobernador, y presididos por el juez de paz más antiguo pasarán a la Iglesia Parroquial, donde se cantará una misa solemne de Espíritu Santo, pronunciándose por el párroco de la doctrina o su teniente un discurso análogo al importante acto electoral.

No obstante, la misa de Espíritu Santo estaba lejos de ser la única ceremonia religiosa inserta en los procesos de elecciones del siglo XIX. Así, otra misa se tenía prevista antes de iniciar los comicios en los colegios electorales de provincia. Ello incluso quedó establecido en la ley del 4 de abril de 1861, firmada por Castilla, que en su artículo 30 dice que los "[...] los electores de diversas parroquias se reunirán

en la capital de la Provincia, y después de oír una misa del Espíritu Santo [...]”. Lo divino siempre estuvo presente en las elecciones del siglo XIX. En la misma ley de 1861, en su artículo 44, se indicaba que al inicio de las elecciones de los Colegios Electorales Provinciales “al siguiente día de instalado el Colegio del Espíritu Santo, se trasladará al lugar de las elecciones...”.

En el artículo 6 de la ley del 6 de febrero de 1857 promulgada por el presidente Ramón Castilla se estipula la elección directa, algo raro porque se escapa de la gran mayoría de las leyes electorales decimonónicas, concebidas en función de elecciones indirectas. En su artículo 15 se estipula que “[...] si por algún motivo insuperable no pudiese celebrarse la misa del Espíritu Santo, que debe preceder al acto de sufragar, no se invalidarán las elecciones por tal omisión”. Es decir, que la ceremonia religiosa era concebida como parte esencial del proceso electoral. La falta de la misa antes del sufragio podía, para muchos, ser motivo de anulación. Ello refleja, sin lugar a dudas, el legado de la Constitución de Cádiz que no desliga en su ruptura política la nación española de la Iglesia, como sí lo hizo la Revolución francesa. La presencia de la Iglesia y de la religión católica con sus confrontaciones fue parte de la historia hispanoamericana. Este vínculo del sistema electoral con la religión y la Iglesia era expresión de una cultura política católica comunitaria que se sustentaba en una visión unitaria de la política, heredera de la idea católica de bien común. De ese modo se buscaba construir un mundo político unitario lejano o, mejor dicho, en pugna con una concepción de la política basada en los intereses, en los partidos-facciones. La misa del Espíritu Santo recrea y alaba la idea de una comunidad (ALJOVÍN y LOAYZA 2014).

444

Como hemos mencionado sobre el constitucionalismo de Cádiz y el peruano decimonónico, heredero de la Constitución de 1812, el vínculo entre religión y política era fuerte y, sobre todo, le daba sustento a los vínculos políticos y comunitarios. En su libro *Rituales del Poder en Lima*, Pablo Ortemberg (2014) muestra como los rituales políticos de los tiempos tanto de las Cortes de Cádiz como de los gobiernos de José de San Martín y Simón Bolívar era impensable una celebración patriótica sin la participación de eclesiásticos y referencia a lo sagrado. Lo sagrado era parte constitutiva de la nueva comunidad política creada en tiempos de la independencia.

Por último, siguiendo las reflexiones de Gabriella Chiaramonti, el término del arco temporal electoral decimonónico debe ser establecido como punto final por la ley electoral de 1896, promulgada por el presidente Nicolás de Piérola. Esta normativa puso fin del sistema electoral del siglo XIX, que se basó en un conjunto de elecciones que en su mayoría fueron indirectas (excepto la elección para la Asamblea Constituyente de la Constitución de 1823, y algunos comicios de 1850); el derecho al voto, en muchas ocasiones y dependiendo de las leyes, fue bastante democrático. No obstante, se desestimó el voto femenino, pero el sufragio se hallaba muy extendido entre los varones; usualmente el derecho al voto era general, y en solo ocasiones restringidas se limitó a los ciudadanos que sabían leer y escribir. La gran autonomía de las élites provincianas, fortalecida por los vacíos de los procedimientos electorales durante el proceso electoral, tuvo su fin a partir de un mayor control del gobierno central. Así, la ley de 1896 implicó la pérdida de importancia de la representación para el caso de los departamentos con fuerte población indígena, que usualmente era analfabeta. Ello significó que el Sur Andino del Perú, donde los

indígenas constituían la mayoría de la población, perdió poder político, al menos en las elecciones para el Congreso y la Presidencia de la República. De igual modo, con la ley de 1896, el poder de los notables de las ciudades y pueblos empezó a desvanecerse por la centralización administrativa (CHIARAMONTI 1995).

BIBLIOGRAFÍA

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

2005 "Sufragio y participación política. Perú 1808-1896". En: ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (editores). *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 19-74.

2008 "Monarquía o república: 'ciudadano' y 'vecino' en Iberoamérica, 1750-1850". *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, n.º 45, pp. 31-55.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Alex LOAYZA

2014 "Entre la unidad y la pluralidad. Partido Facción en Iberoamérica, 1770-1870". En: FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (director). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano: Partido*, tomo VII, Iberconceptos II. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 15-55.

ARMAS ASÍN, Fernando

1998 *Liberales. Protestantes y masones. Modernidad y tolerancia religiosa. Perú, siglo XIX*. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.

CHIARAMONTI, Gabriella

1995 "Andes o nación: La reforma electoral de 1896 en Perú". En: ANNINO, Antonio (editor). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos Fondo Editorial.

GAMBOA BALBÍN, César Leónidas

2005 "Los filtros electorales decimonónicos: Los órganos y los procedimientos electorales: Perú: 1822-1896". En: ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (editores). *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 179-182.

GUENIFFEY, Patrice

2001 *La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional Electoral.

LYNCH, John

2012 *Dios en el nuevo mundo: una historia religiosa de América Latina*. Buenos Aires: Crítica.

MORELLI, Federica

2004 *Territoire on nation. Reforme et dissolution de l'espace Impérial en Equateur, 1765-1830*. París: L'Harmattan.

NÚÑEZ DÍAZ, Francisco

- 2005 "La participación electoral indígena bajo la constitución de Cádiz 1812-1814". En: Aljovín de Losada, Cristóbal y Sinesio López (editores), *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 361-394.
- 2009 "Ciudadano-Vecino (Perú, 1750-1850)". En: FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (director). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano: La era de las revoluciones, 1750-1850*. Madrid: Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, pp. 271-281.

ORTEMBERG, Pablo

- 2014 *Rituales del poder en Lima (1735-1828), de la Monarquía a la República*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.

PANIAGUA, Valentín

- 2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones, 1809-1826*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial, Fondo de Cultura Económica.

ROMANELLI, Raffaele

- 1998 "Electoral Systems and Social Structures. A Comparative Perspective". En: ROMANELLI, Raffaele (editor). *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*. Haya: Kluwer Law International, pp. 1-36.

446

SERRANO, Sol

- 2008 *¿Qué hacer con Dios en la República? Política y secularización en Chile (1845-1885)*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.



UNA HISTORIA DE LOS REGISTROS DEL ESTADO CIVIL EN EL SIGLO XX

DAVID VELÁSQUEZ

El nacimiento del Perú como Estado independiente no produjo una rápida reorganización de las estructuras administrativas heredadas del período virreinal. Por el contrario, estas y las prácticas inscritas o dirigidas hacia ellas tuvieron una lenta descomposición o pervivieron hasta bien entrado el siglo XX. La República del Perú, creada como una organización sociopolítica moderna, tuvo que valerse en sus primeros lustros de los materiales provistos por las instituciones del Antiguo Régimen del viejo gobierno colonial. Una herencia ostensible de esta etapa son los métodos de identificación de personas y del registro de sus actos vitales¹.

En el Perú virreinal, la identidad de los individuos era el resultado de las relaciones al interior de las comunidades locales, así como de las prescripciones y regulaciones que establecía el Estado monárquico. En los espacios locales, la vida de sus pobladores seguía la lógica de las sociedades de cara-a-cara, donde su limitado número venía aparejado de prácticas basadas en el interconocimiento²; ello daba como resultado lógico que la identidad de los sujetos y su identificación, es decir, el lugar de su residencia, oficio, estatus social, así como su situación legal, fueran posibles de establecer a partir del conocimiento surgido de las relaciones personales. Así también, la identidad de los sujetos se encontraba restringida por su posición en un ordenamiento prescrito por la Corona, donde todos los individuos tenían su función, estatus y privilegios en una sociedad estamental, jerárquica

1 Por actos vitales o de la vida civil consideramos los que corresponden al nacimiento, matrimonio y defunción.

2 Interesante a este respecto es el libro de Sarah Chambers, *De súbditos a ciudadanos: honor, género y política en Arequipa 1780-1854* (Lima, 2003), en el que plantea la importancia de las relaciones interpersonales en la regulación de la conducta de los habitantes de Arequipa y en el mantenimiento del estatus en la localidad.

y multiétnica (DEMÉLAS 2003: 62-67). Hacia fuera de las comunidades locales, desde el punto de vista del Monarca, la identidad determinada por la posición en la sociedad valía para exigir de los sujetos cargas y otorgarles recompensas también diferenciadas³.

En el período virreinal, los instrumentos utilizados para el registro e identificación de la población fueron los libros parroquiales. En ellos se anotaban la celebración de los sacramentos ligados a actos vitales (bautismo, matrimonio y entierro), con los cuales se podía conocer el tamaño de la población, la edad de sus miembros, su condición marital, al igual que su pervivencia o deceso. Esta información permitía al Estado colonial construir los odiados padrones de tributarios y exigir esas cargas diferenciadas a sus vasallos en función de su posición en la sociedad. El Monarca delegó a la Iglesia católica, a través de los curas doctrineros, el llevar un libro en el que se "matriculen á todos los que nacieren y fueren bautizados, y otro libro en que se escriban los nombres de los difuntos", para "la buena cuenta y razón de los tributos de indios, evitar costas y fraudes"⁴. En este aspecto, como en tantos otros, la política real se ejercía siguiendo el tipo de gobierno indirecto, en donde parte de las tareas administrativas eran delegadas a actores sociales ajenos a la burocracia sometida al Monarca. La burocracia eclesiástica llevó libros parroquiales hasta el último día de la administración colonial y lo seguiría cumpliendo incluso hasta fines del siglo XX, cuando el Estado peruano constituyó un sistema nacional de identidad y estado civil.

LOS REGISTROS CIVILES REPUBLICANOS EN EL SIGLO XIX

En el tránsito del siglo XVIII al XIX se produjeron en Europa importantes transformaciones gatilladas por la doble revolución, las cuales tendrán importancia en la constitución de la institución de los registros civiles. Con la revolución industrial, la expansión de las transacciones de la economía de mercado hará más necesarios los medios impersonales de identificación de los sujetos; ello por la necesidad del reconocimiento legal de la propiedad y su transferencia, en un contexto de cambios que se expresaban en el aumento de la población urbana y la creciente movilidad

3 Ejemplo claro de ello se puede observar en las categorías de la población indígena que residía en los "pueblos de indios" o reducciones. Divididos en originarios y forasteros, la pertenencia a cada grupo venía aparejada de derechos y cargas distintas. Los primeros eran descendientes de los fundadores del pueblo y, por lo mismo, tenían acceso a las tierras y otros bienes de la reducción. Estos derechos solo eran pasibles de disfrute, en tanto existía el reconocimiento de los vecinos de la identidad y pertenencia del linaje de los otros. Quedaban fuera estos beneficios los forasteros, a los cuales la comunidad también reconocía como ajenos a los linajes fundadores y se les adjudicaba una posición inferior. Desde fuera de la comunidad, el Estado colonial reconocía y sancionaba legalmente estas diferencias, pues ambos grupos eran inscritos en los padrones tributarios, con estatus diferenciados y por tanto con obligaciones pecuniarias diferentes. El Rey permitía el disfrute privilegiado de los originarios, al tanto que su imposición a la Corona resultaba más elevada (GUARISCO 2004).

4 Ley XXV del 27 de marzo de 1606 (DE LA GUARDIA 1889: 197).

espacial que erosionaban los métodos de identificación de las sociedades de interconocimiento (HIGGS 2011: 99-101). Así también, el nacimiento del Estado-nación con la Revolución francesa, y la subsecuente extensión de la ciudadanía, conduciría a aquel a asumir el control y el mejoramiento de los viejos métodos de identificación administrados por la Iglesia. El derecho de sufragio, al igual que la conscripción, harán necesarios instrumentos de identificación de los ciudadanos controlados y empleados directamente por el Estado-nación (NOIRIEL 1993: 16-17). Sea pues por las demandas del mercado o por las propias del Estado, durante todo el siglo XIX este llevó a cabo denodados esfuerzos por extender y afinar los mecanismos de identificación legal o civil de sus ciudadanos y de sus hechos vitales, desplazando de esta función a la Iglesia.

En el Perú, desde mediados del siglo XIX, en el contexto del *boom* del guano, se ensayan diversas medidas que rompen o buscan quebrar el viejo ordenamiento legal colonial, tratando de acercarse a sus pares modernos europeos. La abrogación del fuero militar y eclesiástico, así como la redacción del primer Código Civil en 1852, son expresión de este deseo de modernización del Estado. En ambas medidas existió una vocación dirigida a que el Estado regulase de manera universal y directa las relaciones y situaciones significativas de la vida privada de los individuos. Teóricamente, ello implicaba el desconocimiento, reemplazo o instrumentalización de las formas de regulación no estatales heredadas, al igual que de las instituciones que las ejercían. Los Registros Civiles, como otras disposiciones incluidas en el Código Civil, eran uno de los instrumentos por los que el Estado buscaba asumir dicha regulación.

La mayoría de los juristas de la segunda mitad del siglo XIX estuvieron de acuerdo con el establecimiento de registros del estado civil, considerándolos como un manifiesto avance del Perú en el derrotero de la civilización. La información allí consignada permitiría a los individuos privados el reconocimiento público de su identidad y estado civil, lo que equivalía al reconocimiento por parte del Estado de los derechos civiles que con aquel venían aparejados. Afirmaban, como lo hacían Manuel Atanasio Fuentes y Miguel Antonio de la Lama, que los registros civiles eran un medio eficaz que permitía la protección de los derechos fundamentales del individuo. Estos establecían la identidad y existencia legal de los sujetos, garantizando con ello los derechos de propiedad y de herencia de los ciudadanos ante las "omisiones, suplantaciones y falsificaciones" que podían ser objeto por terceros (FUENTES Y DE LA LAMA 1869: 100). De manera similar, estaban de acuerdo los entendidos en leyes que el Estado debía proveer los instrumentos legales para el ejercicio de los derechos y obligaciones provenientes de la unión conyugal y la filiación de los hijos. Así lo afirmaba el Arturo Arróspide, oficial y luego Jefe de la oficina de registros civiles de la municipalidad de Lima en las últimas décadas del siglo XIX, quien en su tesis doctoral anotaba: "[l]a paternidad, la filiación, los derechos y las obligaciones conyugales, que constituyen los estrechos y fuertes vínculos que forman la familia, desaparecerían con la mayor facilidad faltando de ellos una constancia segura" (1887: 8).

Sin embargo, luego de su creación por ley, los registros civiles tuvieron una vida embrionaria durante el siglo XIX. Podemos tener una idea general del nivel de su funcionamiento gracias al trabajo citado de Arróspide. De acuerdo con él, hasta la década de 1870 solo algunos distritos, como el de Lima, habían acatado la

disposición del Código. En el caso de la capital, correspondió a la alcaldía de Manuel Pardo y sus sucesores el instaurar con todas sus formalidades los registros del estado civil, creándose además datarías (oficinas auxiliares) que permitían extender el servicio a los distritos de la ciudad recibiendo poderes de los ciudadanos para asentar las partidas en la oficina central en el mismo municipio. Esta organización duró algunos años, interrumpiéndose su funcionamiento debido a la ocupación chilena. Durante esta, la mayoría de libros pudieron salvarse y solo fue a partir de 1887 que la oficina volvió a funcionar regularmente. Según Arróspide, hasta antes de la Guerra unas cuantas municipalidades del país habían imitado a Lima, existiendo oficinas de registro civil en Ica, Arequipa, Callao, Trujillo, Tarma, Tacna e Iquique. Sin embargo, resultaba casi seguro que estas habían “limitado su atención al distrito cabeza de la provincia y del departamento” (ARRÓSPIDE 1887: 49-50).

Dada la incipiente extensión del registro civil, el asiento de los actos vitales seguía a cargo de los párrocos en la mayoría de los distritos del país. Ante esta situación, los legisladores decimonónicos otorgaron igual eficacia procesal a los libros parroquiales y las partidas emanadas de los ritos católicos (bautismo, matrimonio y entierro) que a los libros civiles y sus partidas. Así, mientras el Código Civil de 1852 reconocía esta posibilidad en el caso de las partidas bautismales, dicha disposición se hizo extensiva a todos los actos registrables por el Código de enjuiciamientos en materia civil. Ello reconocía una situación de hecho, pues, sin embargo, la mayoría de juristas coincidía en que la labor supletoria que cumplían los párrocos en las localidades sin registros civiles distaba mucho de las expectativas de los legisladores. Laureano Rivas, en una tesis defendida en la Universidad de San Marcos, observaba para 1910 que:

[...] en la mayoría de las parroquias del país los libros antes mencionados [parroquiales de nacimientos, matrimonio y entierro] están pésimamente llevados. Los libros corren á cargo de escribientes que copian en ellos algunos datos que en borradores les dan los señores curas. Muchos distritos y pueblos no tienen curas y se hallan sujetos á la jurisdicción eclesiástica de otros. Cuando los curas van á estos pueblos á celebrar las fiestas, bautizan, casan y, a veces, hacen entierros, tomando ligeros datos de estos hechos unas veces, y otras nó. En ciertas épocas del año acostumbran los curas visitar las estancias, caseríos y parcialidades de su jurisdicción, bautizan y casan á varios á un mismo tiempo, las más de las veces sin tomar datos de ninguna clase para sentar en sus libros las actas respectivas. (1910: 10-11)

Sea por la falta de personal eclesiástico en todo el territorio nacional, sea por la negligencia de los párrocos y la limitada regulación de sus procedimientos de inscripción, esta delegación ofrecía la oportunidad para la adulteración de los libros parroquiales y la expedición de partidas para todos los fines; de tal manera, con facilidad “se alcanza una partida de bautismo con la fecha que la necesita la malicia para hacer valer un fraudulento derecho” (FUENTES Y DE LA LAMA 1869: 101). En ese sentido, los libros parroquiales no lograban hacer cumplir las formalidades que el Código Civil prescribía para la protección de los derechos civiles, ni ofrecían al

Estado un registro seguro de la población para sus propios fines⁵. Así, cuando a principios del siglo XX los funcionarios del Estado intentaron acceder a la información de los libros parroquiales, los religiosos opusieron una tenaz resistencia, como lo informó el Subjefe del Estado Mayor Regional del Sur en 1909:

[...] varios Jefes Provinciales de la Región á mi cargo, se quejan de los SS. Párrocos, quienes á pesar de los términos respetuosos con que se les pide los datos relativos á los individuos que han fallecido, para los efectos de la rectificación de los Registros, se niegan á proporcionarlos y ni aún permiten que dichos funcionarios los tomen de los libros de la Parroquia en que residen⁶.

EL TRÁNSITO AL SIGLO XX: MODERNIZACIÓN ECONÓMICA Y DEL ESTADO (1900-1950)

Con el advenimiento de la nueva centuria se observan transformaciones importantes en la sociedad peruana, las mismas que condujeron a un progresivo aumento del número y extensión de las oficinas de registro civil en el territorio nacional. Desde fines del siglo XIX, el Perú ingresó a un ciclo de crecimiento económico vinculado con la exportación de materias primas, lo que condujo a una importante modernización en las zonas urbanas y en menor medida en las áreas rurales.⁷ El aumento de las actividades mercantiles, junto con la creciente proletarización de la población o su mayor incorporación a la economía de mercado, multiplicaron las transacciones y obligaciones de carácter patrimonial y con ello la necesidad de registro de los actos de la vida civil. Resulta plausible, además, que el aumento del tamaño de las mismas ciudades en proceso de transformación obligara a depender crecientemente de medios impersonales para el registro de la población y de sus atributos civiles⁸.

451

5 Ello se hizo patente cuando se empezó a implementar la Ley del Servicio Militar Obligatorio. En 1905, el Subjefe del Estado Mayor General, el coronel Vicente Ugarte informaba al ministerio que existía una serie de casos en que los interesados de diversas localidades del país hacían solicitudes al Ministerio con sede en Lima para eximir un conscripto del servicio presentando documentación que acreditaba su excepción prevista en la Ley. Ante esta situación, no quedaba opción más que "resolver favorablemente á toda solicitud por la imposibilidad que tiene [el Ministerio] para verificar los documentos con se aparejan estas [solicitudes]". AHMP, 1905, Caja n.º 14, Oficio del Jefe del EMG, Vicente Ugarte, al Ministro de Guerra, de 5 de enero de 1905.

6 AHMP, 1909, Caja n.º 5. Oficio del Subjefe del Estado Mayor Regional del Sur, Saturnino Benavides, al Jefe del Estado Mayor del Ejército, de 21 de abril de 1909.

7 Para una mirada general de las transformaciones del período entre 1899-1930, puede consultarse BURGA Y FLORES-GALINDO 1987.

8 En 1929, el connotado jurista y presidente de la Comisión reformadora del Código Civil, Juan José Calle, mencionaba que era necesaria su reforma dado "el incremento de la población en nuestras principales ciudades que son capitales de departamento [...] recarga el trabajo de las oficinas del Registro Civil..." *Revista del Foro*, n.º 10, 11 y 12, año XVI, octubre-diciembre de

En la misma dirección empujaba el progresivo establecimiento de instituciones de alcance nacional que planteaban una relación impersonal y directa entre el Estado y la población. Así, la ley electoral de 1896 dispuso el sufragio directo; si bien eliminó el voto analfabeto (reduciendo enormemente el número de electores), arrancó del poder de los notables locales el control sobre el padrón ciudadano, lo que hizo más necesaria la identificación de los ciudadanos con derecho a sufragio por medio de un instrumento impersonal como el registro de estado civil (ALJOVIN 2005: 71-74, BASADRE 1969: 170-172). Para el ejercicio del sufragio no solo sería necesaria la acreditación de la mayoría de edad (de 21 años) y el estado civil casado en el caso a los menores de edad, sino también su identidad individual fuera de los espacios comunitarios locales que sirvieron en las elecciones durante todo el siglo XIX.

Algo similar sucedió con el establecimiento del servicio militar obligatorio en 1898, institución que puso fin a los ejércitos caudillistas contruidos por medio de la tan famosa como detestada leva, al igual que por medio alianzas personales entre los caudillos y las comunidades o sus intermediarios locales (VELÁSQUEZ 2013: 294-305). La ejecución de esta nueva función del Estado lo obligaba al registro individualizado de la población en todo el territorio nacional, así como a su organización en función de su edad y estado civil para la conformación del ejército activo y las reservas. A partir de esta norma, el servicio recayó sobre personas identificadas de antemano en los *registros militares*, elegidas o no por medio de un sorteo⁹.

La creación de instituciones de este tipo —manifestación de una progresiva modernización del Estado— presionó a este mismo a disponer de instrumentos impersonales que le pudieran ofrecer la información de la identidad y los rasgos relevantes de los ciudadanos que los convertían en electores o en conscriptos. Para el servicio militar, el conocimiento de variables (como la edad, el estado civil y defunciones) se hacía tanto más necesario como lo daba a conocer el comandante Luis Regal, a quien se le había encomendado la visita de los registros de inscripción militar:

Una de las causas esenciales á que se debe las dificultades que presenta el control de la inscripción es que no se halla bien establecido en el país el estado civil; de aquí que para corregir los defectos que presentan los Registros [militares], se hace indispensable conocer los nacimientos ocurridos en la República desde 1880 hasta la fecha, y en seguida ver las defunciones ocurridas¹⁰.

Esta mayor intervención del Estado en la vida de los ciudadanos fue una tendencia de largo plazo que se prolongó durante todo el siglo XX y se acentuó con

1929, p. 335.

9 Ley del Servicio Militar Obligatorio del 27 de diciembre de 1898. La ley prescribía el sorteo de los futuros conscriptos sobre una lista de ciudadanos identificados por medio de los registros militares elaborados en las provincias, empleando los registros civiles y parroquiales.

10 AHMP, 1905, Caja n.º 4, Informe sobre la aplicación de la Ley de Servicio Militar Obligatorio en zona recorrida durante el viaje de estudios de la Escuela Superior de Guerra, fol. 4.

el incremento progresivo de los servicios públicos en los espacios urbanos. En este proceso de construcción de instituciones de mayor amplitud, para el Estado, los ciudadanos debían ser identificados impersonalmente —obviando los métodos de reconocimiento interpersonal—, recayendo sobre ellos directamente la carga de sus deberes. Para los ciudadanos, por su parte, el ejercicio de los derechos o el acatamiento de los deberes exigidos por un Estado más cercano los obligaba a disponer a su vez de instrumentos impersonales reconocidos por el mismo *leviatán*.

Enmarcando en estas tendencias de largo plazo se hace comprensible la historia de los registros del estado civil en el siglo XX. Con el nacimiento de dichas instituciones en las primeras décadas, se observan también indicios de aumento del interés por incrementar y mejorar el servicio por ellos prestado. Así, desde diferentes instituciones del Estado se dieron disposiciones complementarias al Código Civil de 1852 para mejorar la eficacia de los registros. En 1899, el gobierno de Eduardo López de Romaña facultó a las municipalidades provinciales para establecer *datarías* en los distritos que carecieran de oficinas de registro civil en su propia municipalidad, “á fin de que las inscripciones de esa dataría se consignara en los libros de los mencionados concejos [provinciales]” (DE LA LAMA 1920: 664). En 1911, el Congreso promulgó la Ley del Poder Judicial en la que dispuso el nombramiento de visitadores nombrados por las cortes de primera y segunda instancia para la supervigilancia de los libros de los registros civiles¹¹. Finalmente, en 1907, la Corte Suprema creó jurisprudencia que facultaba a las municipalidades el cobro de una multa a los ciudadanos que, habiendo recibido un sacramento religioso por un acto vital, no lo hubieran inscrito en el registro civil de la comuna (DE LA LAMA 1920: 674)¹².

Sin disponer de información concluyente para este período, diversos indicios delinear una tendencia hacia el incremento del número de las oficinas de registro civil. En 1913, existían 862 distritos en el país, los que se reducían a 842 al descontarse los veinte que correspondían a las provincias cautivas de Tacna, Tarapacá y Arica (cfr. STIGLICH 1913: 132-159). Ese mismo año, el presidente Guillermo Billinghurst en su mensaje al Congreso informó “con verdadera estupefacción” que en 72 municipalidades distritales del país no existían registros de estado civil en forma alguna (BILLINGHURST 1913: 15). Del análisis de ambas cifras se puede concluir que este servicio estaba presente en 770 distritos para dicho año, cifra que parece bastante elevada, considerando el testimonio de Arróspide a fines de la década de 1880. Sin embargo, este número no parece del todo elevado si se compara con las cifras de los distritos que informaban acerca de los actos vitales su población en la década de 1920, pues su número fluctuó justamente entre 770 distritos en 1925 a 889 en el año 1930¹³.

11 Ley n.º 1510, Orgánica del Poder Judicial, del 15 de diciembre de 1911.

12 En una resolución de la Corte en la que se aprobaba el reglamento de la municipalidad de la provincia de Cajamarca, el tribunal hizo extensivo, a escala nacional, una disposición del mencionado reglamento que prescribía que la municipalidad semanalmente debía contrastar los libros parroquiales con los propios del estado civil, multando a los ciudadanos que incumplieran con el registro de los actos vitales en el fuero civil.

13 Los primeros datos consolidados de que se disponen fueron los correspondientes al año

El aumento cuantitativo de las oficinas del registro civil se hacía ciertamente patente en los departamentos costeros como Piura. Allí, el Presidente de la Corte Superior informaba en su memoria de 1918 que el servicio del registro civil “ha mejorado en los últimos años, principalmente en la provincia del cercado, y también en las de Paita y Sullana”, habiéndose tomado providencias para que se implante en todos los distritos de cada provincia”¹⁴. La progresiva implementación de registros de estado civil era también evidente en Lima, en donde para la década de 1920, los distritos de Chorrillos, Barranco, Miraflores, el Rímac y La Victoria contaban con este servicio. Fuera de esta provincia estaban instalados también en el Callao, Yauyos, Chancay, Canta, Cañete y Cajatambo, así como en Chincha Alta e Ica en el departamento del mismo nombre (BUSTAMANTE 1929: 22-25, ECHEVARRÍA 1954: 76).

Por esas mismas fechas, las informaciones sobre este avance eran menos alentadoras en los distritos serranos. El Presidente de la Corte Superior del distrito Judicial de Cusco —que comprendía a los departamentos de Cusco y Apurímac— mencionaba en su memoria de 1917 que solo existía en las capitales de ambos departamentos libros de registro civil, mientras que en las “capitales de provincia sucede algo que es desconsolador: no hay libros; y si en alguna los hay, se hallan en condiciones deplorables” (CHÁVEZ 1917: 27). En Loreto, el departamento más extenso de la Amazonía peruana, el Presidente de la Corte Superior indicaba, por su parte, que solo en la provincia de Bajo Amazonas funcionaba el registro civil en la capital Iquitos y en la municipalidad de Caballo-Cocha; mientras, en el concejo municipal de Nauta y en las agencias municipales de los distritos de Pevás, Parinari, Requena y Tamshiyacu, este no estaba dispuesto a pesar de que en tales localidades existían libros para realizarlo. El mismo funcionario lamentaba que en las otras dos provincias del departamento (Alto Amazonas y Ucayali) solo prestaran el servicio los municipios de sus capitales (DELGADO 1918: 268H).

Esta progresiva extensión de las oficinas de registro civil en los espacios urbanos no significaba en ningún sentido el funcionamiento del servicio siguiendo las formalidades planteadas en la regulación de la materia. Informes diversos mostraban que las oficinas de registro civil no cumplían con asentar los nacimientos, matrimonios y defunciones con las formalidades que aseguraban la legalidad de sus procedimientos. Ricardo Bustamante Cisneros publicó un interesante artículo acerca de la situación de los registros civiles en el distrito judicial de Lima (que incluía los departamentos de Lima e Ica); en él mostraba que, a fines de la década de 1920, sus encargados, sean los alcaldes o los funcionarios municipales, no cumplían en una miríada de casos con las formalidades y procedimientos que buscaban brindarle legalidad y credibilidad a los registros civiles. Mencionaba Bustamante, de manera documentada, que en el caso de los libros de registros los alcaldes no incluían las actas de apertura y cierre del libro, no foliaban y rubricaban los libros,

1923, donde se consignaron 242 distritos informantes, cifra que aumentó a 589 en el año siguiente y a 770 en 1925. El cambio tan pronunciado de cifras se debe a que en los primeros años fue reducido el número de distritos que entregaron información al Gobierno central, guarismo que se incrementará con el transcurso de la década hasta 889. Esta tendencia de crecimiento puede observarse en la tabla del anexo de este artículo.

14 Memoria leída por el Presidente de la Corte Superior de Piura, señor doctor don Manuel O. Carrión, en la apertura del año judicial de 1918. En: CARRIÓN 1918: 65.

ni rayaban las hojas en blanco. Incluso había casos en que los registros se llevaban en hojas sueltas, como se comprobó en Yauyos en 1918. Bustamante observaba también que para la expedición de partidas, el alcalde no se hacía presente en la misma inscripción ni tampoco durante la expedición de la partida. Finalmente, cuestionaba que en la inscripción de los actos de nacimiento, matrimonio y defunción no se verificaban tampoco las formalidades que acreditaba su suceso, sean estas la presencia de testigos, comparecientes o partes interesadas (BUSTAMANTE 1929: 23-25).

A pesar del esfuerzo del Estado peruano por incrementar el registro de los actos vitales de los ciudadanos, existía una serie de barreras que limitaron y limitarían su éxito incluso hasta finales del siglo XX. El primero tenía que ver con el carácter rural de la mayoría de la población, asentada de manera dispersa en la agreste geografía peruana. Mientras que las oficinas de registro civil solo funcionaran en las municipalidades provinciales, resultaba evidente que solo accederían a ellas los pobladores del distrito capital de la provincia y las familias más acomodadas de los distritos aledaños. La multiplicación progresiva del número de oficinas en el resto de los distritos, aunque favorecía a la población cabecera del mismo, hacía casi impracticable el cumplimiento del registro tanto de parte de los funcionarios municipales, como de la propia población en los demás asentamientos dispersos en los espacios rurales. Así lo comprendió Arturo Arróspide, quien mencionaba a fines del siglo XIX que “en los distritos rurales, que contienen una población extendida, muchas veces, en dilatados territorios, que pueden medir hasta ochenta y cien leguas, ¿cómo podría el gobernador ni el alcalde del distrito llevar á efecto las disposiciones de la ley de Registros?” (ARRÓSPIDE 1887: 154).

En segundo lugar, el Código de 1852 ofrecía un número perentorio de días para llevar a cabo las inscripciones. Para el caso de nacimientos y matrimonios, los interesados estaban facultados a registrar tales actos en ocho días, mientras que para las defunciones este plazo se reducía a solo 24 horas. Transcurridos los plazos legales solo podían ser inscritos los actos vitales luego de un procedimiento judicial que comportaba gastos y tiempo a los ciudadanos. Resultaba imposible, considerando las enormes distancias y las dificultades geográficas que se pudieran registrar tales actos en departamentos como el de Loreto, donde “siendo tan grande el territorio de los distritos [...] que hay muchos cuyas capitales distan más de ocho días de algunos pueblos de él” (en DELGADO 1918: 208H).

Un retrato de las dificultades que debían sobreponerse en los departamentos serranos lo ofrecía el Presidente de la Corte Suprema de Apurímac, Justo Ochoa. Este funcionario informaba que en provincias como la de Grau, la mayoría de la población se dedicaba a una economía campesina de autoconsumo, con “métodos primitivos” y donde se vivía con un “índice de vida media frugal y hasta mísera” (OCHOA 1939: 17). En ella los centros poblados, incluyendo la capital de su jurisdicción, solo eran “villorrios de incipiente desarrollo comercial y donde recién apunta uno que otro signo de civilización y cultura”; allí no existía “un solo abogado en ejercicio” y la municipalidad de la provincia y de los distritos eran “entidades que existen virtualmente, porque en la práctica se reduce su actividad a una que otra comunicación oficial” (OCHOA 1939: 17). Si bien en la municipalidad provincial de Grau existía una oficina de registro civil, esta no contaba con un libro impreso, pues no alcanzaba con las rentas para adquirirlo ni para pagar a la persona que lo

atendiera, pues esta trabajaba a título gratuito. En la provincia, ni los libros parroquiales podían compensar estas deficiencias, en tanto no existían “párroco[s] en las distintas doctrinas y sólo en algunos distritos, y los libros respectivos están a cargo de los llamados Ecónomos, que no tienen ninguna responsabilidad, ni menos facultad legal para expedir las copias certificadas” (OCHOA 1939: 18).

En estos distritos campesinos, donde la población indígena se dedicaba a actividades de autosubsistencia, la posesión y transferencia generacional de la propiedad rural no pasaba por el mercado y se hacía siguiendo pautas consuetudinarias. Por esta razón, el registro de la personalidad y de la propiedad no resultaba una prioridad para las comunidades indígenas, salvo los casos excepcionales trabajados por Nils Jacobsen (2013) en Azángaro y seguramente otros casos circunscritos a otras regiones específicas del país.¹⁵ Por el contrario, el registro de la población indígena había estado históricamente ligado a gravámenes tributarios (la contribución personal, el impuesto de la sal y el predial) y más recientemente a la conscripción militar. Por ello, el doctor Luis Guzmán Barrón, Presidente de la Corte de Justicia de Huancavelica, afirmaba que aún para 1946 el acercamiento de la población indígena a cualquier instancia de registro civil era nulo:

El indio generalmente no se casa ante las autoridades civiles, no registra ente ellos sus hijos, no hace testamento notarial; sus tierras pasan a sus descendientes por simple tradición sin conflicto alguno; pero he aquí que de pronto sus propiedades colindan con el de un mestizo o un blanco, y se pone en tela de juicio la legalidad de sus títulos. Entonces se entera de que no puede justificar su personalidad por falta de las partidas del Registro Civil, ni su propiedad por falta de títulos registrados; entonces sabe por amarga experiencia que hay leyes en nombre de las cuales se le despoja de cuanto creía suyo. Eso no es vivir fuera de la ley, sino bajo la crueldad de leyes que lo suponen igual a todos los ciudadanos. (GUZMÁN s/f: 23)

Esta última sentencia de Guzmán daba en el clavo, poniendo el acento en las diferencias de las pautas culturales que regulaban aspectos importantes de la vida de los campesinos indígenas, frente al conjunto de instituciones y regulaciones que imponía el estado de derecho que buscaba constituir el Estado peruano, de las que el registro civil formaba parte. Estas mismas pautas culturales no impulsaban a esta población a registrar un dato importante para su relación con el Estado, como la edad, pues no era extraño que los indígenas no conocieran su edad exacta; así lo atestigua el senador Bejarano que, como juez de primera instancia por veintitrés años en Puno, había “tenido campo vasto y ocasiones mil, en declaraciones y todo género de actuaciones judiciales, para convencerme de esta verdad. El indígena

15 En su estudio sobre la provincia de Azángaro, Nils Jacobsen constató la existencia de prácticas diferenciadas en el uso de tierra y la transferencia de la propiedad en la población indígena en la “transición hacia el capitalismo”. Los campesinos y pastores más acomodados adquirían tierras adicionales, las que eran registradas notarialmente y las heredaban a sus linajes (Jacobsen 2013: 452-456). Para la herencia de propiedades era necesaria una garantía de filiación que solo se podía obtener por las partidas de nacimiento o de bautismo.

ignora su edad, no cuida de llevar la cuenta de sus años”¹⁶. Así también estas pautas permitían uniones de hecho o concubinato que luego eran ratificadas por matrimonios religiosos como parte de aquellas regulaciones tradicionales a las que la población indígena otorgaba valor. Dichas pautas llevaron a decir a la comisión de juristas que discutió la reforma del Código Civil en 1925 que era necesario el mantenimiento del matrimonio religioso obligatorio; ello debido a que “ofrece la ventaja de que así se legalizarán las uniones de hecho de la clase indígena, cuya clase sin la acción perseverante del misionario viviría en el concubinato y no acudiría a las autoridades civiles”¹⁷.

Las décadas de 1930 y 1940 fueron un período favorable para cierta modernización de los registros civiles, después de más de ochenta años de vigencia del Código Civil decimonónico. Ya en 1922 el gobierno de Augusto B. Leguía había conformado una comisión para la elaboración de un proyecto de reforma íntegra de esta norma, presidida por el jurista Juan José Calle e integrada por otros connotados abogados, como Manuel Augusto Olaechea, Pedro M. Oliveira y Alfredo Solf y Muró. Esta comisión discutió acerca de la necesidad de incluir una detallada reglamentación del servicio en el Código Civil, opción que fue rechazada, como así también lo fueron las propuestas de separarlo de las municipalidades, constituyendo un órgano de registro nacional, acompañado de un cuerpo de funcionarios especiales en todos los distritos del país. En opinión del presidente de la comisión solo era posible “mantener lo existente, procurando eso sí ampliar las disposiciones de la ley para llenar los vacíos encontrados por la experiencia”¹⁸. También se discutió acerca de la obligatoriedad del matrimonio civil y la consecuente modificación de la ley de 1897 que solo lo facultaba para los extranjeros y los cultores de religiones diferentes a la católica. La mayoría de miembros de la comisión estuvo de acuerdo en mantener el estatuto legal del rito católico, pues de otra manera ello implicaría “la destrucción de las buenas costumbres” de un pueblo mayoritariamente católico¹⁹, aunque reconocía la posibilidad de todos los ciudadanos y de los extranjeros, sin distingo de religiones, de contraer matrimonio civilmente.

Sin embargo, las fuerzas sociales y políticas que se movilizaron a inicios de la década de 1930, después de la caída de Leguía, modificaron de manera sustancial el resultado de este debate; de esta manera se hizo posible que el gobierno de Luis Miguel Sánchez Cerro expidiera el Decreto-Ley N.º 6889 del 4 de octubre de 1930 por el cual se estableció el matrimonio civil obligatorio y el divorcio absoluto, al

16 20.ª sesión del lunes 22 de agosto de 1898, en CÁMARA DE SENADORES 1898: 125.

17 *Revista del Foro*, N.º 3, 4 y 5, año XII, marzo- mayo de 1925, p. 177.

18 *Revista del Foro*, N.º 10, 11 y 12, año XVI, octubre-diciembre de 1929, p. 334. Eran conscientes de que esta determinación implicaba la reducción de la calidad del servicio; entonces, antes de ello, consideraban que la función de la comisión correspondería a reformar las disposiciones planteadas por el Código Civil de 1852 a fin de salvar las dificultades mostradas por la experiencia; así también, hacerlas lo suficientemente “claras y precisas” para que pudiesen ser cumplidas por los alcaldes y los funcionarios municipales, pues normas claras “son más necesarias cuanto menos ilustradas o capaces son las personas encargadas de llevarlos” (Ibid.).

19 *Revista del Foro*, N.º 6, 7, 8, año XII, junio-agosto de 1925, p. 217.

mismo tiempo que imponía penas de prisión a los párrocos que celebraran el rito religioso sin el certificado de matrimonio civil. Esta norma y sus ratificaciones posteriores hicieron forzosa la inscripción del acto matrimonial en los registros civiles para su reconocimiento por el Estado, convirtiendo esta acción en parte de los ritos —esta vez cívicos— a cumplirse en el ciclo vital de todos los ciudadanos, como lo había sido antes el matrimonio canónico. Ello condujo hacia una mayor familiaridad con la institución de los registros civiles, sobre todo si se solicitaba como requisito un certificado de partida de nacimiento para poder realizar el contrato matrimonial y su inscripción²⁰.

El Código Civil promulgado en 1936, además de reconocer el carácter civil del matrimonio y del divorcio, incorporó algunos aspectos puntuales propuestos por la comisión reformadora, ya que decidió que estos estarían mejor provistos en una reglamentación especial que recayó en la Corte Suprema de Justicia. El Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Registros del Estado Civiles de 1937 que dio este tribunal constituyó un importante esfuerzo por otorgarle al servicio de registros civiles las garantías de legalidad y seguridad que reclamaban tanto los juristas, intelectuales y visitadores judiciales desde fines del siglo XIX. Por ejemplo, se consagró la territorialidad de los registros, lo que equivalía a que no se podía registrar un acto fuera de la localidad en el que este se había verificado. También este reglamento incluyó disposiciones con un importante nivel de detalle, tanto para los procedimientos de inscripción, como para la cautela de los libros y la emisión de certificados. Pocos meses después de la promulgación del Código se dio la ley n.º 8554, por la cual se facultaba la creación de registros civiles en las guarniciones militares de frontera, a fin de evitar que “gran número de nacimientos, matrimonios y defunciones de ciudadanos peruanos sean inscritos en los registros de los países limítrofes”²¹.

En esos mismos años, se producía una tendencia hacia una mayor profesionalización del Estado que obligaba al mejoramiento de la información disponible para la ejecución y supervisión de las políticas públicas²², haciéndose cada vez más necesaria la disposición de cifras relevantes como el número de la población, el movimiento de la misma (nacimientos y fallecimientos), así como el de matrimonios. La creación de la Dirección General de Estadística en 1932 y del Servicio Nacional de Estadística en 1944 deben entenderse en ese contexto. Correspondió a dicha Dirección el centralizar la información estadística del país²³, incluyendo la relativa a los actos vitales. En virtud de ello se explica la resolución que obligó desde

20 Decreto-Ley n.º 7282, del 22 de agosto de 1931.

21 Ley n.º 8554 que modifica el artículo 299.º del Código Civil, de 7 de julio de 1937.

22 Se puede observar a este respecto el Discurso a la Nación del presidente Manuel Prado de 1940, en el cual manifiesta que el Censo de 1940 “es un auxiliar poderoso en ese empeño, porque el Gobierno tiene la delicada responsabilidad de satisfacer las necesidades públicas, resolviendo, con acierto, las cuestiones que ellas plantean. Y para solucionarlas es necesaria la guía certera del Censo, cuyas estadísticas esclarecen una serie de aspectos vinculados tanto al bienestar individual como al social” (PRADO 1940: 72).

23 *Revista Estadística Peruana*. Publicación Trimestral del Instituto Peruano de Estadística, n.º 1, año I, enero de 1945, pp. 4 y 94.

1939 a las municipalidades de todos los distritos del país a remitir de manera mensual razón detallada de los actos vitales inscritos en los registros civiles²⁴. La Dirección empezó a publicar en esa fecha el *Extracto Estadístico del Perú*, en donde se consignaba el movimiento de la población (nacimientos, defunciones y matrimonios), y se reportaron además los obstáculos que se presentaron para construir procedimientos de acopio de información:

[...] fueron dadas en su oportunidad instrucciones precisas a los Municipios y se les exigió el envío regular y periódico de sus informaciones, haciéndoles ver, además, que era indispensable una colaboración decidida para el éxito de esta estadística. En algunos casos, muy a pesar de esta Dirección hubo necesidad de solicitar la intervención de las autoridades políticas para obtener las informaciones de distritos morosos. [...] La Dirección no ha escatimado esfuerzo alguno por garantizar aquel resultado y en su deseo de ayudar a los distritos que por falta de medios no podrían adquirir los libros de Registros del Estado Civil, proveyó de estos a más de 100 Municipios, a pesar de no ser su obligación. (MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO 1939: XXXVI-XXXVII)

Los magros resultados de la consulta nacional llevaron a los funcionarios de la Dirección a preguntarse respecto de la posibilidad de constituir estadísticas nacionales dependiendo solamente de información proveída por los registros civiles (MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO 1939: XXXVII). Esta duda fue respondida poco después con los resultados del Censo Nacional de 1940, en el cual se mostró que la cantidad de personas inscritas en los registros del estado civil equivalía a "las dos terceras partes de "movimiento demográfico", que por consiguiente debe considerarse mayor en 50% (MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO 1940: LVI). Estos resultados además ponían de relieve que, en las áreas rurales, las poblaciones alejadas de la capital de sus respectivos distritos eran aún reticentes al registro de los nacimientos y defunciones, o estos se llevaban a cabo de manera muy irregular (MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO 1939: XXXVII). En vista de estos resultados, el mismo presidente Manuel Prado manifestó su preocupación ante el Congreso²⁵, al mismo tiempo que nombró en 1943 una comisión especial para la dación de una ley orgánica de los registros de estado civil que siguiera los lineamientos de la Dirección Nacional de Estadística (MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO 1943: VI-VII). Sin embargo, no hubo resultados concretos a este respecto.

24 Resolución Suprema del 7 de diciembre de 1938, en MARIÁTEGUI 1952: 26.

25 En el Mensaje a la Nación de 1940, el presidente Prado mencionó que "[u]na de las proyecciones inmediatas del censo, que acaba de realizarse, ha de ser, seguramente, la reorganización de los registros del Estado Civil como una institución nacional que, sin excepción alguna, lleve la cuenta de la natalidad y de la mortalidad del país. Adolece de notorias deficiencias la organización actual, a tal punto que, prácticamente, con excepción de algunas capitales de departamento y de provincia, puede asegurarse que los registros de estado civil no cumplen la función que la ley les señala, imposibilitando así la aplicación de fórmulas estadísticas, estimativas de la población" (PRADO 1940: 72).

EL REGISTRO CIVIL DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA (1950-1995)²⁶

Mientras se daban estos pasos para mejorar las funciones legales y estadísticas del servicio del registro civil, el país iniciaba su mayor transformación social desde el período colonial. Así, a partir de mediados del siglo XX se observa una explosión demográfica que incrementó el tamaño de la población de 4 millones de habitantes a más de 22 millones en cerca cinco décadas. Este crecimiento vino acompañado por el fenómeno de la migración, produciendo el trasvase de la población rural, especialmente serrana, hacia las ciudades, sobre todo costeñas. Estas transformaciones plantearon serios desafíos para el cumplimiento de unas crecientes funciones del Estado, las cuales fueron rebasadas o desbordadas, según el planteamiento de Matos Mar (2002) para el caso de la vivienda y la vida urbana. Lo cierto es que la población peruana creció y tendió a concentrarse en las ciudades. Entre 1940 y 1993, Lima Metropolitana pasó de congregar 661.508 habitantes a 6,4 millones, mientras que la población urbana en el resto del país creció de 35% a 70% en las mismas fechas. Ello no implicó el decrecimiento de la población rural, pues esta se amplió en cifras absolutas en el mismo período, aunque en una tasa muy por debajo de la urbana.²⁷

En este período de profundas transformaciones, el sistema de registro civil no logró adaptarse, no operándose modificaciones significativas al paso que se producían estos cambios sociales. Hasta la creación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en 1995, el país mantuvo el modelo de registro disperso, administrado por las municipalidades (provinciales y distritales), y sometido a la vigilancia periódica de los juzgados de segunda instancia y las Cortes Superiores. En este modelo disperso, solo unas pocas facultades se encontraban centralizadas, aunque no en un organismo único y de carácter nacional. La legislación vigente facultaba a la Corte Suprema de Justicia para autorizar la creación de oficinas de registro en parajes alejados de las capitales de distrito (espacios en donde se hacían ciertamente necesarios), mientras que esta prerrogativa dependía del Ministro de Guerra, en acuerdo con el de Justicia, para el caso de parajes de frontera²⁸. Asimismo, la interpretación del Reglamento de Registros Civiles recayó en la Corte Suprema, lo cual se mantuvo hasta 1958 en que fue creado el Consejo Consultivo de Registros del Estado Civil, en quien recayó esta función además de la capacitación y consulta en el caso de que los concejos municipales lo solicitasen. El Consejo podía también recomendar a los órganos jurisdiccionales la

26 Para esta sección nos valdremos en gran medida del valioso estudio que preparó Francesco Pini Rodolfi, titulado *Registro civil y estadística vitales en Lima Metropolitana: problemas y perspectivas* (1980). El estudio de Pini se realizó a mediados de la década de 1970, pero se publicó solo en 1980. Este trabajo reúne, además de casi la totalidad de bibliografía sobre los registros civiles existente en la época, los resultados de un cuestionario aplicado a actores clave en este servicio, como los Jefes de las Oficinas de Registros Civiles de la Capital, juristas especialistas en el tema, así como la opinión de demógrafos y médicos.

27 La población rural creció entre 1940 y 1993 de 4.010.834 habitantes a 6.589.757. Por el contrario, la población urbana se incrementó de 2.197.133 a 15.458.599 habitantes.

28 Ley n.º 14504, de 10 de julio de 1963.

vigilancia y remoción de funcionarios de los municipios en los que se encontraran deficiencias²⁹.

En ese sentido, aunque el número de oficinas creciera, como lo hizo en la segunda mitad del siglo XX, los registros civiles no funcionaban como un sistema. El estudio de Francesco Pini, ya referido, dio cuenta de que eran casi inexistentes las comunicaciones horizontales y verticales en todas las instituciones comprendidas en el registro civil, perjudicando el cumplimiento de su función legal, así como la de estadística (1980: 77). Respecto a la primera función, las oficinas registrales no cumplían con la adecuada identificación del estado civil del ciudadano, pues la inscripción de los actos de la vida civil de las personas no se encontraba centralizada ni unificada, siendo común que ella estuviese registrada en diversas municipalidades: "Una persona, por ejemplo, nace en Lima, contrae matrimonio en Arequipa, y después, con el tiempo, es declarado demente en Ica y fallece en el Cuzco" (GÓMEZ 1952: 64). En un contexto en que la movilidad espacial de la población producto de las migraciones se aceleraba, este problema se volvía más apremiante y desbordaba por mucho las capacidades del sistema. Desde la Universidad de San Marcos, algunas tesis daban cuenta de este problema y proponían la creación de una oficina de carácter nacional que centralizara y custodiara una "ficha individual de todos los nacidos en el país que hayan sido inscritos, para lo cual se recibirían comunicaciones de todas las Oficinas de Registro de la República. En ella constaría la fecha de nacimiento, matrimonio, disolución de matrimonio si es que hubiera y defunción de los inscritos" (ECHEVARRÍA 1954: 94)³⁰. Otra tesis, la de Luis Alberto Jarpa Urdanegui, coincidía en la creación de una oficina central y de una "ficha única", en virtud de la cual se evitaría que se usen las partidas de nacimiento de personas difuntas, los casos de bigamia o la reducción de la edad (JARPA 1962: 41-42).

461

Durante el gobierno de Fernando Belaunde se trató de encarar este problema, contratándose un consultor de la Asistencia Técnica de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El experto trabajó en el país durante 32 meses, al cabo de los cuales dio un informe para la creación de un Servicio Nacional de Registro Civil, así como para la mejora de las estadísticas vitales del país. Un segundo informe estuvo dirigido a la creación de un sistema nacional de identificación. Con las recomendaciones del experto y las del Primer y Segundo Seminario Interamericano de Registro Civil (1954 y 1964), se preparó un anteproyecto de ley en 1966, el cual entró en el Parlamento al año siguiente; sin embargo, este no llegó a discutirse en el Congreso debido al golpe de Estado de la Junta Revolucionaria de la Fuerza Armada. Según Pini (1980: 95), el gobierno de Velasco, aunque actualizó aquel proyecto, nunca lo llegó a aprobar.

29 El Consejo Consultivo estaba compuesto por los delegados del Ministro de Justicia y de la Corte Suprema, el Director Nacional de Estadística, el Jefe de la Oficina de Registro Civil de Lima y el Director de la oficina legal del Ministerio de Justicia y Culto. En realidad, el poder del Consejo era limitado por las atribuciones de la Corte Suprema, pues en su función consultiva debía oír primero la opinión del máximo tribunal de Justicia, mientras en la recomendación de modificación del Reglamento, sus opiniones debían ser dirigidas a aquella (cfr. JARPA 1962: 82-84).

30 Echevarría planteaba necesaria la expedición por parte de esta de un carné de identidad que debía ser entregado a cada ciudadano, a similitud del actual Documento Nacional de Identidad (1954: 88).

El segundo problema en este período lo representaba el sub-registro de la población. A pesar de los progresos en la expansión de las oficinas de registros civiles, la dispersión de la población en el campo o la excesiva concentración de la misma en ciudades como Lima, conducía a que los actos de la vida civil fueran insuficientemente registrados. En la década de 1960, Julio Salazar Huamán hizo dos estudios que estimaban el nivel de subregistro de nacimientos y defunciones entre 1940 y 1960, comparando las cifras de las estadísticas provenientes de los registros civiles con las de los censos. En su primer estudio, Salazar observó que la tasa de omisión, en el caso de nacimientos, fluctuaba entre el 32 y 25%, dependiendo del método empleado, mientras que en el caso de las defunciones este guarismo variaba entre el 52 y el 42% (SALAZAR 1964: 108-109). En un segundo estudio, Salazar mostró el nivel del subregistro de natalicios de acuerdo con la región geográfica, evidenciándose que los neonatos no registrados eran del orden del 36,1% en la Selva, 26,7% en la Sierra y 16,3% en la Costa, con exclusión de Lima y el Callao. En estos últimos, por el contrario, esta cifra era de cerca del 7% (SALAZAR 1968: 7-8).

CUADRO 1

● ESTIMACIÓN DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTO POR REGIONES GEOGRÁFICAS (1961)

REGIONES	TASA BRUTA DE NATALIDAD CALCULADA CON LOS DATOS DE LAS ESTADÍSTICAS VITALES (POR MIL)	TASA BRUTA DE NATALIDAD CALCULADA CON LOS DATOS CENSALES (POR MIL)	AJUSTE DE LA TASA BRUTA DE NATALIDAD CALCULADA CON LOS DATOS CENSALES (POR MIL)	PORCENTAJE DE SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS
Costa (excluye Lima y Callao)	39,6	44,2	47,3	16,3
Sierra	33,7	43,0	46,0	26,7
Selva	33,6	49,1	52,6	36,1
Lima y Callao	36,8	36,9	39,5	6,8
Total	36,2	42,4	45,4	20,3

Fuente: SALAZAR 1968: 7-8.

En el caso de las ciudades, el registro de nacimientos y defunciones había mejorado ostensiblemente. Por lo menos en Lima, el aumento de la cobertura de salud pública permitía afirmar que en 1968 el 59,1% de los nacimientos habían sido atendidos en nosocomios, lugar en el que se hacía entrega de oficio del certificado de nacimiento, documento necesario para la inscripción del recién nacido (PINI 1980: 86-87, 89).³¹ Situación similar parece que se suscitó para las defunciones, pues observadores informados como Ramiro Gómez (1952) indicaron que un mayor control sobre los enterramientos, con el consecuente registro de la defunción, había

31 Aunque esto era una tendencia, los entrevistados por Pini (1980) afirmaban que en no todos los casos se entregaban tales certificados.

producido buenos resultados en la capital³². Fuera de Lima, la situación era diferente. La cobertura de salud era mucho menos extendida, pues los nacimientos atendidos en nosocomios llegaban solo al 40,9%, por lo que, en las áreas rurales, este porcentaje debió de ser mucho más reducido. Ello se clarifica aún más si se considera que para ese mismo año, de los 1670 distritos del país, solo 350 contaban con algún servicio de salud permanente (PINI 1980: 86-88). Asimismo, las defunciones en el campo también eran subregistradas, produciéndose enterramientos clandestinos con mayor facilidad que en las zonas urbanas (PINI 1980: 20). La ausencia de servicio médico tenía también implicancias en ello, pues un requisito necesario para el registro de las defunciones era la presentación del certificado correspondiente expedido por un profesional médico o la presentación del cadáver ante el registrador (PINI 1980: 50-51, 80).

De esta manera, algunos condicionamientos de subregistro vistos en la primera mitad del siglo XX seguían siendo cruciales en el campo. Dificultaba superar ello el hecho de que la población siguiera teniendo un patrón de asentamiento disperso, radicando en poblados y caseríos muy lejanos de las capitales distritales, a las cuales se acudía esporádicamente por vías de comunicación deficientes que empeoraban en temporadas de lluvias en la sierra y en la selva (PINI 1980: 42, 80). El costo en tiempo y dinero para la población rural, así como la percepción de ausencia de beneficios tangibles, hacía que esta fuera reacia al registro de los hechos vitales (PINI 1980: 97-98). Se añadían, además, condicionantes culturales que los inducían a registrar indirectamente sus actos vitales, especialmente por medio de sacramentos religiosos (bautismo, matrimonio y defunción) antes que por su contraparte civil³³.

Los matrimonios también se encontraban subregistrados. Por ejemplo, en la ciudad de Huancayo, entre enero y agosto de 1967, solo fueron inscritos 34 casamientos en una población que se estimó en 80.600 habitantes. Por su parte, la parroquia de Bambamarca, de la provincia de Hualgayoc, contabilizó, en 1969, 10 matrimonios sobre una población de 45.295 habitantes, según el Censo de 1972 (PINI 1980: 24). El reducido registro de los matrimonios en estas poblaciones serranas puede ser extremo, pero es indicador de una realidad en el país: una porción importante de la población mantenía la tradición del concubinato. De acuerdo con los censos de 1940 y 1961, mientras que el 34,8 y el 43,2% de la población se declaraba casada, el 17,8 y el 13,6% de la misma había referido ser conviviente (OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS 1974: 44-45). Estas cifras indicaban que, para 1961, el número de parejas convivientes aún estaba cerca de la tercera parte de las casadas.

32 Ramiro Gómez Luich, en su tesis, observaba que las prescripciones de inhumación en espacios determinados había "contribuido a que las inscripciones de muerte se practiquen con mayor regularidad que los nacidos y casados" (1952: 46-47).

33 Según la opinión de algunos de los expertos citados en el estudio de Francesco Pini, en el campo los sacerdotes seguían siendo la principal fuente de inscripciones; así, cuando "concurren con motivo de la fiesta patronal de los pueblos, como lo hace el cura párroco que bautiza en esa oportunidad a todos los neonatos y luego transcribe los anotados en el respectivo libro parroquial de bautismos. Esto explica por qué entre el campesinado existen más inscripciones parroquiales que municipales" (PINI 1980: 43).

En las décadas de 1960 y 1970 se dieron varias disposiciones para aumentar la inscripción de los actos civiles y registrar a quienes no lo hubieran hecho en el plazo oportuno. Así, en 1962 se amplió el plazo de inscripción de los nacimientos de ocho a quince días, el cual había estado vigente desde el siglo XIX. En 1971, por el Decreto-Ley n.º 18788, se extendió nuevamente el plazo, esta vez a treinta días, solamente para los habitantes radicados en “parajes alejados”, ofreciéndoseles la moratoria de un año si no lo hubieran hecho en este plazo legal al momento de la promulgación de la norma³⁴. Dos años más tarde, el Gobierno dio el Decreto-Ley n.º 20223, ofreciendo otra moratoria de un año para todos los habitantes del país que no se hubieran inscrito, pues se consideraba que “un apreciable sector de la población carece de documento de identidad, por no estar inscrito su nacimiento en los Registros Civiles”. Situación que “afecta a personas de escasos recursos económicos, imposibilitadas de seguir el procedimiento Judicial que señala el Código de Procedimientos Civiles”³⁵. Para estas fechas, un observador informado consideraba que el número de personas que carecía de documento de identidad rondaba los cinco millones de peruanos (PINI 1980: 52), para una población de 13,5 millones de habitantes. Esta cifra se redujo en la década siguiente a dos millones, que representaban cerca del 12% de la población peruana³⁶.

Debido al subregistro de la población, la información de los registros civiles había sido rechazada por el Estado como una fuente fidedigna para la construcción de las estadísticas nacionales; de esta manera, solo era considerada como complementaria a la obtenida por los censos. En un estudio publicado por la Oficina Nacional de Estadísticas y Censos (ONEC), se afirmaba que el subregistro “prácticamente invalida el uso de estas fuentes, tanto en el caso de los nacimientos como en el de las defunciones. Parece ser que el grado de omisión está en razón inversa al grado de urbanización. Lima Metropolitana tendría en todo caso los mejores registros, sin ser completos” (OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS 1974: 332). En ese sentido, quedaba desvirtuada la segunda función de los registros civiles.

Ante el problema del subregistro, especialmente en las zonas rurales, varios especialistas entrevistados en el estudio de Francesco Pini mencionaron la urgencia de la implementación de un servicio de *registro activo*, es decir, la necesidad de

34 El decreto-ley se refería a los pobladores que vivían en asentamientos lejanos a las capitales distritales y los que estuvieran radicados en localidades de frontera.

35 Decreto-Ley n.º 20223, promulgado el 20 de noviembre de 1973. Según Pini, estas ampliaciones habían incidido positivamente en reducir las inscripciones por vía judicial, pero no habían producido un aumento sustantivo de los registros dentro de los plazos legales. Eran, por tanto, paliativos (PINI 1980: 39).

36 Defensoría del Pueblo, *Informe N° 107. Defensoría del Pueblo y el derecho a la identidad. Campañas de documentación y Supervisión 2005-2006*, Serie de Informes Defensoriales, octubre 2006, p. 13. Disponible en: <<http://bvs.minsa.gob.pe/local/minsa/2361.pdf>> (consultado el 30 de octubre de 2014). Debe recordarse que fue solo a partir de la dación de la Constitución de 1979 que se reconoció el derecho de sufragio a la población analfabeta, la cual para 1980 bordeaba el 20% del total del país. Para el ejercicio de sufragio, se debía contar con la Libreta Electoral, la misma que funcionaba como documento de identidad. Su obtención debía pasar por la presentación de la partida de nacimiento de los registros civiles.

constituir un cuerpo de funcionarios que fueran periódicamente a las poblaciones alejadas para llevar a cabo el registro de los actos vitales; al mismo tiempo, plantearon la necesidad de otorgar incentivos a las personas para que se inscribiesen, tales como servicios de seguridad social, subsidios a la maternidad, asignaciones familiares (PINI 1980: 32, 38-39). Otro aspecto resaltado por los especialistas fue la necesidad de realizar campañas de comunicación destinadas a informar y concientizar a las poblaciones rurales —indígenas especialmente— sobre los beneficios e importancia del registro de sus hechos vitales. Ya en la década de 1939, la Dirección Nacional de Estadística había propuesto el desarrollo de charlas informativas (MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO 1934: XXXVII); así también, Renée Echevarría recomendaba en su tesis sobre la necesidad de hacer campañas informativas con folletos impresos o anuncios en radio, periódicos y otros medios de comunicación (1954: 89).

Estas propuestas e intentos por ampliar el servicio del registro civil, al igual que la extensión del sufragio en 1979 a la población analfabeta, tuvieron resultados relativamente positivos, pero insuficientes, pues como hemos visto para 1986 existían en el Perú cerca de dos millones de personas que no contaban con ningún documento de identidad. Es altamente probable que el fenómeno de la migración y la transformación del Perú en un país urbano, sumado a la ampliación de los servicios de salud y de educación en las ciudades, hayan sido los principales mecanismos para acelerar el registro. Sin embargo, parece que poco se avanzó en el campo.

Como mostró el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), en las poblaciones rurales, aquellas más alejadas de los centros político-administrativos y las más deprimidas económicamente, allí donde la violencia del conflicto armado interno golpeó con mayor dureza, muchos de sus habitantes no contaban con documento de identidad alguno (DEGREGORI 2014). Empeoró esta situación los ataques terroristas a las municipalidades donde sí existían registros civiles y su consecuente destrucción, impidiendo así el acceso a la identidad legal y la ciudadanía de los peruanos que sufrieron en peor condición la violencia de la guerra (DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2006: 16). Solo en los umbrales del siglo XXI es que esta deuda histórica empieza a ser superada.

ANEXO

Movimiento de la población. Inscripciones de matrimonios, nacimientos y defunciones registradas en la República, en el periodo 1923-1940

AÑOS	NÚMERO DE DISTRITOS INFORMANTES	MATRIMONIOS	NACIMIENTOS			DEFUNCIONES		
			HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1923	242	5156	30.308	28.441	58.749	15.086	14.620	29.705
1924	589	11.346	53.165	49.523	102.688	23.796	22.415	46.211
1925	770	15.394	67.402	63.362	130.764	33.023	30.996	64.019
1926	788	18.166	71.849	67.742	139.592	33.204	30.745	63.949
1927	839	17.249	78.275	74.511	152.786	30.836	28.551	59.387
1928	873	19.508	85.082	79.833	164.915	32.548	30.323	62.871
1929	881	19.202	83.364	78.523	161.887	32.863	30.592	63.455
1930	889	17.397	84.724	79.185	163.909	34.810	33.059	67.869
1931	924	15.109	86.058	80.181	166.239	36.833	35.561	72.394
1932	913	14.634	86.605	80.427	167.032	35.160	33.773	68.933
1933	928	17.413	88.542	82.350	170.892	36.833	35.178	72.011
1934	970	19.405	92.624	85.946	178.570	39.498	37.041	76.539
1935	981	21.766	93.177	87.979	181.156	43.830	41.382	85.212
1936	989	23.258	96.024	88.781	184.805	48.805	45.589	94.394
1937	1012	22.415	98.392	91.071	189.463	48.678	45.676	34.354
1938	1016	20.209	96.404	90.125	186.520	50.126	47.153	97.279
1939	1043	18.357	87.976	80.823	168.799	42.982	40.897	83.879
1940	1074	20.983	85.906	78.087	163.993	44.533	43.046	85.579

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO 1940: 62-63

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

ARCHIVO HISTÓRICO MILITAR DEL PERÚ (AHMP)

- 1905: Caja n.º 4, Informe sobre la aplicación de la Ley de Servicio Militar Obligatorio en zona recorrida durante el viaje de estudios de la Escuela Superior de Guerra, fol. 4
- 1905: Caja n.º 14, Oficio del Jefe del EMG, Vicente Ugarte, al Ministro de Guerra., de 5 de enero de 1905.
- 1909: Caja n.º 5, Oficio del Subjefe del Estado Mayor Regional del Sur, Saturnino Benavides, al Jefe del Estado Mayor del Ejército, de 21 de abril de 1909.

PUBLICACIONES OFICIALES

BILLINGHURST, Guillermo

- 1913 *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Guillermo E. Billinghurst Angulo, al Congreso Nacional, el 5 de setiembre de 1913.* Disponible en: Museo del Congreso y de la Inquisición <<http://bit.ly/1Ldgc7D>> (consultado el 10 de octubre de 2014).

CÁMARA DE SENADORES

- 1898 *Diario de los debates de la Honorable Cámara de Senadores. Congreso Extraordinario de 1898.* Lima: Imprenta de "El Comercio".

CARRIÓN, Manuel O.

- 1918 "Memoria leída por el Presidente de la Corte Superior de Piura, señor doctor don Manuel O. Carrión, en la apertura del año judicial de 1918". En: *Memoria que el Ministro de Justicia, Instrucción, Culto y Beneficencia Dr. D. Ricardo L. Flórez presenta al Congreso ordinario de 1918*, tomo I. Lima: "La Opinión Nacional".

CHÁVEZ, J. M.

- 1917 *Memoria leída por el Señor Presidente de la Corte Superior del Cuzco, Dr. J. M. Chávez Fernández en la ceremonia de apertura del año judicial de 1917.* Cusco: Imprenta de H. G. Rosas.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2006 *Informe N° 107. Defensoría del Pueblo y el derecho a la identidad. Campañas de documentación y Supervisión 2005-2006.* Lima: Serie de Informes Defensoriales, octubre. Disponible en: <<http://bit.ly/1Ldg4oA>> (consultado el 30 de octubre de 2014).

DELGADO, Vicente H.

- 1918 "Memoria Delgado Memoria leída por el Presidente de la Corte Superior de Loreto, doctor Vicente H. Delgado en la apertura del año judicial de 1918". En: *Memoria que el Ministro de Justicia, Instrucción, Culto y Beneficencia Dr. D. Ricardo L. Flórez presenta al Congreso ordinario de 1918*, tomo I. Lima: "La Opinión Nacional".

GUZMÁN, Luis

- s/f Corte Superior de Justicia de Huancavelica, Memoria leída por el Pre-

sidente de la Corte, señor doctor Luis Guzmán Barrón, en la Ceremonia apertura del Año Judicial de 1946. Huancavelica: s/e.

MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO

- 1939 *Extracto Estadístico del Perú, 1939, preparado por la Dirección Nacional de Estadística.* Lima: Imprenta Americana.
- 1940 *Extracto Estadístico del Perú, 1940, preparado por la Dirección Nacional de Estadística.* Lima: Imprenta Americana.
- 1943 *Extracto Estadístico del Perú, 1943, preparado por la Dirección Nacional de Estadística.* Lima: Imprenta Americana.

OCHOA, Justo

- 1939 *Memoria leída por el Presidente de la Corte Superior de Apurímac D. D. Justo A. Ochoa, en la apertura del año judicial de 1939.* Cusco: R. G. Rozas Sucesores-Librería e Imprenta.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS

- 1974 *La Población del Perú.* CICRED Series. Lima: Oficina Nacional de Estadísticas y Censos.

PRADO UGARTECHE, Manuel

- 1940 *Mensaje del Presidente del Perú, Doctor Manuel Prado Ugarteche, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1940.* Disponible en: <<http://bit.ly/1zOjtBU>> (consultado el 25 de octubre de 2014).

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista Estadística Peruana. Publicación Trimestral del Instituto Peruano de Estadística, n.º 1, año I, enero de 1945.

Revista del Foro, n.º 3, 4 y 5, año XII, marzo-mayo de 1925.

Revista del Foro, n.º 6, 7, 8, año XII, junio-agosto de 1925.

Revista del Foro, n.º 1-6, año XVI, enero-junio de 1929.

Revista del Foro, n.º 10, 11 y 12, año XVI, octubre-diciembre de 1929.

BIBLIOGRAFÍA

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

- 2005 "Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896". En: ALJOVÍN, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 19-74.

ARRÓSPIDE, Arturo

- 1887 *Registros del Estado Civil.* Tesis sostenida ante la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Mayor de San Marcos de Lima, para optar el grado de doctor. Lima: Imprenta de la Merced.

BASADRE, Jorge

- 1969 *Historia de la República del Perú 1822-1933,* tomo X, sexta edición aumentada y corregida. Lima: Editorial Universitaria.

- BURGA, Manuel y Alberto FLORES-GALINDO
1987 *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*, cuarta edición. Lima: Ediciones Rikchay.
- BUSTAMANTE, Ricardo
1929 "Los registros del estado civil en el distrito judicial de Lima (año 1925-1928)". *Revista del Foro*, n.º 1-6, año XVI, enero-junio, pp. 22-25.
- CHAMBERS, Sarah
2003 *De súbditos a ciudadanos: honor, género y política en Arequipa 1780-1854*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Universidad del Pacífico/Instituto de Estudios Peruanos.
- DE LA GUARDIA, Miguel
1889 *Las Leyes de Indias con las posteriores á este Código vigentes hoy y un epílogo por Don Miguel de la Guardia*, tomo primero. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez.
- DE LA LAMA, Miguel Antonio
1920 *Código civil, Apéndice de principios de Legislación y de Medicina Legal, comentario, leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, circulares, acuerdo y ejecutorias*, quinta edición. Lima: Librería e Imprenta Gil.
- DEGREGORI, Carlos Iván
2014 "Desigualdades persistentes y construcción de un país de ciudadanos. Reflexiones a partir del trabajo de la CVR". En DEGREGORI, Carlos Iván, *Heridas abiertas derechos esquivos. Derechos humanos, memoria y Comisión de la Verdad y Reconciliación, Obras escogidas IX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 101-111. Disponible en: <<http://bit.ly/1vG4ysQ>> (consultado el 25 de octubre de 2014).
- DEMÉLAS, Marie-Danielle
2003 *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Francés de Estudios Andinos.
- ECHEVARRÍA, Renée
1954 *El registro de nacimientos como problema y solución*. Tesis para optar el grado de Bachiller. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- FUENTES, Manuel Atanasio y Miguel Antonio DE LA LAMA
1869 *Código Civil, con notas y concordado por Manuel Atanasio Fuentes y Miguel Antonio de la Lama*. Legislación judicial del Perú, tomo I. Lima: Imprenta del Estado.
- GÓMEZ, Ramiro
1952 *La Reorganización de los Registros del Estado Civil en el Perú*. Tesis para optar el grado de Bachiller en Derecho. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- GUARISCO, Claudia
2004 "¿Reyes o Indios? Cabildos, repúblicas y autonomía en el Perú y México coloniales, 1770-1812". *Revista Andina*, vol. 39, segundo semestre, pp.

203-226. Disponible en: <<http://bit.ly/1E63XIf>> (consultado el 24 de septiembre de 2014).

HIGGS, Edward

2011 *Identifying the English. A History of Personal Identification 1500 to the Present*. Londres y Nueva York: Continuum Books.

JACOBSEN, Nils

2013 *Ilusiones de la transición. El altiplano peruano, 1780-1930*. Lima: Banco Central de Reserva/Instituto de Estudios Peruanos.

JARPA Luis

1962 *Los Registros del Estado Civil*. Tesis para optar el grado de Bachiller en Derecho. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MARIÁTEGUI, Augusto

1952 *Registros del Estado Civil*. Lima: Instituto Peruano de Estadística.

MATOS MAR, José

2002 *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

NOIRIEL, Gérard

1993 "L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil republicain". *Genèses*, n.º 13, pp. 3-28.

470

PINI, Francesco

1980 *Registro civil y estadísticas vitales en Lima Metropolitana: problemas y perspectivas*. Lima: Centro de Estudios de Población y Desarrollo.

RIVAS, Laureano

1910 *Deben modificarse las disposiciones legales sobre Registros del Estado Civil*. Tesis para optar el grado de doctor en Jurisprudencia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima: Empresa Tipográfica.

SALAZAR, Julio

1964 "Estimación de la natalidad y mortalidad del Perú y en el período 1940-1961". *Boletín de Análisis Demográfico*, n.º 1, noviembre, Oficina Nacional de Estadísticas y Censos.

1968 "Fecundidad por Regiones a través de los datos censales de 1961". *Boletín de Análisis Demográfico*, n.º 6, abril, Oficina Nacional de Estadísticas y Censos.

STIGLICH, Germán

1913 *Geografía comentada del Perú: Curso recomendado por el Ministerio de Instrucción*. Lima: Casa Editora Sanmarti y Cía.

VELÁSQUEZ, David

2013 *La reforma militar y el gobierno de Nicolás de Piérola. El ejército moderno y la construcción del Estado peruano*. Tesis para optar el grado de Magíster. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.



ROSTROS, NOMBRES Y HUELLAS: UNA HISTORIA DE LA IDENTIFICACIÓN EN EL PERÚ

JOSÉ RAGAS

En *Ocurrencias de policía*, una poco conocida obra de teatro representada en 1871, el personaje central, María, es acechado por un tal don Juan, un galán de edad madura que no goza de las simpatías de la pretendida —“Una momia”, lo llama ella a sus espaldas (VILLARÁN 1877). Para añadirle la tensión necesaria a esta comedia, ella también es pretendida por alguien más joven y más modesto, que no busca su fortuna. Ante la perspectiva de ser desplazado y quedarse sin el botín, don Juan irrumpe en la casa de María con un periódico en la mano y lee una noticia donde se menciona que unos tales “Carlos Puente y Luis León, ebrios consuetudinarios” robaron en “un tambo, veinte soles”. El plan tiene éxito y don Juan logra desprestigiar a su competidor, el cual arriba a la escena en medio de la sorpresa por el supuesto descubrimiento de su acto delictivo. Pero el embrollo queda aclarado al día siguiente, cuando el diario publica más información sobre dicho delincuente, que resulta ser un criado de otra persona y que en castigo ha sido enviado como grumete a la Armada.

Dejando de lado los aspectos estilísticos propios de la dramaturgia, la obra recrea bien una situación que era cotidiana en el Perú del siglo XIX, y que lo ha seguido siendo tiempo después: la homonimia. Esta se terminó convirtiendo en un reto para las autoridades y en un dilema para quienes tenían que demostrar su verdadera identidad con el fin de evitar ser confundidos con quienes hubiesen cometido un delito, como el caso de Luis León de la obra de Villarán. Para el momento en que dicha pieza de teatro fue escrita —declive de la economía guanera y dos años antes de la Guerra del Pacífico—, se estaba produciendo un esfuerzo por establecer la identidad particular de los peruanos, a partir del nombre, domicilio y determinados rasgos, todos ellos registrados por las autoridades municipales y policiales. Aun cuando la obra teatral en cuestión pueda parecer de un dramatismo exagerado a nuestra sensibilidad del siglo XXI, se trata de uno de

los pocos testimonios no oficiales que aborda directamente el tema de la homonimia y la identificación en el Perú.

Los casi ciento cincuenta años que median entre la obra de Villarán y la actualidad nos permiten comprender cuánto hemos avanzado en la identificación de los ciudadanos¹. Hemos llegado a asociar nuestra identidad con el documento nacional de identidad (DNI) a tal punto que se nos hace difícil pensar en qué otro documento podría o pudo haberlo reemplazado en el pasado. Más aún, el desconcierto es mayor si consideramos que hemos pasado más tiempo sin un documento de identidad que con uno. Por varios siglos, la forma de establecer la identidad de una persona era a través del vínculo personal y contacto físico con los miembros de su comunidad. Solo en los últimos ochenta años hemos tenido la experiencia de poseer un documento de identificación único, emitido por el Estado y reconocido por los demás ciudadanos y autoridades.

El presente artículo busca responder algunas de estas interrogantes, ofreciendo una trayectoria de la identificación de los peruanos en un arco temporal que va desde la Colonia hasta tiempos recientes. Se trata de un ensayo exploratorio —el primero en su tipo— donde se aspira a colocar el proceso de identificación de los ciudadanos del país, hombres y mujeres, respecto de diversas variables que influyeron en dicho proceso: desde la formación del Estado hasta los avances tecnológicos². En la medida de lo posible, se busca contextualizar el caso nacional con el de otros países, de modo que podamos observar lo peculiar de la experiencia peruana y cuánto hemos avanzado respecto de otros casos. O en qué aspectos podemos aún mejorar. Y para ello es necesario conocer la historia de nuestros documentos de identidad y cómo hemos llegado a incorporarlos en nuestra vida cotidiana.

La historia de la identificación está inevitablemente asociada con la creación de instituciones —no necesariamente estatales— y la estandarización de determinada información que se busca obtener de los habitantes. Ello con el fin de hacerlos más “legibles” o poder incluirlos en la lógica de dichas instituciones para obtener determinados servicios que podían ir desde la mano de obra hasta la obtención de tributos, o simplemente almacenar la información con otros propósitos³. Por otro lado, el proceso de establecer identidades individuales no siempre ha sido bien recibido por las poblaciones, las cuales han exhibido diversas estrategias frente a los intentos de los agentes y autoridades por incluirlos en estas instituciones. Por ello es más conveniente considerar la identificación como un espacio

1 Algunas obras generales sobre el tema de historia de la identificación están vinculadas a Europa, donde el tema ha sido más trabajado. Véase ABOUT Y DENNIS 2010, CAPLAN Y TORPEY 2001, HIGGS 2011, PIAZZA 2004, solo por indicar los más importantes.

2 Este ensayo se basa en la investigación que realicé para mi tesis de doctorado en la Universidad de California, Davis, y que consiste en el análisis de la trayectoria del sistema de identificación en Perú en los siglos XIX y XX.

3 La noción de “legible” proviene del influyente libro de James C. Scott, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (1999).

en el cual pobladores y autoridades interactúan con el propósito de establecer determinados rasgos a un grupo de personas y que dichos rasgos perduren en el tiempo.

LA MATRIZ ANDINA COLONIAL

Las sociedades prehispánicas marcan el inicio de la formación del Estado y de instituciones en el territorio andino. Aun cuando hemos avanzado en el estudio de este periodo, los indicios no sugieren que haya habido necesidad de establecer identidades individuales para obtener las obligaciones básicas de los vasallos. Conocemos mejor a los incas, que aprovecharon los avances administrativos y logísticos de las civilizaciones previas y las expandieron a un territorio que abarcó una parte considerable de América del Sur. Por lo visto, esta gigantesca maquinaria estuvo regulada de manera vertical a través de una serie de administradores que tuvieron un cierto conocimiento de la población que gobernaban, dispersa en una serie de microclimas y comunidades lingüísticas distintas. Los estudios refieren que los quipus y quienes los manejaban, los quipucamayocs, fueron un elemento importante en este conocimiento de los pobladores andinos y de los recursos que necesitaba el Tahuantisuyo para su funcionamiento⁴.

El agente que permitió el funcionamiento del aparato administrativo del Estado incaico con la población local fue el curaca. Estos sirvieron de engranaje a un nivel micro, articulando familias con la alta administración; en otras palabras, a personas de carne y hueso con un elemento a la vez tangible y abstracto como el Estado incaico. Los curacas tenían bajo su responsabilidad la organización del envío del tributo y de la mita a su punto de destino, como parte de las contraprestaciones desde el centro administrativo de Cusco. Así, los curacas conocían de manera directa a los pobladores que se hallaban bajo su cargo, pero la evidencia no indica que haya sido necesario un empadronamiento ni un censo individual. Las referencias recogidas por cronistas y otros testimonios de la primera mitad del siglo XVI dan cuenta de grupos étnicos antes de nombres concretos.

El establecimiento de la temprana sociedad colonial trajo consigo la creación de una estructura social sobre la cual se asentarían los patrones de identidad e identificación que llegarían hasta nuestros días. Estos patrones podían resumirse en una tensión por capturar el incontenible número de categorías que aparecían en la vida cotidiana y que el vocabulario —especialmente el rígido vocabulario oficial— apenas alcanzaba a rasguñar⁵. Vista a la distancia, la identificación pasó a ser una ilusión que las autoridades coloniales creían firmemente entender y dominar. Si bien hubo considerables esfuerzos por establecer la individualidad de los súbditos, las autoridades pusieron un mayor énfasis en la definición y establecimiento

4 Los mejores trabajos sobre la organización administrativa del Tahuantisuyo son los de John Murra, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino* (1975), y el de Terence D'Altroy, *The Incas* (2002).

5 Entre los varios estudios dedicados al tema, el reciente libro de Mara Loveman, *Racial Classification and the State in Latin America* (2014), es uno de los más completos.

de categorías sociales y que las personas se mantuvieran en las mismas. No son pocos los documentos que reflejan esta perplejidad —y frustración— por parte de oficiales y representantes de los poderes coloniales al descubrir el traspaso de una sección a otra por los súbditos.

La necesidad por ordenar un universo que estaba en constante cambio, por la presencia de diversos grupos provenientes de Europa, África y las originarias poblaciones americanas, llevó a una cuidadosa aritmética donde se trató de establecer la pureza de las personas. Las autoridades sabían que esta clasificación de las identidades no pasaba únicamente por los rasgos físicos y evidentes a primera vista, sino también culturales. El edificio colonial dependía del correcto establecimiento de las categorías en los vasallos. Cruzar una de estas categorías podía poner en jaque los recursos disponibles para la Corona y el mantenimiento del virreinato peruano, los cuales se basaban en el tributo indígena y en la mano de obra andina. Asimismo, sortear estas barreras de identificación podía permitir que uno pagara o no tributos indirectamente al Estado, así como gozar de determinados privilegios en una sociedad pigmentocrática. El esfuerzo más ambicioso por controlar y concientizar a los vasallos en estas categorías fueron los cuadros de castas. Se trató de un despliegue visual de una serie de pinturas cuidadosamente confeccionadas y que aparecieron en México y Perú, principalmente en el siglo XVIII y en el momento cumbre de la Ilustración y del pensamiento taxonómico. Los lienzos buscaban fijar las identidades de los grupos, asignándoles determinadas características fenotípicas y elementos que permitiesen su clasificación en caso la apariencia física fallase⁶.

474

Si bien conocemos mejor estas categorías oficiales, es poco lo que sabemos sobre las formas en que las personas comunes y corrientes de estos siglos se identificaban unas a otras y cómo utilizaban el vocabulario popular para establecer la identidad con sus semejantes. En un novedoso ensayo realizado a partir de protocolos notariales, Karen Graubart (2009) analiza las nuevas denominaciones que aparecieron en Lima y Trujillo entre 1570 y 1640. La autora encuentra un uso intensivo de una serie de estrategias por parte de la población plebeya urbana, especialmente indígena, por medio de las cuales pudo ascender en la difícil escala social, como la adquisición de propiedades, la ropa importada, la religión y el lenguaje. Quienes pretendían pasar por algún otro grupo debían manejar estas herramientas —si no todas, al menos algunas—, de modo que pudiesen engañar a los demás, especialmente a los notarios y a las autoridades.

El sistema funcionaba como muchas otras sociedades preindustriales, es decir, como un sistema enraizado en los contactos personales y de relaciones directas. Ello también se extiende a los centros urbanos y las ciudades, donde la creación de redes personales en los barrios o en el entorno inmediato al domicilio era una suerte de fianza para futuros trámites o litigios judiciales⁷. Estas relaciones personales

6 Véase el libro editado por Natalia Majluf, *Los cuadros de mestizaje del virrey Amat* (2000), para conocer mejor el proyecto político de estas pinturas y cómo se insertaron en la sociedad colonial.

7 Para conocer mejor la dinámica de las escrituras notariales y cómo se producían estos docu-

que permitieran garantizar una potencial identificación más adelante eran forjadas en múltiples instancias, ya sea a través de amigos, colegas, personas con las que se hacían negocios, familiares directos o parientes políticos. La identidad estaba, pues, en función de lo que los demás fuesen capaces de demostrar además de lo que uno reclamaba para sí mismo. Existían también instituciones donde el contacto personal se superponía a otros vínculos, ya sea sociales o profesionales, como los gremios y las cofradías. En los espacios rurales, las comunidades o pueblos replicaban esta dinámica con autoridades locales (cura, corregidor, curaca y en ocasiones los hacendados), los cuales solían responder por la identidad de tal o cual persona.

Cuando se pretendía ir más allá de este universo superpuesto de grupos sociales había que indicar ciertos rasgos que, sin llegar al extremo del detalle, brindaran cierta garantía de que la persona correspondía a dicha descripción. Por ejemplo, a fines del siglo XVII, fray Gaspar de la Mora, Prior del Convento de San Pablo, detallaba a otro religioso de su misma orden asentado en Perú a fines del siglo XVII de la siguiente manera: "de mediana estatura, moreno de rostro [...] lampiño de barba de edad de quarenta y tres años"⁸. Puede que porque se tratara de un mensaje describiendo a alguien de un mismo grupo no se especificara más señas, pero el rostro era la forma de reconocimiento más inmediato, especialmente por escrito y si involucraba a dos o más partes. No deja de ser interesante cómo se comienza a asumir que los rasgos fáciles deberían tender a ser permanentes, tanto por parte del individuo, que busca mantenerlos para destacar su particularidad, como de quienes lo perciben. Otro ejemplo, también proveniente del ámbito clerical y es el de Juan Espinosa Medrano, a quien posiblemente conocemos mejor como "El Luna-rejo". Aunque su origen está aún rodeado de misterio, se le reconocía un enorme talento para la escritura además del distintivo que llevaba en el rostro, "por haberlo señalado Dios con un lunar en la cara"⁹.

475

No siempre esta fluidez en la adopción y transformación de una identidad en otra fue algo positivo para quienes la practicaban. Ante la ausencia de documentos personales que fuesen reconocidos por las autoridades, en ocasiones la red de quienes podían confirmar la identidad señalada por uno podía fallar o podía estar lejos del lugar donde uno necesitaba ratificarla. En estas instancias, la ausencia de confirmación podía llevar a la pérdida de un trámite o, en caso extremo, a la cárcel. Pero había otros ámbitos donde la incertidumbre de identificación hacia una persona podía significarle la muerte. Ello ocurrió en la Gran Rebelión de Túpac Amaru, el levantamiento más amplio ocurrido en las Américas contra los poderes coloniales. En la primera y más conocida fase, las tropas sublevadas (indígenas

mentos, los de uso más cercano a las personas en general y que cruzaban diversas barreras sociales, de género y étnicas, véase: Kathryn Burns, *Into the Archive. Writing and Power in Colonial Peru* (2010).

8 Archivo General de Indias. Contratación, 5442, n.º 28, 1r. Revisado a través de <www.pares.mcu.es>. Agradezco la referencia a Pedro Guibovich.

9 Según palabras del capellán real Agustín Cortés de la Cruz en el prólogo a su obra *La novena maravilla*, publicada en 1695 (en TAMAYO VARGAS 1982: xxviii).

al mando de José Gabriel y Micaela) y los realistas establecieron la identidad del enemigo y respetaron a ciertos grupos a quienes consideraron neutrales, como los criollos. Pero cuando dichos líderes fueron ejecutados, la rebelión derivó en una guerra mucho más sangrienta y que se podría calificar de “guerra de castas”, donde estos grupos intermedios no fueron respetados dada su similitud en apariencia con los españoles (WALKER 2013).

CIUDADANOS Y SOSPECHOSOS

El fin del régimen español en las Américas no significó necesariamente la desaparición del edificio social que lo había mantenido por casi tres siglos. Como ya ha sido ampliamente demostrado, las estructuras establecidas por las instituciones coloniales y su práctica cotidiana permanecieron por varias décadas luego de haber sido proclamada la Independencia. Solo con una serie de olas modernizadoras a mediados del siglo XIX y la exposición a la globalización es que se pudo ir desmontando el engranaje colonial; ello mediante la abolición de la esclavitud, la cancelación del tributo indígena y el favorecimiento de una esfera pública, lo que permitió que un civil reemplazara a los militares en el Ejecutivo, expandiendo el Estado.

Aun cuando el quiebre significó convertirnos en un Estado autónomo, los promotores del nuevo régimen no supieron resolver una de las paradojas que se iba desarrollando ante sus ojos y que era la aparente contradicción entre la promesa republicana de igualdad y la necesidad de preservar las jerarquías para seguir gobernando. Los tempranos documentos de identidad que se generaron por esos años respondieron a la lógica de establecer diferenciación entre las categorías que habían sobrevivido y las nuevas que se iban generando. Entre estas últimas se hallaban las cartas de ciudadanía y los pasaportes internos. El contexto de guerra había generado una división adicional que separaba a los “patriotas” de quienes no lo eran, adjudicando la potencial ciudadanía para los primeros y la muerte civil para los segundos. Además del énfasis en esta nueva categoría, en algunos pasaportes internos comenzaban a aparecer la necesidad por establecer la identidad del portador por medio de la descripción del rostro, lo que sería llamado “filiación”.

La filiación sentó las bases de la transición entre la identificación tradicional y la moderna. Consistía en un número limitado de categorías que apuntaban a una descripción puntual y precisa del rostro del solicitante. Por supuesto, se trataba de una ficción administrativa, similar al autoengaño de las autoridades virreinales y que consistía en pretender captar las especificidades de una persona sin que esta altere su aspecto. Las tempranas filiaciones eran solicitadas para obtener salvoconductos que garantizaran un trayecto seguro —en la medida de lo posible— para el portador. Pero muchas veces esos espacios eran dejados en blanco y apenas se inscribía el nombre del solicitante. Esta desidia por parte de los oficiales y funcionarios por llenar dichos espacios tiene cierto sentido. Los documentos emitidos no eran permanentes y su naturaleza efímera los llevaba más bien a ser usados una sola vez, luego de cumplir su propósito.

A falta de un mejor sistema, las filiaciones continuaron siendo la forma más inmediata y difundida para describir a las personas. Quienes buscaban transmitir

la fisonomía de otra persona lo hacían en función principalmente de elementos visibles de identificación. Además de su empleo por las autoridades y los documentos administrativos, las filiaciones se hicieron muy populares en la prensa y la vida cotidiana, especialmente para solicitar la ubicación, captura y retorno de esclavos y sirvientes domésticos, sean estos últimos andinos o asiáticos. Así, la prensa vio aparecer un género en sí mismo, los avisos de amos denunciando la desaparición o fuga de las personas a su servicio. La extensión de los avisos variaba y los amos buscaban ofrecer la mejor descripción de los huidos, ya sea dando información sobre sus rasgos físicos, como de la ropa que recordaban vestían los desaparecidos o alguna otra peculiaridad que permitiese su ubicación en una ciudad como Lima.

La filiación, pese a su aceptación, ofrecía problemas que limitaban su alcance. El principal era el que las categorías empleadas para detallar a una persona no provenían de términos necesariamente aceptados por todos, y estos podían variar incluso para referirse a una misma persona. Es posible que aun con estas descripciones disímiles, o incluso contradictorias, la gente hubiese podido "comunicar" dichas referencias fisionómicas y tener cierto éxito, pero a la postre estas categorías terminaban siendo difusas y obsoletas en algunos casos, especialmente en momentos en que una serie de cambios sociales como el fin de la esclavitud, el reinicio de una nueva oleada migratoria de los Andes y el arribo de inmigrantes de Asia ocurría desde 1850. Las fuerzas del orden también estaban percatándose de las limitaciones de esta técnica, especialmente ante la ausencia de personal preparado y que contase con un entrenamiento estandarizado, lo cual pudiese garantizar coherencia en la obtención y circulación de información referida a sospechosos y potenciales delincuentes.

477

Dos herramientas vinieron en ayuda de la policía para perfeccionar sus métodos de identificación de sospechosos, reos y reincidentes: la fotografía y las huellas digitales. Ya hacia la década de 1860 encontramos proyectos por parte de las autoridades para registrar a la población carcelaria por medio de la fotografía. El entusiasmo por esta innovación, sin embargo, no iba de la mano con medidas concretas y recursos para implementarla. Incluso en la Penitenciaría, el establecimiento carcelario más moderno del país hasta entrado el siglo XX, la fotografía fue empleada de manera errática, dependiendo no solo de la voluntad de sus responsables, sino de que hubiese presupuesto para costear los materiales. La ausencia de un operador fue otro problema, ya que si bien se buscó tener a alguien estable, luego este tuvo que ser cambiado por un fotógrafo externo que acudiese ocasionalmente. El momento cumbre de tales esfuerzos ocurrió presumiblemente hacia la década de 1910, cuando se llegó a registrar a un número significativo de hombres y mujeres de los diversos centros penitenciarios de Lima.

Si bien las huellas dactilares ya eran usadas desde la Antigüedad, solo fue en el siglo XIX que su uso se extendió bajo nuevos criterios científicos. La alianza entre la dactiloscopia (que es como pasó a denominarse al conocimiento y manejo de las huellas digitales) y la fotografía garantizó una mejor identificación de los sospechosos. Ahora si bien se podía alterar las fotografías o los rostros podían ser cambiados a voluntad para evitar ser reconocidos en los archivos policiales, las huellas garantizaban una mayor precisión. En las primeras décadas del siglo XX, esta técnica se hallaba ya expandida en el país y gozaba incluso del prestigio en la esfera

de la opinión pública, la cual se enteraba de las investigaciones y cómo habían sido resueltas por medio de la crónica "roja" o policial que hacía el seguimiento de los detectives y sus métodos.

Con los años, otras técnicas se irían sumando con el propósito de dar una identidad ya no solo individual sino única a las personas requeridas por las fuerzas del orden. Las máscaras de delincuentes facilitaron la mnemotecnica al momento de buscarlos, al igual que los naipes con los rostros de los cabecillas terroristas permitía a las patrullas en la selva recordar a los delincuentes.

DE LA LIBRETA ELECTORAL AL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD (DNI)

Las siete décadas que median entre la aparición de la libreta electoral en 1931 y el documento nacional de identidad (DNI) en 1998 se caracterizan por una mayor estabilidad en cuanto a la relación entre documentos personales e identificación. La existencia de un documento de identidad como la libreta garantizó la centralización de información de las personas, así como una mejora en los servicios que ofrecían los documentos. Ello explica los constantes cambios a los que se vio sometida la libreta electoral. Su a inicios de la década de 1930 se produjo en un contexto de ruptura y creación de nuevas instituciones. La caída del régimen de la Patria Nueva de Augusto B. Leguía como producto de su desgaste político junto con los efectos de la Gran Depresión crearon un vacío de poder que buscó ser reemplazado lo antes posible¹⁰.

El diseño de libreta no era casual. Se trataba de un diseño en forma de cuaderno de doce páginas, no muy distinto a otros documentos que habían estado circulando en las décadas anteriores y destinados a grupos específicos, como los sirvientes domésticos. A la luz de nuestros actuales documentos, la libreta electoral tenía una presentación modesta, confeccionada en cartulina delgada como portada y con hojas interiores de papel, susceptible al deterioro. La libreta electoral recogía lo más avanzado de la tecnología de identificación de ese entonces y buscaba adaptarla a los propósitos inmediatos del sufragio para presidente y miembros de la Asamblea Constituyente. Había cuatro mecanismos para identificar al votante. Primero, una foto de perfil, que iba acompañada de la fecha en que fue tomada y el sello del registro electoral de modo que esta no pudiese ser reemplazada por otra, o al menos se hiciese más difícil intentarlo. En segundo lugar, la firma, la cual debía ser la "habitual del inscrito" y que no se limitaba a la rúbrica sino a un tipo estándar donde alguna parte del nombre pudiese ser visible. En tercer lugar, una descripción física del votante, que guardaba los rasgos principales de las filiaciones de un siglo atrás (nombre de los padres, ciudad de origen,

10 Uno de los mejores panoramas sobre el efecto de la Gran Depresión es el de Paulo Drinot y Carlos Contreras, "The Great Depression in Peru" (2014). Para el panorama político, véase: Steve Stein. *Populism in Peru. The Emergence of Social Masses and the Politics of Social Control* (1980).

estatura, raza y estado civil). Finalmente, la “fórmula dactiloscópica”, es decir, la huella digital, refrendada por una fórmula establecida por el registrador para reconocerla fácilmente.

Al individualizar al votante por medio de un documento, se dejaba atrás décadas de desorganización donde no existía un sistema propiamente dicho que registrara los votos y a quienes los ejercían. Durante las siguientes décadas estos mecanismos de verificación y almacenamiento de información fueron perfeccionándose, y con ellos se fue variando el formato original hasta llegar a nuestro actual DNI. Con los años, se abandonó el formato libreta para pasar más bien al de folios desplegados y doblados, primero en tres partes (1963) y luego en dos (1996)¹¹. La libreta mantuvo un formato constante, similar a la cédula de identidad chilena, que de ser un cuadernillo desde 1936 pasó directamente al formato tarjeta en 1961, similar al nuestro y que adoptaríamos en 1997.¹² De manera simultánea con las modificaciones en el documento de identidad, se generaron otros debido a circunstancias particulares, como el Registro de identidad para analfabetos a fines de la década de 1970, con una fotografía y la huella dactilar del registrado. Asimismo, el periodo de violencia política trajo nuevas complicaciones, pues los documentos de identidad se convirtieron en objetivos de los grupos terroristas, ya sea decomisándolos o quemando las oficinas de registro y con ello los archivos. Por ello se tuvo que emitir un Documento provisional de identidad entre 1997 y 1999.

IDENTIFICACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA CIUDADANÍA

479

Uno de los aspectos que es necesario enfatizar al hablar de identificación es su naturaleza dual. Si de un lado esta aspiraba a establecer la identidad de cada individuo por medio de rasgos particulares para fines policiales y de vigilancia, también es cierto que la identificación permitió la posibilidad de ofrecer una serie de ventajas a las personas cuyos datos quedaban registrados por las autoridades. Sin embargo, el transitar entre una visión controlista hacia una de beneficios fue un proceso lento y que recién comenzó a pensarse de manera consistente hacia finales del siglo XIX con el restablecimiento del Registro Civil.

Una serie de herramientas estadísticas como los censos había contribuido a romper paulatinamente el vínculo entre identificación y criminalidad, aunque no del todo. En la segunda mitad del siglo XIX los censos eran utilizados como parte de un utillaje científico que buscaba determinar el perfil criminal de una sociedad, como una forma de medir el progreso de la misma. No es casual que polígrafos como Manuel Atanasio Fuentes, que importaron conceptos y técnicas modernas para los censos regionales y nacionales, se hayan preocupado a su

11 RENIEC. “Cronología de los documentos de identidad”. Disponible en: <<http://www.reniec.gob.pe/portal/museo.htm#>> (consultado en septiembre de 2014).

12 Paz Núñez, María, “Cómo ha evolucionado la cédula de identidad chilena en los últimos 75 años”. *La Tercera* (Santiago, 14 de octubre de 2011). <<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/10/680-398957-9-como-ha-evolucionado-la-cedula-de-identidad-chilena-en-los-ultimos-75-anos.shtml>> (consultado: septiembre de 2014).

vez por temas de criminalística. Casi simultáneamente, los censos fueron convirtiéndose en instrumentos que permitieron diversas lecturas del espacio y del grupo humano que se movía en su interior¹³. Los primeros censos modernos casa por casa se desarrollaron en Lima desde 1860¹⁴. A diferencia de los estimados con cifras aproximadas y redondas efectuados desde décadas atrás, ahora los nuevos censos que se realizaban por unidad doméstica permitían una mirada más directa y precisa sobre quiénes eran los habitantes de una ciudad. Frente a los cálculos entusiastas pero imprecisos de los estadísticos amateurs de los primeros años de la República, las autoridades habían emprendido visitas a los vecinos para obtener de ellos la más completa serie de datos, como nombre, profesión, edad, sexo, procedencia, dirección y capacidad de lectoescritura¹⁵.

La implementación de censos modernos fue parte de un movimiento mayor por llevar la estadística a un plano más concreto, que dejara de basarse en estimados y más bien reposara en cifras obtenidas de manera directa. La eliminación del tributo a mediados del siglo XIX fue un incentivo y una forma de presión que permitió incluir a los no varones indígenas entre 18 y 50 años sujetos a dicha tasa. Dichos conteos, además de dejar fuera a gran parte del universo del territorio colonial y luego poscolonial, no eran realizados bajo criterio científico alguno; así, estaban en manos de agentes intermediarios como los curacas, los cuales tenían más de una razón para alterar las cifras de las personas a su cargo, ya sea para justificar un pedido de reducción de tributo o para reservar algunas personas para su servicio personal. No se incluía información precisa de estos, sino tan solo el número en bruto que dicha comunidad tenía y de quiénes debían contribuir a la mita así como de la cifra a pagar (PEARCE 2005).

Los censos, por el contrario, ampliaban el grupo de personas cuyos datos iban a ser registrados. Además, establecían la identidad particular de cada persona y la vinculaban con un domicilio, de modo que su ubicación pudiese ser establecida. El modelo del censo limeño fue luego replicado por ciudades como Huaraz y otras, adaptándolos a una escala más modesta. La necesidad por tener cifras confiables y el perfil de los habitantes se difundió luego a ciudades como Cusco, donde el norteamericano Albert Giesecke realizó un empadronamiento muy ambicioso que permitió desarrollar importantes proyectos sociales. Con el tiempo, estos censos regionales dieron paso a otros de ámbito nacional, ya con un mayor compromiso del Estado y con un equipo profesional detrás de ellos. Así ocurrió en el de 1940, que marcó un hito en la estadística nacional por los alcances sociales que buscaba desarrollar, formulados por Alberto Arca Parró.

Los censos modernos del siglo XIX fueron de la mano con otro proyecto igual de ambicioso, como lo fueron los registros civiles (CHIARAMONTI 2000). Hasta

13 Véase mi artículo "Ideólogos del Leviatán. Estadística y sociedad en el Perú, 1790-1876" (2008).

14 Remito a Vincent Peloso y José Ragas, "Estadística y sociedad en el Perú postcolonial: El desconocido censo de Lima de 1860" (2001).

15 Uno de los mejores panoramas de los problemas estadísticos en el siglo XIX lo ofrece Paul Gootenberg. *Población y etnicidad en el Perú republicano* (1995).

ese entonces, y desde los tiempos del Concilio de Trento, la Iglesia era la única entidad que recogía información completa de los feligreses, lo cual reducía el universo de registrados a quienes profesaran la fe católica. Esto parece no haber sido un problema mientras el virreinato duró, pero con la llegada de la República y la necesidad de atraer inmigrantes, el peso de la Iglesia resultó siendo un obstáculo para las tareas básicas del Estado. El Registro Civil tuvo dos etapas. Una primera que surgió en 1852, con el Código Civil desarrollado en medio de una etapa liberal, pero cuya organización fue más bien accidentada y no se tomó en serio sino hasta que las municipalidades intentaron incorporar estos registros a mediados de la década de 1870. La segunda fue después de la Guerra del Pacífico y como parte de una etapa de reconstrucción del aparato institucional, el cual había sido no solo copado por la administración invasora sino que había perdido su vitalidad de mediados de siglo luego de la crisis económica de los años setenta del siglo XIX y la posterior guerra.

Por supuesto, un proyecto así no se implementó sin contratiempos. La idea, un tanto optimista, de que la población iría a registrarse voluntariamente en cada matrimonio, defunción y el nacimiento de sus hijos, chocó con una realidad en que solo una parte de quienes anteriormente entregaban esa información a la Iglesia ahora lo hacía con el Estado. Quizá los funcionarios y quienes diseñaron el naciente Registro Civil no se percataron de que este no tenía ni la legitimidad ni los mecanismos para ejercer presión sobre la comunidad, como sí lo tenía la Iglesia católica. Fue necesario un lento proceso de difusión de los beneficios de registrarse en las oficinas del Estado, así como la obligación a la población para que lo haga. En otras palabras, una estrategia del palo y la zanahoria, con multas y "premios de estímulo" que fue surtiendo efecto, pese al sabotaje de los mismos miembros del clero, que vieron disminuido su poder frente al Registro Civil.

481

De esta manera, el impulso más importante se dio con la creación de la libreta electoral y como documento nacional en la década de 1930. Ello fue importante en cuanto a inclusión por dos motivos principales. El primero es que la libreta desplazó a otros documentos de identidad que circulaban por esos años. No es que los demás documentos dejaron de existir, pero la libreta se convirtió en el documento oficial de identidad. Hasta entonces, y después de la aparición de múltiples documentos en la primera década del siglo XX, estos estaban dirigidos a grupos específicos de la población; así, mantenían aún su perfil policial, como las libretas de sanidad, las libretas de domésticos, la libreta militar o registros de control específicos, como los de quienes habían participado de la conscripción vial en los años 1920. Estos diversos documentos actuaban como círculos concéntricos restringidos a un determinado grupo de peruanos.

En segundo lugar, la libreta electoral cambió la lógica del documento de identificación el cual tenía como principal propósito el vigilar y controlar. Al vincularse la libreta como documento nacional con las elecciones, se le otorgó inmediatamente una naturaleza propia de un derecho político que llevó a buscar obtenerla para participar de la vida política. De esta manera, los partidos buscaron expandir —no siempre con éxito— su grupo de votantes buscando romper con las barreras impuestas a determinados grupos. Más importante todavía es que se redujo un potencial rechazo o indiferencia hacia la libreta y otros documentos

de identidad, ya que se le brindó un carácter de obligatoriedad y de derechos al mismo tiempo.

El que la libreta electoral se haya impuesto como *primus inter pares* no debe llevarnos al error de pensar que terminó con la exclusión. Como ya lo hemos observado, el contexto en el que fue creada, la caída de Leguía y la recomposición del aparato estatal a inicios de la década de 1930, no terminó siendo propicio para una expansión efectiva de la ciudadanía, y mantuvo a raya a dos sectores importantes de la población: las mujeres y los analfabetos. Las mujeres, cuya exclusión del universo político respondía a criterios que venían de la Ilustración europea, recién pudieron votar a escala nacional a mediados de la década de 1950 (aunque estaban facultadas para hacerlo en elecciones municipales). Los analfabetos, por otro lado, fueron desplazados oficialmente en 1896, lo que en realidad era una forma de concentrar el grupo de votantes en la costa y sobre todo en la capital. Solo en 1979, con la nueva Constitución, volverían a ser reincorporados, aunque ya se emitía un documento de identidad para ellos en años anteriores.

EPÍLOGO

Los esfuerzos más importantes para cerrar la brecha que dejó el siglo XX se han producido en los últimos años. La creación de un ente dedicado a los documentos de identidad y el registro civil como el RENIEC ha jugado a favor de la expansión de la población documentada. Lo que ha ocurrido estos años no se mide solo en función de la cantidad de documentos entregados, sino de cómo estos documentos (desde partidas de nacimiento hasta DNI) han permitido ir cerrando una brecha que estuvo marcada por la indiferencia y la segregación¹⁶.

Debido a que su uso se ha vuelto tan cotidiano, suele ser difícil percibir cómo los documentos de identidad se han constituido en parte diaria de nuestras vidas, empezando por la existencia misma de un documento nacional, algo impensable en otros países que rechazan su establecimiento. Como este artículo ha buscado demostrar, la identificación es siempre un proceso en constante cambio. Así, ya no debe buscar solo comprender y alcanzar las particularidades que se producen en las diversas identidades que se van generando en la sociedad (como los debates que suceden en torno a la identidad transgénerica o sobre la ética en cuanto a la obtención de datos biométricos de las personas), sino que debe adelantarse a las mismas, de modo que la identidad y la identificación sigan constituyendo un derecho de los ciudadanos¹⁷.

16 Sobre los alcances de la identificación de sectores vulnerables, véase Katia Vega Bendejú, "Relación entre el Estado y las poblaciones vulnerables a través del acceso a los documentos de documentación e identificación" (2013).

17 Para nuevos enfoques sobre el futuro de los DNI, véase Fernando Véliz Fazzio, "El voto electrónico no presencial y el uso del documento nacional de identidad electrónico (DNie)" (2013).

BIBLIOGRAFÍA

ABOUT, Ilse y Vincent DENNIS

2010 *Histoire de l'identification des personnes*. París: La Découverte.

BURNS, Kathryn

2010 *Into the Archive. Writing and Power in Colonial Peru*. Durham: Duke University Press.

CAPLAN, Jane y John TORPEY (eds.)

2001 *Documenting Individual Identity. The Development of State practices in the Modern World*. Princeton: Princeton University Press.

CHIARAMONTI, Gabriella

2000 "La ley y las costumbres. Apuntes sobre los registros civiles y los libros parroquiales en el Perú de la segunda mitad del siglo XIX (1857-1879)". *Revista Complutense de Historia de América*, n.º 26, pp. 199-232.

D'ALTROY, Terence

2002 *The Incas*. Massachussets: Blackwell Publishers.

DRINOT, Paulo y Carlos CONTRERAS

2014 "The Great Depression in Peru". En: KNIGHT, Alan y Paulo Drinot (eds.), *The Great Depression in Latin America*. Durham: Duke University Press.

GOOTENBERG, Paul

1995 *Población y etnicidad en el Perú republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GRAUBART, Karen B.

2009 "The Creolization of the New World: Local Forms of Identification in Urban Colonial Peru, 1560-1640". *Hispanic American Historical Review*, vol. 89, n.º 3, pp. 471-499.

HIGGS, Edward

2011 *Identifying the English. A History of Personal Identification, 1500 to the Present*. Nueva York: Continuum International Publishing Group.

LOVEMAN, Mara

2014 *Racial Classification and the State in Latin America*. California: University of California Press.

MAJLUF, Natalia

2000 *Los cuadros de mestizaje del virrey Amat*. Lima: Museo de Arte de Lima.

MURRA, John

- 1975 *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PEARCE, Adrian

- 2005 "El censo demográfico peruano, 1725-1740". En: DRINOT, Paulo y Leo GAROFALO (eds.). *Más allá de la dominación y la resistencia. Estudios de historia peruana, siglos XVI-XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PELOSO, Vincent y José RAGAS

- 2001 "Estadística y sociedad en el Perú postcolonial: El desconocido censo de Lima de 1860". *Histórica*, vol. 25, n.º 2. Lima, pp. 275-293.

PIAZZA, Pierre

- 2004 *Histoire de la Carte Nationales D'Identité*. París: Odile Jacob.

RAGAS, José

- 2008 "Ideólogos del Leviatán. Estadística y sociedad en el Perú, 1790-1876". En: AGUIRRE, Carlos y Carmen McEvoy (eds.). *Intelectuales y poder en la historia del Perú*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos-Instituto Riva-Agüero.

SCOTT, James C.

- 1999 *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

SPALDING, Karen

- 1974 *De indio a campesino: cambios en la estructura social del Perú colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

STEIN, Steve

- 1980 *Populism in Peru. The Emergence of Social Masses and the Politics of Social Control*. Madison: The University of Wisconsin Press.

TAMAYO VARGAS, Augusto

- 1982 "El barroco y 'El Lunarejo'". En: ESPINOSA MEDRANO, Juan de. *Apologético*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

VEGA BENDEZÚ, Katia

- 2013 "Relación entre el Estado y las poblaciones vulnerables a través del acceso a los documentos de documentación e identificación". *Huellas*, n.º 1. Lima, pp. 39-78.

VÉLIZ FAZZIO, Fernando

- 2013 "El voto electrónico no presencial y el uso del documento nacional de identidad electrónico (DNIe)". *Huellas*, n.º 1. Lima, pp. 109-134.

VILLARÁN, Acisclo

- 1877 *Ocurrencias de Policía. Pieza cómica original. Representada con aplauso*

en el Teatro Principal de Lima el 23 de marzo de 1871 á beneficio del tenor cómico de la Compañía de Zarzuela Sr. D. Fernando Cuello. Lima: Imprenta del Universo, de Carlos Prince.

WALKER, Charles

2013 *The Tupac Amaru Rebellion*. Harvard: Harvard University Press.

SOBRE LOS AUTORES



ALIAGA VÍLCHEZ, TOBÍAS

Ingeniero de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería. Magíster en Administración de Negocios de ESAN. 25 años de experiencia laboral. Docente de posgrado en temas de gerencia de proyectos y gerencia por procesos; consultor en sistemas de gestión, calidad de software y gestión de innovación; integrante del Comité Técnico de Normalización de Gestión de Calidad; Presidente del Comité Técnico de Normalización de Ingeniería de Software y Gestión de Proyectos; Vicepresidente de la Plataforma Tecnológica del Perú. Últimamente ha trabajado como gerente de proyectos senior y gerente de unidad de negocios en CosapiSoft. Actualmente tiene su cargo la Gerencia de Calidad e Innovación en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú (RENIEC).

ALJOVÍN DE LOSADA, CRISTÓBAL

Doctor en Historia por la Universidad de Chicago (1996). Inició sus estudios de Historia en la Pontificia Universidad de Católica del Perú y culminó su bachillerato (1988) con una tesis sobre los remates de las haciendas jesuitas a fines del siglo XVIII. Posteriormente obtuvo el título de Licenciado en Historia (1989). Su tesis doctoral fue publicada bajo el título *Caudillos y constituciones. Perú 1821-1845* (Lima: IRA-FCE, 2000). Ha sido profesor de diversas universidades en el Perú, Ecuador, Chile, Filipinas y, actualmente, es profesor de Historia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ASTOLFI GALVÁN, MAREILLE

Abogada. Magíster en Derecho de las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Experta en

asuntos regulatorios y normativos sobre tecnologías de la información, administración electrónica y protección de datos personales. Se desempeña como Asesora Legal y Oficial de Privacidad en la Gerencia de Certificación y Registro Digital (RENIEC). Cuenta con 14 años de trayectoria profesional en empresas e instituciones con amplia experiencia en actividades de gestión, asesoría regulatoria y legal, y conocimientos de gestión por procesos, sistemas de gestión de la calidad y seguridad de la información.

BALBUENA PALACIOS, PATRICIA

Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Es Egresada del Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Políticas Sociales de la misma casa de estudios y licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Balbuena ha participado de diversos proyectos, consultorías y ejercido la docencia en reconocidas universidades del país. Es autora de publicaciones relacionadas con derechos humanos, acceso a la justicia, etnicidad y pueblos indígenas.

BARRERA LAURENTE, ANGÉLICA

Ingeniera Estadística, Magíster en Administración Estratégica de Empresas por la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudios concluidos en Gestión por Procesos en la Universidad Nacional de Ingeniería con especialidad en gerencia de proyectos con enfoque PMI y en sistemas de gestión de la calidad; certificada como auditor de la norma ISO 9001:2008. Labora más de 12 años en la gestión pública, con amplia experiencia en el desarrollo e implementación de gestión por procesos, sistemas de gestión de la calidad, gestión de archivos y gestión por resultados; es subgerente del Archivo Registral Físico del RENIEC.

BEZADA CHÁVEZ, LUIS

Abogado. Subgerente Técnico de Registros Civiles del RENIEC (2013 a la fecha); egresado de la maestría en gestión municipal; diplomado en registros civiles; exjefe de la Región Lima (2010-2011) del RENIEC. Además, tuvo a su cargo las oficinas registrales de San Juan de Lurigancho (2006) y de Lima (2006-2010); Coordinador de la Unidad de Fiscalización de Registros Civiles de la Jefatura Regional Lima (2009); Director Ejecutivo y Jefe de Asesoría Jurídica del Patronato del Parque de Las Leyendas (2001-2004); funcionario en diversas municipalidades, entre ellas San Luis, Barranco, Ate y San Isidro.

CALDERÓN ALCALDE, ERNESTO

Ingeniero de sistemas titulado por la Universidad Privada Antenor Orrego. Magíster en Ingeniería de Sistemas, mención en gestión de tecnologías por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha liderado la planificación, ejecución, monitoreo, supervisión y evaluación de proyectos nacionales, relacionados al uso y aplicación de las tecnologías de información y comunicación en sector financiero, telecomunicaciones, energía y naval. Se ha desempeñado como consultor en

proyectos de mejora y gestión por procesos. Cuenta con experiencia en tanto en gestión pública como privada, con énfasis en la propuesta e investigación de innovaciones, gestión por procesos y gestión por proyectos. Actualmente se desempeña como arquitecto senior de calidad e innovación.

CUNO PARARI, ÁLVARO

Especialista en certificación digital, con más de 12 años de experiencia en la definición, especificación de arquitectura, diseño y despliegue de proyectos de software no convencionales. Es Ingeniero de Sistemas por la Universidad Nacional de San Agustín, Doctor en Ciencia de la Computación por la Universidad Federal de Río de Janeiro y M.Sc. en Ciencia de la Computación por la misma universidad. En el ámbito académico, es profesor de la Maestría en Ingeniería de Sistemas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como especialista en la Gerencia de Certificación y Registro Digital del RENIEC, donde ha realizado trabajos relativos a firmas digitales, certificados digitales e identidad digital. Asimismo, ha participado en los proyectos del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIE) y la acreditación del RENIEC como Entidad de Registro para el Estado Peruano (EREP).

CUEVA HUÁNUCO, EDDIE

Ingeniero de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería (quinto superior), y MBA con especialización en Finanzas de ESAN (primer puesto). Cursos especializados en TI, Finanzas, Marketing, Recursos Humanos, Innovación, Calidad, ISO y Proyectos. Experiencia como responsable de áreas de TI (Bella Holandesa del Perú) y de Finanzas (Mexichem del Perú, GerFor del Perú). Gerente de Proyecto de tres implantaciones de ERP en empresas transnacionales. Responsable por períodos en Dirección General, RRHH, Logística, Producción. Actualmente se desempeña como Subgerente de Innovación del RENIEC, donde ha desarrollado la metodología "IDENTIDAD" para la gestión de la Innovación; realiza pilotos con nuevas biometrías (ADN, voz, iris) y certificados digitales; y apoya las innovaciones de las áreas.

CORVETTO SALINAS, PIERO

Político y Comunicador Social. Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada, de la PUCP, licenciado y bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Actualmente, se desempeña como Gerente de Registro Electoral del RENIEC. Ha sido Gerente de la Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional, Asesor de la Jefatura Nacional y Subgerente de Asistencia Técnica, entre otros, en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Como docente, ha ejercido en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, la Universidad del Pacífico, la Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar" y la Universidad San Ignacio de Loyola. Ha representado a los organismos electorales y al Estado Peruano en un número importante de Misiones Electorales en América Latina.

DÁVILA TANCO, CÉSAR

Bachiller en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Científica del Sur. Diplomado en Gestión por Procesos por la Facultad de Ingeniería Industrial y de Sistemas de la Universidad Nacional de Ingeniería. Actualmente, es analista informático en la Subgerencia de Archivo Registral Físico del RENIEC.

GALLO MONTANI, ALFREDO

Cuenta con estudios de ingeniería industrial realizados en la Universidad de Lima y está graduado de ingeniería empresarial y de sistemas en la Universidad San Ignacio de Loyola. Desde el año 2005 trabaja en la Subderencia de Innovación del RENIEC, asignado a los proyectos del DNI electrónico (DNle) y de certificación digital. Desde el año 2011, ya en la Gerencia de Certificación y Registro Digital (GCRD), colabora en el proceso de implementación del DNle con aportes en la definición del proceso de emisión y coordinando la realización de pruebas del sistema como veedor. En la GCRD ha participado en diversos proyectos brindando su asesoría en aspectos tecnológicos, normativos, de acreditación y de certificaciones de procesos.

IRIARTE AHON, ERICK

Abogado. Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Socio principal de Iriarte & Asociados. Fue Primer General Manager LACTLD, asociación de ccTLDs de América Latina. Director Ejecutivo de Alfa-Redi. Representante de Alfa-Redi en la Comisión para el Seguimiento del Plan de Sociedad de la Información en el Perú (CODESI). Delegado por Perú para coordinar el grupo de trabajo sobre el Marco Regulatorio de Sociedad de la Información y de Internet Governance de la Plataforma eLAC. Fue Coordinador de la meta sobre Marco Regulatorio de Sociedad de la Información del Plan eLAC 2007, 2010 y 2013.

LOAYZA PÉREZ, ALEX

Candidato a doctor en Historia por el Colegio de México. Licenciado y magíster en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, está especializado en temas de historia política y de la educación. Ha publicado varios artículos revistas especializadas. Forma parte del grupo peruano del Proyecto Iberoamericano de Historia Conceptual. Iberconceptos. Ha editado con Dino León y Marcos Garfías, *Trabajos de historia. Religión, cultura y política en el Perú, siglos XVII-XX* (Lima: UNMSM, 2011).

MATOS MAR, JOSÉ (+)

Antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, recientemente desaparecido. Obtuvo su doctorado en la propia UNMSM y el posgrado en la Escuela Práctica de Altos Estudios de la Universidad de París. Fue catedrático y profesor

emérito de la UNMSM, profesor del Colegio de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres. Ha sido director fundador del Instituto de Estudios Peruanos; fundador del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO); presidente del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas; y director del Instituto Indigenista Interamericano. Escribió más de 20 obras sobre la realidad nacional y latinoamericana, sobresaliendo *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980* y, recientemente, *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*.

NUGENT HERRERA, JOSÉ GUILLERMO

Licenciado en Humanidades con mención en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudió el Posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México), donde obtuvo el grado de Maestro con mención en Sociología. Candidato a Doctor en Filosofía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Psicoanalista en formación en la Sociedad Peruana de Psicoanálisis. Ha ejercido la docencia en varias universidades del Perú y del extranjero, y actualmente es Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Director de la Escuela Registral del RENIEC. Entre sus principales publicaciones figuran: *El laberinto de la choledad* (2012), *El orden tutelar: sobre las formas de autoridad en América Latina* (2010), *El conflicto de las sensibilidades* (1984), *José Antonio Encinas, por la libertad de pensamiento. Discursos parlamentarios Tomo I* (selección y prólogo, 2013).

493

PAREDES GUTIÉRREZ, MÁXIMO

Abogado por la Universidad San Martín de Porres. Diplomado en Gestión Pública y Modernización del Estado. Autor de los libros: *Registros del Estado Civil – Manual Teórico Práctico* y *Registros Civiles y de Identificación*. Miembro de la Comisión de Registros Civiles y de la Comisión Elaboradora del Reglamento de las Inscripciones (D.S. 015-98-PCM). Expositor especializado en la Oficina de Registros Civiles e Identificación de Menores (ORECIM) y en la Escuela Registral en Cursos Registrales y Diplomados de Registros Civiles. Es Subgerente de Asesoría Jurídica Registral de la Gerencia de Asesoría Jurídica del RENIEC.

RAGAS ROJAS, JOSÉ

Doctor en Historia por la Universidad de California, Davis. Fue docente en la Universidad del Pacífico y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado extensamente sobre cultura política, historiografía y migración. Su más reciente publicación es como coeditor del libro *Contra-Historia del Perú*, en el cual se reúnen once ensayos que exploran historias alternativas del pasado peruano. Actualmente, se desempeña como Postdoctoral de la Fundación Mellon en el Departamento de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Cornell, donde investiga el tema de la historia de la biometría y dictará un curso sobre la formación de los sistemas de

identificación en diversas partes del mundo (especialmente en Sudáfrica, India y Estados Unidos).

SAAVEDRA MAVILA, RICARDO

Ingeniero de Computación y Sistemas por la Universidad de San Martín de Porres y PMP (Project Management Professional) otorgado por el PMI (Project Management Institute). Tiene más de 20 años de experiencia profesional y se ha desempeñado en diferentes cargos, tanto en el sector privado como público. Ha sido Jefe del Área de Proyectos Informáticos y subgerente de Proyectos Informáticos en la Oficina Nacional de Procesos Electorales. En dicha entidad lideró el equipo de proyecto que implementó exitosamente la primera aplicación vinculante del software de voto electrónico presencial en el Perú. Actualmente, es Gerente de Certificación y Registro Digital en el RENIEC, en donde tiene a cargo la gestión de servicios de certificación digital y vela por el cumplimiento de las funciones de la Institución, en el marco de la Ley de Certificados y Firmas Digitales. Dicta cátedra en la Facultad de Ingeniería Empresarial de la Universidad del Pacífico. Ha desarrollado diversas actividades como consultor en tecnología de la información en importantes empresas nacionales e internacionales.

SARAVIA BONIFACIO, CELIA

Economista por la Universidad de Kiev "Taras Shevchenko" de la República de Ucrania. Master of Science en Economía con tesis de grado: "Problemas contemporáneos de las relaciones monetarias financieras de los Países de la Unión Europea". Estudios de Maestría en Ciencias Administrativas en Gestión de Alta Dirección en la Universidad Nacional Federico Villarreal. Especializada en gerencia de operaciones en ESAN y en producción-operaciones en Facultad de Ciencias e Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Desde 1997 trabaja en el RENIEC y ha asumido diversas subgerencias relacionadas con el DNI, depuración registral y archivo, fiscalización de procesos, procesamiento de los Registros Civiles, entre otros cargos. Actualmente se desempeña como Gerente de Procesos de Registros Civiles.

SUÁREZ PINEDO, MARILYN

Bióloga Genetista Biotecnóloga, egresada de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), con especialización en genética forense y tecnología de base de datos de ADN en la Universidad del Norte de Texas. Participó en la gestión del "Proyecto Piloto de Identificación Genética en Recién Nacidos" como auxiliar en biología de la Subgerencia de Innovación de la Gerencia de Calidad e Innovación del RENIEC. Asimismo, es investigadora en el área de biología de la reproducción en la Facultad de Ciencias Biológicas de la UNMSM. Ha colaborado en proyectos aprobados por el CONCYTEC. Actualmente labora como bióloga en el servicio de medicina reproductiva del departamento de ginecología del Instituto Nacional Materno Perinatal.

SURRALLÉS, ALEXANDRE

Doctor en Antropología por l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París, director de investigaciones en el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) y miembro del Laboratoire d'anthropologie sociale del Collège de France. Enseña y dirige tesis de antropología en la EHESS y ha ejercido como profesor o investigador en diferentes universidades tanto europeas como americanas. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y es autor entre otros del libro *Au coeur du sens; perception, affectivité, action chez les Candoshi* (MSH-CNRS, 2003) traducido al español. Actualmente es también investigador del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), en Lima. Sus temas de interés giran en torno al rol de la afectividad en la definición del vínculo social, y abordan asuntos tan variados como los derechos de los pueblos indígenas o la lexicografía en la América colonial. Aparte de sus labores académicas sigue ejerciendo como consultor para la promoción de los derechos de las poblaciones indígenas.

SZRETER, SIMON

Profesor de Historia, Políticas Públicas y de Historia Económica y Social Británica Moderna en la Facultad de Historia de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Sus principales campos de investigación son la historia demográfica y social, la historia de la ciencia social empírica y la relación entre la historia y temas de políticas públicas contemporáneas. Sus principales publicaciones son: *Fertilidad, clase y género en Gran Bretaña 1860-1940* (Cambridge, 1996); *Cambios en el tamaño de la familia en Inglaterra y Gales 1891-1911: lugar, clases y demografía* (coautor, Cambridge, 2001), *Categorías y contextos. Estudios antropológicos e históricos en demografía crítica* (coeditado, Oxford, 2004) y *Salud y riqueza: estudios en historia y política* (Rochester University Press, 2005).

495

También es autor de numerosos artículos en ciencias históricosociales y revistas médicas. Ha editado números especiales de *Social History of Medicine* y *The Journal of Interdisciplinary History* y es coeditor de historyandpolicy.org, una iniciativa conjunta de la Facultad de Historia de Cambridge y el Instituto de Historia Británica Contemporánea de Londres. En 2012 coeditó, con Keith Breckenridge, *Registro y reconocimiento. La documentación de la persona en la historia del mundo* (Oxford University Press). Szreter ha sido galardonado con el Premio Viselteam por la Asociación Americana de Salud Pública.

TWANAMA ALTAMIRANO, WALTER

Psicólogo por la Pontificia Universidad Católica (PUCP), con Maestría en Ciencias Sociales en FLACSO, sede México, donde su tesis "Los peruanos se encuentran" obtuvo en 1996 el premio de la Academia Nacional de Ciencias de México. Ha realizado estudios de especialización en investigación en la Universidad de Michigan, Estados Unidos. Trabaja en problemas de etnicidad desde la década de 1980 y ha sido directivo en la PUCP, la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE),

la International Youth Foundation y el Ministerio de Educación, en el cual es asesor de la Alta Dirección. Entre sus principales publicaciones se encuentran "Racismo Peruano, ni calco ni copia" (*Que Hacer* 170, Lima, 2008) y "Cholear en Lima" (*Márgenes* 9, Lima, 1992).

URBINA SUÁREZ, JOSÉ CARLOS

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, especializado en Estudios de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid; y Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública, especializado en Gobierno y Políticas Públicas por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, España. Investigador y colaborador universitario en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y becario en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Actualmente ejerce como Especialista en Política Electoral en la Subgerencia de Verificación de Firmas y Asistencia Electoral de la Gerencia de Registro Electoral del RENIEC, donde se encarga del desarrollo de la actividad de asistencia técnica electoral brindada a Instituciones públicas nacionales y organismos de la sociedad civil organizada.

VALENCIA SEGOVIA, KATIUSKA

Abogada de profesión y docente universitaria, con estudios de posgrado en derecho constitucional, así como en gobernabilidad y gestión política en la Pontificia Universidad Católica del Perú; igualmente en cooperación internacional: gestión estratégica para el financiamiento de proyectos de desarrollo en el Instituto de Gobernabilidad de la Universidad de San Martín de Porres; con más de 10 años de experiencia en la administración electoral en el JNE, la ONPE y actualmente en el RENIEC, donde es subgerente de Procesamiento del Registro Electoral. Desempeñó el cargo de Coordinadora del Proyecto "Estudio de validación de estrategias e instrumentos de intervención para promover el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en distritos pobres del país". Participó en diferentes misiones de observación electoral, organizadas por la OEA, UNIORE y UNASUR, en la XII Conferencia de la UNIORE y como ponente en el Curso Internacional Especializado en el Uso de la Tecnología en el Proceso Electoral organizado por el INE de México en 2014.

VELÁSQUEZ SILVA, DAVID

Magíster y licenciado en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es autor de los artículos: "Patria" y "Soberanía" incluidos en el *Diccionario político y social del mundo iberoamericano* (2014) y coautor de "Perú en el mundo", en: Contreras, Carlos (Dir.), *Perú. Tomo 2: 1830-1880. La construcción nacional* (2014); "La cuestión de la lealtad frente a la independencia. Autoridades religiosas Perú 1808-1825"; "Voces discordantes: los conceptos de democracia Perú 1790-1870" (2010). Es asimismo ganador del Premio VII Concurso Nacional de Tesis de Postgrado (Maestría) de la ANR (2013) y del Premio François Bourricaud (2011). Se desempeña como coordinador académico en la Universidad San Ignacio de Loyola, y docente en la Universidad de Ciencias Aplicadas y en la Universidad de Lima.

VELIZ FAZZIO, FERNANDO

Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Egresado del III Curso de formación como Fedatario Juramentado con especialización en informática organizado por el Colegio de Abogados de Lima y la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Máster en Derecho de las Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información otorgado por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente despliega funciones como Abogado en la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática de la Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú.

VERÁSTEGUI LAZO, EDGARDO

Bachiller en Ciencias con mención en Ingeniería Mecánica y Eléctrica (1972), con título de Ingeniero Electrónico (2002) por la Universidad Nacional de Ingeniería. En 1974 recibió el grado de Master of Engineering en Ingeniería Eléctrica por la Texas A&M University. Se incorporó al RENIEC en 2002, con el cargo de Subgerente de Telecomunicaciones, que desempeñó hasta enero de 2005. Trabajó luego en la Subgerencia de Seguridad hasta junio 2006, en que fue nombrado Profesional 1 de la Subgerencia de Planificación e Innovación Tecnológica. En noviembre 2012 pasó a la Subgerencia de Innovación, donde labora hasta la actualidad. Tuvo otras experiencias laborales, como en PetroPerú y en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; ha desarrollado proyectos de ingeniería y también docencia universitaria de pregrado en la Universidad Nacional Federico Villarreal, en la Universidad Tecnológica del Perú, y en su alma máter, la UNI, donde también dicta en el posgrado, al igual que en la Universidad Cesar Vallejo.

YRIVARREN LAZO, JORGE

Es actualmente Jefe Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Doctor en Administración Estratégica de Empresas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (CENTRUM-Católica). Es magíster en Administración por la Universidad ESAN y licenciado en Computación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Asimismo, ha cursado el Doctorado en Filosofía en la UNMSM y la Maestría en Dirección Estratégica de Tecnologías de la Información de la Universidad de Piura. Ejerce la docencia universitaria hace 30 años; actualmente en la Maestría y el Doctorado de Ingeniería de Sistemas e Informática en la UNMSM y, además, ha sido profesor en el MBA de CENTRUM-Católica y en ESAN. También ha sido profesor en diversos centros de estudio como la Universidad de Lima, Universidad del Pacífico, Universidad San Ignacio de Loyola, Universidad de San Martín de Porres, entre otras.

De su larga trayectoria profesional, de más de 35 años se destaca, entre otros, el haber sido Gerente de Sistemas e Informática Electoral en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a cargo del proyecto de voto electrónico y las soluciones tecnológicas en los procesos electorales; Subdirector de CENTRUM Futuro, Coordinador del DBA y Director del MBA Virtual en CENTRUM-Católica; Gerente de Unidad de Negocios en Cosapi Soft a cargo de la comercialización de soluciones de software para el sector de Fondos Mutuos, comercialización de herramientas de desarrollo de software y desarrollo de los sistemas de información de la empresa; Gerente General en AB Control, empresa especializada en

automatización industrial y consultora de proyectos de automatización industrial con computadores e instrumentos de propósito específico; y Jefe de Computación e Informática de JR Lindley e hijos, a cargo del desarrollo de los sistemas de información de la empresa.

Este documento se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de

PUNTO Y GRAFIA S.A.C.
Av. Del Río 113 Pueblo Libre
Telf.: 332-2328
Lima - Perú