

Castro, Lucio; Rud, Juan Pablo

Working Paper

Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación Costos socioeconómicos en Perú y República Dominicana

IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-254

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

Suggested Citation: Castro, Lucio; Rud, Juan Pablo (2011) : Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación Costos socioeconómicos en Perú y República Dominicana, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-254, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC, <https://hdl.handle.net/11319/3031>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/115394>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Documento de trabajo del BID # IDB-WP-254

Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación

Costos socioeconómicos en Perú y República Dominicana

Lucio Castro
Juan Pablo Rud

Abril 2011

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Capacidad Institucional y Finanzas

Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación

**Costos socioeconómicos en Perú y
República Dominicana**

Lucio Castro
Juan Pablo Rud



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

Información de catálogo para publicaciones provista por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Castro, Lucio.

Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación : costos socioeconómicos en
Perú y República Dominicana / Lucio Castro y Juan Pablo Rud.

p. cm. (IDB working paper series ; 254)

Includes bibliographical references.

1. Recording and registration—Social aspects—Dominican Republic. 2. Recording and registration—
Social aspects—Peru. 3. Recording and registration—Economic aspects—Dominican Republic. 4.
Recording and registration—Economic aspects—Peru. 5. Registers of births, etc—Social Aspects.—
Dominican Republic. 6. Registers of births, etc.—Social Aspects—Peru. I. Rud, Juan Pablo. II. Inter-
American Development Bank. Institutional Capacity of State Division. III. Title. IV. Series.

<http://www.iadb.org>

Los documentos publicados en la serie “Documentos de trabajo” del BID son de la más alta calidad académica y editorial. Todos ellos fueron sometidos a una revisión de pares por expertos reconocidos en su campo, y fueron editados profesionalmente. Los puntos de vista y las opiniones que se presentan en este documento de trabajo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. N.W., Washington D.C., 20577

Contacto: Melissa Laura Gonzalez (mmgonzalez@iadb.org)

Resumen^{*}

La indocumentación y el subregistro presentan un desafío para las posibilidades de desarrollo con inclusión social en América Latina. Usando datos de la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDES) en Perú (2008) y en República Dominicana (2007), este estudio elabora una caracterización de este grave problema para los hogares y los individuos. Se descubrió que el subregistro de los menores afecta sobre todo a los hogares rurales con bajos niveles de ingreso donde el jefe de hogar tiene un bajo nivel educativo y no está documentado. Por otro lado, la incidencia de la indocumentación es mayor entre adultos jóvenes y con menor nivel de escolarización. Finalmente, existe una correlación entre la indocumentación y los menores niveles de acceso a bienes, servicios y programas públicos.

Palabras clave: subregistro, indocumentación, políticas públicas, costos sociales, Perú, República Dominicana, América Latina.

Códigos JEL: J18, O15, Z13.

* Los autores son Juan Pablo Rud, Departamento de Economía, Royal Holloway, University of London, y Lucio Castro, director del programa de Integración Global y Desarrollo Productivo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). Agradecen los valiosos comentarios de Pablo Valenti, Nathalie Alvarado y Juan Carlos Benítez, del BID, a una versión preliminar de este documento y su decidido apoyo al desarrollo de este proyecto. Asimismo, queremos agradecer a los miembros del Comité de Estudios de RES y, en particular, a Eduardo Lora, por sus valiosas contribuciones a la estrategia empírica y analítica de este trabajo. Gracias a Emilia Ayup por su excelente colaboración en la edición final y en la confección de los gráficos del documento.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 2 |
| Sección I: Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación | 4 |
| 1. Introducción..... | 4 |
| 2. Tareas realizadas | 5 |
| 3. Metodología..... | 7 |
| 4. Caracterización del subregistro..... | 14 |
| 5. Conclusiones | 39 |
| Sección II: Posibles costos del subregistro de nacimientos y de la indocumentación en Perú y República Dominicana | 41 |
| 1. Introducción..... | 41 |
| 2. Tareas realizadas | 41 |
| 3. Resultados a nivel de los hogares | 43 |
| 3.1. Resultados a nivel de los hogares en República Dominicana..... | 43 |
| 3.2. Resultados a nivel de los hogares en Perú..... | 45 |
| 4. Resultados a nivel individual | 48 |
| 5. Conclusiones | 54 |
| Sección III: Discusión..... | 56 |
| 1. Interpretación y causalidad | 56 |
| 2. Agregación de los resultados | 57 |
| 3. Implicaciones para las políticas | 58 |
| Anexos..... | 62 |
| Cuadro 3. Medidas de documentación de las mujeres mayores de 15 años en Perú | 63 |
| Cuadro 4. Medidas de documentación en departamentos peruanos | 63 |
| Cuadro 5. Variación regional en República Dominicana | 64 |

Resultados Principales

En cuanto a la generación de los datos: El relevamiento de datos es insuficiente para caracterizar la indocumentación en toda la región. En muchos países no existe información alguna sobre el subregistro y la indocumentación, mientras que en otros no se releva de manera sistemática. Por otro lado, los países de la región no explotan los recursos existentes para identificar y caracterizar la indocumentación en las encuestas anuales programadas o en los censos poblacionales.

Caracterización del subregistro y la indocumentación: los principales resultados obtenidos se resumen en los siguientes puntos:

- 1) Hay una fuerte tendencia de transmisión intergeneracional del fenómeno del subregistro. Los hijos e hijas nacidos en hogares con madres indocumentadas tienen altas probabilidades de ser indocumentados;
- 2) El subregistro y la indocumentación tienen una distribución desigual en el territorio y en la población. Se constata un nivel más elevado de indocumentación en las zonas rurales, así como una probabilidad más alta de indocumentación de los jóvenes entre 16 y 20 años;
- 3) Si bien se observa que no hay distinción de género en el fenómeno del subregistro, sí lo hay en la documentación, donde las mujeres parecen ser las más perjudicadas;
- 4) La presencia institucional, es decir, de alguna oficina registral o de identificación, tiene un impacto en las tasas de registro, independientemente de la zona de residencia, ya sea urbana o rural;
- 5) El factor que más incide en la documentación de los menores es el de la riqueza y no la zona de residencia. Sin embargo, una manera de llegar a los indocumentados de bajos ingresos puede ser a través de programas de documentación en zonas rurales;
- 6) Los adultos en aquellos hogares donde el jefe de familia tiene cédula, están significativamente más documentados. Esto demuestra, al igual que en el caso de los menores, que hay una estrecha correlación entre los niveles de **documentación de diferentes individuos en un mismo hogar.**

Impactos socioeconómicos del subregistro y la indocumentación: los principales resultados obtenidos demuestran que:

- 1) Los hogares o individuos indocumentados están en una posición de desventaja relativa en comparación con los hogares de iguales características sociodemográficas que están documentados;
- 2) La indocumentación está estrechamente asociada con menores niveles de acceso a bienes y servicios que determinan el bienestar y las posibilidades económicas y sociales de los hogares;
- 3) Las diferencias en el acceso a los servicios y en materia de propiedad de tierras son sustanciales entre los hogares con jefe de familia documentado y los hogares con jefe de familia indocumentado;
- 4) En el caso de los menores, la documentación está estrechamente asociada con la escolaridad, incluso cuando se tiene en cuenta el nivel educativo de los padres, la riqueza del hogar, y la ubicación geográfica;
- 5) Entre los adultos indocumentados, hay una mayor probabilidad de que acaben trabajando en el mercado informal que entre los adultos documentados, de la misma forma que los individuos que poseen documentos tienen mayores probabilidades de acceder a los servicios de salud;
- 6) El subregistro y la indocumentación tienen un impacto negativo tanto en los niveles de ingreso y educación como en el acceso a los servicios públicos (teléfono y electricidad) y privados (cuentas bancarias, seguros de salud).
- 7) El crédito, la educación y la salud son tres instrumentos fundamentales en la lucha contra la pobreza y en el diseño de políticas para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados. Por lo mismo, son instrumentos que favorecen la ruptura con la transmisión intergeneracional de pobreza y exclusión.
- 8) El efecto negativo de la indocumentación sugiere que el grupo de indocumentados merece especial atención cuando se trata de evitar su exclusión del acceso a servicios y programas cuyo objetivo es reducir los síntomas de la pobreza.

Introducción

El fenómeno de la indocumentación y el subregistro afecta a una proporción importante de la población de América Latina. De acuerdo a UNICEF (2007), el 17% de los nacimientos en América Latina no son registrados legalmente y se estima que en algunos países centroamericanos y sudamericanos entre un 20% y un 30% de la población carece de toda forma de identificación legal.

Desde el punto de vista del desarrollo, la importancia de este problema radica en que la documentación de identidad es la puerta de acceso a derechos políticos (como el voto), a mercados formales (como el laboral, el crédito y la vivienda) y a servicios públicos (como la educación, la salud y los programas de asistencia social) que tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Asimismo, los proyectos de modernización de los sistemas de registro e identidad están relacionados con una serie de beneficios que tienen el potencial de mejorar la calidad de vida de las personas. Diversos estudios realizados por el Banco en los países de América Latina han corroborado la importancia que se ha otorgado a los certificados de nacimientos y documentos de identificación como instrumento para acceder a mayores oportunidades, a los servicios sociales, la protección de derechos humanos y la seguridad, a la mejora en la planificación y a una distribución más equitativa de los recursos.

Sin embargo, en la actualidad se carece de cifras confiables que permitan medir las posibles externalidades positivas que estos proyectos tienen para el desarrollo de los países, por lo cual es necesario definirlos y cuantificarlos. Por otro lado, se constata la ausencia de estudios basados en información estadística confiable que detallen quiénes son los indocumentados y subregistrados y cuáles son sus características.

Este documento se propone dos objetivos diferenciados: caracterizar el fenómeno del subregistro y la indocumentación, y medir sus posibles costos sociales y económicos en dos países de la región, Perú y República Dominicana. Con este fin, se divide el documento en dos secciones.

En la primera sección se intenta echar luz sobre cuáles son los hogares e individuos más susceptibles de estar indocumentados y subregistrados. Asimismo, se investigan las potenciales causas y los síntomas de este problema. En la segunda sección de este ejercicio, se intenta obtener correlaciones robustas entre las medidas de bienestar económico y social y la disminución del subregistro de nacimientos y de la indocumentación de los adultos. Las

áreas específicas investigadas están relacionadas con diferencias en el nivel de salarios y el empleo, la incidencia en el nivel de escolaridad alcanzado por los niños, el acceso a los servicios de salud y a programas públicos. Finalmente, en la tercera sección se presenta una discusión sobre los resultados que arrojan los estudios realizados, y las posibles implicaciones que éstos puedan tener para las políticas.

Sección I: Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación

1. Introducción

En esta sección se intenta echar luz sobre cuáles son los hogares y los individuos más susceptibles de estar indocumentados y subregistrados, para lo cual se investigan las causas potenciales y los síntomas de este problema. Por ejemplo, se analiza si existen limitaciones de oferta, vinculadas a las limitaciones del Estado para documentar a toda la población, o si hay una escasez de la demanda, ya que sectores de la población optan por no realizar los trámites correspondientes. De la misma manera, se analiza si la indocumentación y el subregistro están relacionados con un menor acceso a los mercados, derechos y servicios sociales.

Para la elaboración de políticas, la importancia de identificar las principales características de los indocumentados radica en la producción de información relevante para mejorar las políticas de registro y documentación, orientándolas hacia los grupos con mayor nivel de indocumentación y subregistro.

Para responder a estos interrogantes, se maneja información estadística proveniente de las encuestas demográficas y de salud en dos países latinoamericanos: la República Dominicana y Perú. En esta sección se propone elaborar una caracterización de los menores y adultos indocumentados por separado, abarcando diferentes dimensiones de este fenómeno, tales como la distribución geográfica, las características socioeconómicas y otras características demográficas relevantes. También se incluye información sobre la presencia institucional de las agencias de documentación con el fin de definir si la ausencia de dichas agencias es una limitación relacionada con el fenómeno del subregistro.

El resto de la sección se ordena de la siguiente manera. El apartado 2 detalla las tareas realizadas hasta la fecha en este componente. El apartado 3 explica la metodología empleada para caracterizar la población subregistrada e indocumentada de Perú y República Dominicana. El apartado 5 presenta una caracterización del subregistro a partir de las experiencias de Perú y República Dominicana. Por último, se presentan las conclusiones de esta primera sección.

2. Tareas realizadas

2.1 Relevamiento de fuentes de información para América Latina

Para llevar a cabo los objetivos planteados en este proyecto, se requiere tener acceso a información detallada sobre las características de los hogares y/o los individuos, pero sobre todo, se precisan encuestas que identifiquen a los indocumentados y subregistrados. Esto presenta dos problemas.

El primero es de índole institucional. Los países con mayores índices de subregistro e indocumentación son simultáneamente los que tienen mayores problemas para elaborar encuestas de los hogares bien diseñadas y para llevarlas a cabo correctamente, lo que permitirá obtener inferencias a nivel nacional, regional o urbano/rural. El segundo problema es que, dado que la provisión de documentación es un derecho constitucional, muchos países deciden no recolectar información al respecto..

Como primer paso, se llevó a cabo un relevamiento exhaustivo de las fuentes de información estadística generada por todos los países de América Latina, incluyendo instrumentos recurrentes (encuestas de hogar, demográficas y censos) y encuestas únicas o de baja periodicidad.

Los resultados de este relevamiento se presentan en el documento también elaborado para este proyecto, “Metodologías de medición del subregistro de nacimientos y la indocumentación identitaria en América Latina”. La primera conclusión es que los datos estadísticos existentes son insuficientes para caracterizar la indocumentación y el subregistro en toda la región. En muchos países no existe información alguna mientras que en otros no se recoge de manera sistemática.

Vale la pena notar que los países no explotan los recursos existentes para identificar y caracterizar la indocumentación. Es el caso, por ejemplo, de las encuestas anuales realizadas masivamente en todos los países latinoamericanos, que son representativas a nivel regional y nacional (como las Encuestas de Hogares o las Encuestas Demográficas y de Salud [ENDES]), por lo cual debieran ser el instrumento natural para desarrollar este relevamiento.

De acuerdo a este relevamiento, las ENDES de Perú y República Dominicana son las encuestas que cubren el periodo de tiempo más largo de las realizadas en la región (ocho y siete años respectivamente). Del mismo modo, son de las pocas encuestas que incluyen preguntas sobre documentación de la identidad de los adultos, conjuntamente con preguntas sobre el subregistro de nacimientos. Asimismo, las ENDES peruana y dominicana son las

encuestas que incluyen la mayor cantidad de información sobre las características socioeconómicas de los individuos y los hogares, tanto indocumentados como documentados en la región, además de ser representativas a nivel nacional.

2.2 ENDES 2007, de República Dominicana, y ENDES 2008, de Perú

Dada la disponibilidad de la información obtenida para República Dominicana y Perú, se continuó con las tareas, que consistieron en la obtención y creación de las bases de datos para ambos países.

Para República Dominicana, los datos individuales y a nivel de los hogares sobre documentación y características de los hogares provienen de la ENDES de 2007. En República Dominicana hay 32 provincias y 225 distritos, de los cuales un alto porcentaje (alrededor del 90%) han sido muestreados.

La muestra consta de alrededor de 32000 hogares y fue diseñada para obtener estimaciones representativas de los hogares, de las mujeres entre 15 y 49 años y los hombres entre 15 y 59 años, en todo el país, en zonas urbanas y rurales y para cada una de las 32 provincias.

Estos datos fueron emparejados, a nivel de distrito, con información sobre la existencia de centros de cedula y agencias de registro provistos por la Junta Central Electoral de la República Dominicana.

En el caso de Perú, los datos provienen de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2008, que provee información sobre individuos entrevistados en el año 2008 (40% de la muestra aproximadamente) y también entrevistados en los años 2005-2007 (20% de la muestra cada año).

En Perú hay 25 regiones (o departamentos), 195 provincias y 1838 distritos, de los cuales alrededor del 40% han sido muestreados. La muestra está diseñada para proveer información representativa sobre los hogares a nivel nacional, para cada una de las regiones, por área de residencia (urbana o rural) y por región natural (por ejemplo, sierra, selva o costa).

Además, la encuesta recoge información importante para caracterizar a todas las mujeres de 15 a 49 años de edad y a sus hijos de 5 años o menos. La información sobre las agencias de registro (u oficinas registrales) a nivel de distrito proviene de Registro Nacional

de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Finalmente, se utilizó la base de datos UBIGEO 2008 (INEI) para identificar los nombres de los distritos en ENDES 2008.

3. Metodología

La caracterización de la indocumentación en ambos países se divide en dos partes. En la primera, se utiliza información sobre la **tenencia de certificado de nacimiento por parte de los menores de 18 años**. Este análisis se hace agregando la información a nivel del hogar. Este tratamiento de los datos supone que la decisión sobre la documentación de los menores está determinada por decisiones (activas o pasivas) del jefe de hogar (u otros adultos). Este supuesto no resulta demasiado sólido si se considera que el documento se otorga en el momento del nacimiento o se requiere para desarrollar ciertas actividades en las que el adulto es responsable (por ejemplo, escolaridad). En la segunda parte, se analiza la **documentación de los adultos**.

En el caso de República Dominicana, la ENDES provee información sobre la tenencia de la cédula de identidad y electoral, un documento que se puede obtener a partir de los 16 años (aunque es obligatorio y válido para votar sólo a partir de los 18 años). El documento tiene una validez de seis años y tanto su emisión como su renovación son gratuitas.

El único requisito para obtener la primera cédula es la presentación del certificado de nacimiento original. Dado que la ENDES provee una muestra representativa tanto de las mujeres entre 15 y 49 años como de los hombres entre 15 y 59 años, permite investigar las características individuales y del hogar asociadas con la indocumentación.

En Perú, la ENDES proporciona información sobre la documentación de las mujeres entre 15 y 49 años, utilizando una pregunta en el cuestionario individual sobre el tipo de documentación con que cuentan las mujeres (ya sea el documento nacional de identidad - DNI-, la partida de nacimiento o algún otro, como libreta electoral).

En particular, el RENIEC define el DNI como “la única cédula de identidad personal, para todos los efectos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado. Su uso es obligatorio para todos los ciudadanos, como se desprende de los Artículos 26° y 27° de la Ley N° 26497”. Tiene una validez de 8 años y tanto su emisión como renovación cuestan S/.24 (Nuevos Soles Peruanos, alrededor de US\$8,5).

3.1 Certificado de nacimiento de los menores

El ejercicio sobre el registro de los menores en República Dominicana y Perú se llevó a cabo únicamente en los hogares con al menos un menor. Como se observa en el Cuadro 1, en ambos países alrededor del 68% de los hogares tienen al menos un menor. La variación regional de la composición de los hogares, en ambos países, genera una pérdida sustancial de observaciones a nivel de hogar, dado que se toman solo los hogares con al menos un menor.

En regiones como el Distrito Nacional (Rep. Dominicana) y Moquegua (Perú) se pierden alrededor del 43% de las observaciones, mientras que en otras regiones como Independencia (Rep. Dominicana) y Loreto (Perú) se pierden solamente el 24% y el 17% de las observaciones, respectivamente. Estas diferencias regionales en la composición demográfica de los hogares pueden tener consecuencias en la localización de los programas de documentación, lo cual será analizado más abajo.

Cuadro 1. Hogares con menores

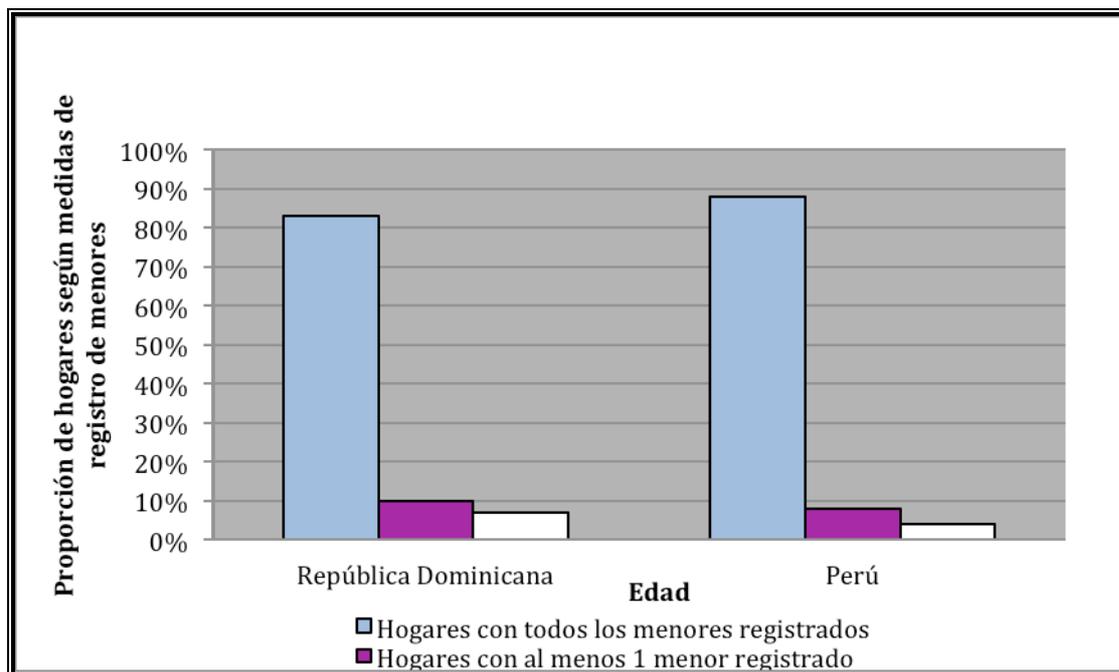
| | Número de hogares | Hogares con menores | Porcentaje hogares | Región (min) | Región (max) |
|----------------------|-------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| República Dominicana | 32431 | 22000 | 67.8% | Distrito Nac. (57%) | Independencia (76%) |
| Perú | 34838 | 23534 | 67.6% | Moquegua (57%) | Loreto (83%) |

Para capturar el subregistro en hogares con menores, se crearon **tres variables – detalladas en el cuadro a continuación-** que reflejan distintas intensidades en la definición de subregistro.

| Distintas variables de subregistro en hogares con menores - Definición |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• La primera variable es igual a 1 si el hogar tiene al menos un menor con certificado de nacimiento (CN) y es igual a 0 si ningún menor en el hogar dispone de certificado de nacimiento.• La segunda variable es igual a 1 si todos los menores del hogar tienen certificado de nacimiento (CN) y es igual a 0 si al menos un menor no dispone de certificado.• La tercera variable registra la proporción de menores del hogar con certificado de nacimiento (CN). |

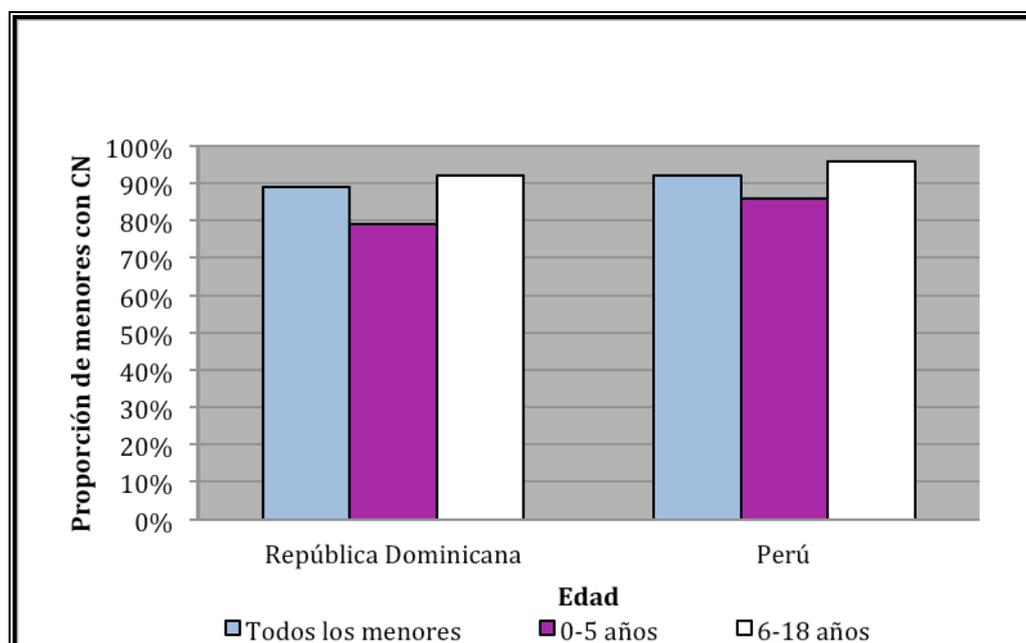
Los resultados obtenidos para estas tres variables se reflejan en el Gráfico 1. Los mismos proponen que existe un **alto nivel de registro de los menores dominicanos y peruanos**.

Gráfico 1. Medidas de registro de los menores de 18 años en Perú y República Dominicana



Por ejemplo, el 83% de los hogares dominicanos y el 88% de los hogares peruanos han inscrito a todos los menores en su hogar. Sin embargo, según los datos de la segunda variable, se observa que entre el 8% y el 10% de los hogares, del 83-88% de los hogares que tienen a todos sus miembros documentados, tienen algunos menores con certificado de nacimiento y otros no. En este sentido, como se refleja en el Gráfico 2, los datos de la tercera variable señalan que en el hogar promedio, el 89% de los menores dominicanos y el 92% de los menores peruanos están registrados.

Gráfico 2. Registro de los menores de 18 años en Perú y República Dominicana



El conjunto de estos datos demuestra que, **en algunos casos, en los hogares conviven menores registrados y menores no registrados**. Un dato que puede aclarar esta circunstancia se obtiene cuando se distingue entre:

- (i) Los hogares con menores de 6 años; y
- (ii) Los hogares que solamente tienen menores entre 6 y 18 años.

Las características del hogar que pueden resultar relevantes a la hora de entender el fenómeno del subregistro de los menores incluyen características del jefe de hogar: sexo, edad, nivel de escolarización (sin escolarizar, primaria, secundaria y terciaria, o superior). Además se incluye información sobre si es extranjero y si tiene cédula de identidad (para República Dominicana) o sobre el porcentaje de mujeres en el hogar que tienen documentación (para Perú). Adicionalmente, en el caso peruano se incluye una variable dicotómica que captura si ninguna mujer en el hogar participó de la encuesta (aquí se registran aquellos hogares que no tienen ninguna mujer en el rango de edad encuestado¹).

¹ Esto puede ocurrir porque las mujeres son mayores de 49 años o por no haber mujeres en el hogar. De hecho, la edad promedio del Jefe de hogar es de 53 años en hogares que no tienen mujeres que califiquen para ser encuestadas, alrededor de 10 años más que en hogares con mujeres encuestadas.

Otras variables que se incluyen a nivel del hogar son: el número de miembros del hogar, la ubicación geográfica (provincia o distrito), una medida de la riqueza (en qué quintil de la distribución de riqueza se encuentra el hogar) y una variable dicotómica que captura si el distrito tiene al menos una agencia de registro.

El punto de partida para la caracterización del subregistro de los menores es un modelo de regresión lineal con la siguiente especificación:

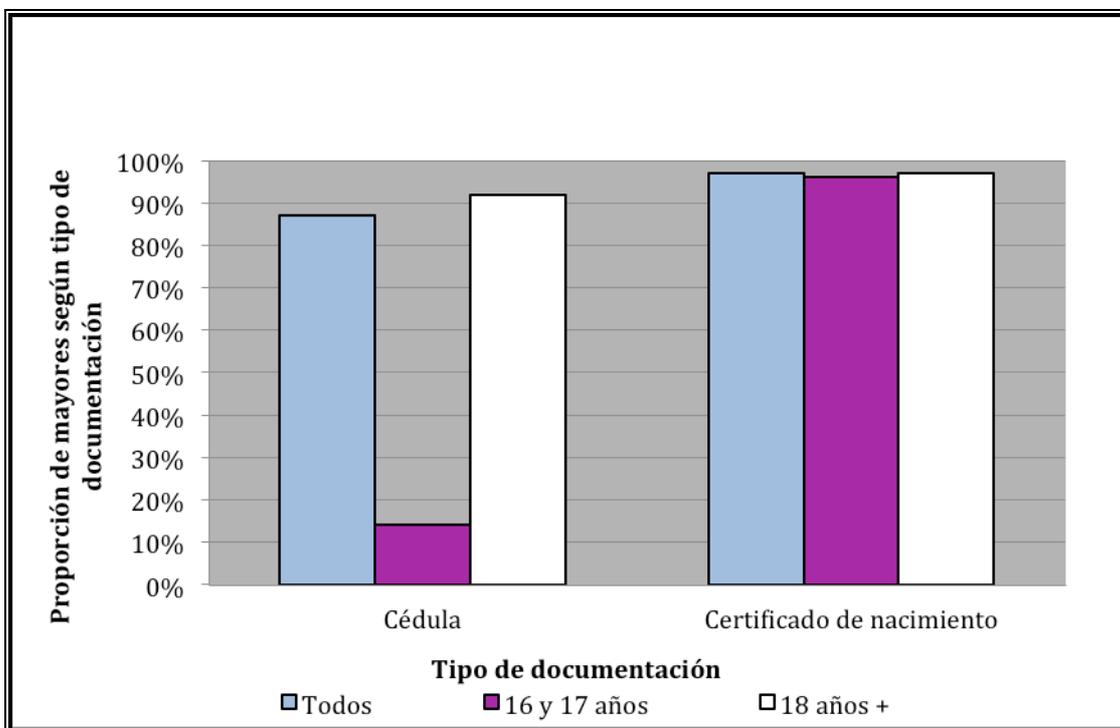
$$CN_{hr} = \alpha_r + \sum_j \beta_j X_{jhr} + \varepsilon_{hr}$$

Donde CN (certificado de nacimiento) es la medida de registro de los menores a nivel del hogar h en la región r , y α es un vector de variables dicotómicas que capturan fenómenos a nivel regional (pueden ser provincias o distritos) que afectan a todos los hogares por igual. De tal manera, α captura el promedio de documentación en la región r . Las variables X representan las características del hogar descritas anteriormente que pueden estar correlacionadas con el subregistro. ε es un shock idiosincrático que afecta a los hogares. Las regresiones agrupan los errores estándar a nivel de conglomerado (un nivel menor que el distrito) para constatar si los shocks que afectan a hogares en un mismo conglomerado están relacionados. Además, se utilizan las ponderaciones muestrales para los hogares.

3.2 Documentación de los adultos

Para República Dominicana, la medida de documentación se aplica tanto a mujeres como a hombres. Se utiliza una variable dicotómica que es igual a 1 si la persona tiene cédula de identidad y, en caso contrario, es igual a 0. De manera similar, se puede realizar el análisis individual entre adultos utilizando información sobre posesión de certificado de nacimiento. Como se puede observar en el Gráfico 3, el 87% de los encuestados mayores de 16 años tienen cédula y el 97%, partida de nacimiento. Esta diferencia se debe principalmente a los individuos de 16 y 17 años: el 96% tiene certificado de nacimiento aunque sólo el 14% tiene cédula. Vale la pena recordar que para este grupo de edad, la cédula no es un documento obligatorio.

Gráfico 3. Medidas de documentación de los mayores de 16 años en República Dominicana

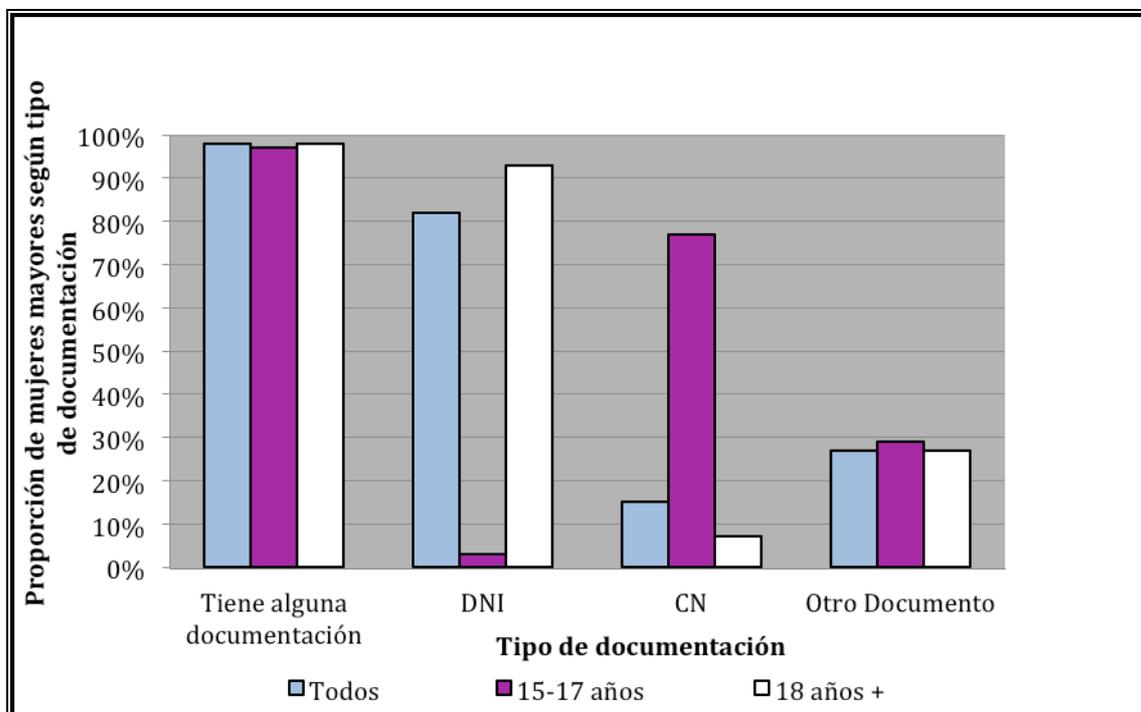


Por su parte, la ENDES peruana permite una definición más rica de la **indocumentación** que su contraparte dominicana, ya que se puede contrastar la **tenencia de diferentes documentos**. Es importante resaltar que el documento que las autoridades peruanas y el sector privado exigen para la provisión de servicios o la ejecución de trámites oficiales es el DNI.

Este documento es obligatorio para los mayores de edad, pero puede ser obtenido por menores de 17 años que acudan con un adulto “declarante” que presente su DNI y la partida de nacimiento del menor. Los menores entre 17 y 18 años deben inscribirse obligatoriamente, presentando partida de nacimiento.

La información en el Gráfico 4 muestra que el nivel de documentación en mujeres es elevado (98%), tanto en mujeres adultas como en las menores de 18 años que fueron encuestadas. Sin embargo, la distribución de documentos por grupo de edad varía considerablemente.

Gráfico 4. Medida de documentación de las mujeres mayores de 15 años en Perú



Las menores de edad rara vez optan por obtener su DNI (sólo el 3% de la muestra lo hizo). De hecho, la gran mayoría de las menores de edad disponen de certificado de nacimiento, aunque el promedio es significativamente más bajo que lo observado en el Gráfico 3 (77%).

Esta discrepancia no proviene de una diferencia en el registro entre menores por sexo (no hay diferencias en el registro usando las definiciones anteriores), sino de una inconsistencia en la respuesta a las dos preguntas del cuestionario, dado que el informante no es el mismo.

La pregunta de la sección anterior fue formulada al jefe de hogar, a su esposa o a algún residente mayor de edad, mientras que la pregunta de esta sección se formula directamente al individuo. Esto indica, por ejemplo, que las menores de edad encuestadas pueden no saber de la existencia de su certificado de nacimiento, o que los mayores declaran en función de lo que recuerdan o creen, sin disponer del documento.

Entre las mujeres adultas, una alta proporción dispone de DNI y una proporción muy baja declara tener su certificado de nacimiento. La incidencia de otros documentos (como libreta electoral o militar) es relativamente baja en ambos grupos.

En términos de **la regresión para individuos** (a diferencia de los hogares), a las características del hogar mencionadas anteriormente, se suman las características de la persona, a saber: su relación con el jefe de hogar (familiar/no familiar), edad, sexo, nivel educativo y estado inmigratorio (si nació en otra localidad o país).

En este caso, la regresión es similar a la utilizada para medir la indocumentación en los menores de edad, con la diferencia de que la variable a explicar (dependiente) (D) y las características (X) varían a nivel del individuo (en el caso de X, algunas variables son a nivel de los hogares).

$$D_{ihr} = \alpha_r + \sum_j \beta_j X_{jihr} + \varepsilon_{ihr}$$

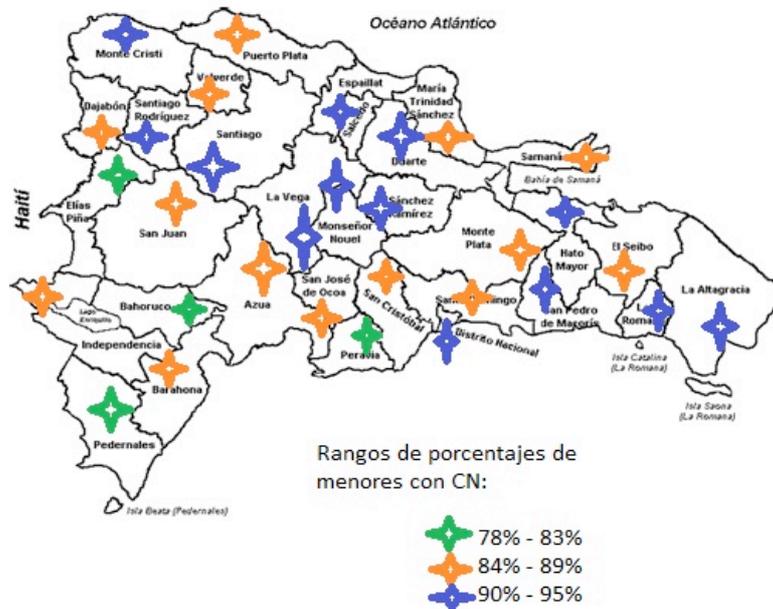
Dado que al haber más de un adulto por hogar y que el estado de documentación puede variar dentro del hogar, en algunas especificaciones incorporamos efectos fijos a nivel del hogar.

4. Caracterización del subregistro

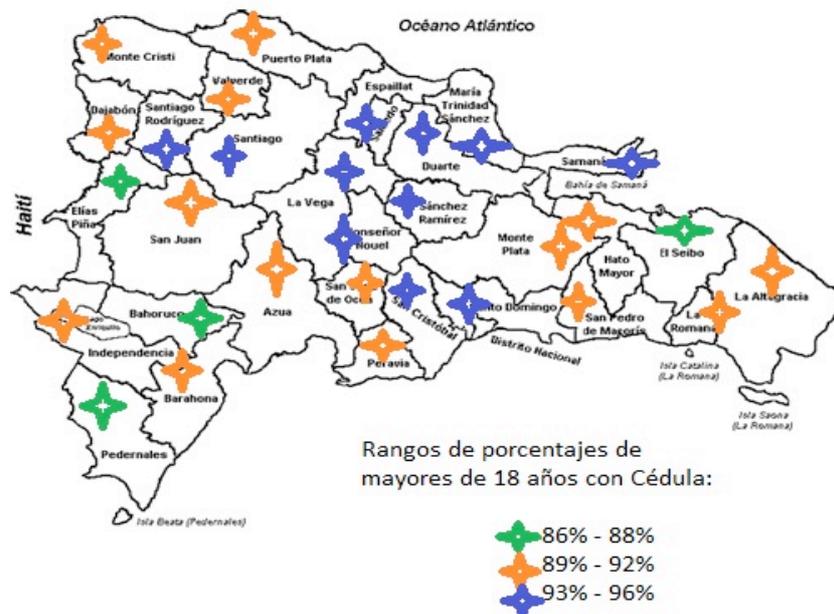
4.1 Variación regional

Como primera aproximación a la **caracterización del subregistro** de los menores, investigamos la distribución geográfica del fenómeno. Comenzando por **República Dominicana**, donde se observa, como se ha señalado anteriormente, que **entre las distintas provincias existe una diferencia importante en la cantidad de hogares que tienen menores** y, por ende, que son parte del análisis del subregistro de los menores.

Mapa 1. Variación regional de los menores con CN en República Dominicana



Mapa 2. Variación regional de los adultos mayores de 18 años que poseen cédula en República Dominicana



Asimismo, se observa una **sustancial variación en la proporción de menores no registrados entre las distintas provincias**. Por ejemplo, solo un 78% de los niños en los hogares de las provincias de Elías Piña y Pedernales tienen su partida de nacimiento, mientras que en Santiago o Salcedo el porcentaje es de 95%.

Si se tiene en cuenta la información sobre la proporción de hogares con menores y la proporción de menores con CN se puede obtener una medida de la incidencia relativa del subregistro de menores en cada una de las provincias. Por ejemplo, en Elías Piña y Pedernales, además de constatarse un subregistro elevado, se observa un elevado porcentaje de hogares con menores. El Distrito Nacional, por el contrario, tiene un elevado nivel de documentación combinado con una baja proporción de hogares con menores.²

El análisis del subregistro en República Dominicana también se relaciona con la **inmigración**. Los niños nacidos en República Dominicana tienen derecho a su partida de nacimiento sólo si sus padres son dominicanos o inmigrantes legales. Eso excluye, principalmente, a los hijos de inmigrantes ilegales, en su mayoría provenientes de Haití. Los datos también permiten distinguir entre aquellos hogares dónde el jefe es dominicano y aquéllos donde es extranjero, respectivamente.

También se observa que **el subregistro de menores en hogares cuyo jefe de hogar es inmigrante no sólo es en promedio bastante menor, sino que varía mucho más entre provincias**. Lamentablemente, la información provista por la ENDES no permite investigar en mayor detalle si el fenómeno afecta exclusivamente a los hijos de inmigrantes ilegales o si los inmigrantes legales no ejercen su derecho.

De manera similar, la distribución de la documentación entre mayores de 18 años, muestra diferencias regionales de hasta un 10% aunque, como se mencionó anteriormente, con una media alta (de 92%). La cedula optativa entre dominicanos de 16 o 17 años muestra una media sustancialmente menor y diferencias regionales bastante mayores, de hasta casi un 20% entre regiones (por ejemplo, Distrito Nacional y María Trinidad Sánchez). Por ejemplo, en ese grupo de edad más de 1 de cada 4 jóvenes tiene cédula en el Distrito Nacional (o al menos 1 de cada 5 en otras tres provincias) mientras que en otras cinco provincias como máximo 1 de cada 10 jóvenes tiene cédula.

En el caso de **Perú**, también se observan diferencias demográficas en la composición de los hogares. Como en República Dominicana, la ciudad capital (Lima) muestra uno de los promedios más elevados de hogares sin menores y un nivel alto de documentación de los menores. Moquegua es otra región con un patrón similar. Por otro lado, Loreto o Piura presentan un alto número de hogares con menores y un nivel relativamente bajo de registro de los menores. Dado que la población de estos dos departamentos es numerosa (Piura es una

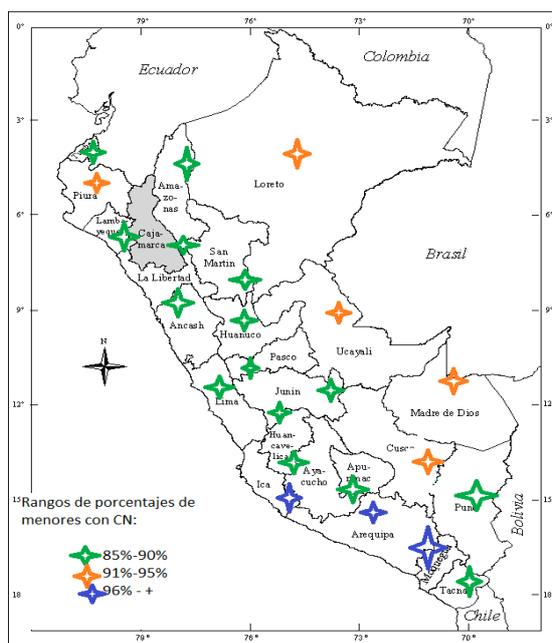
² Vale la pena aclarar que esto no significa que en número de afectados la incidencia no pueda ser mayor en el Distrito Nacional, donde la población excede los 900 mil habitantes que en Elías Piña y Pedernales, donde las poblaciones sumadas no llega a los 90 mil habitantes.

de las regiones más pobladas de Perú y Loreto tiene una población similar a la de Lima) la incidencia relativa del subregistro en estas regiones podría coincidir con un número alto de indocumentados en la población.

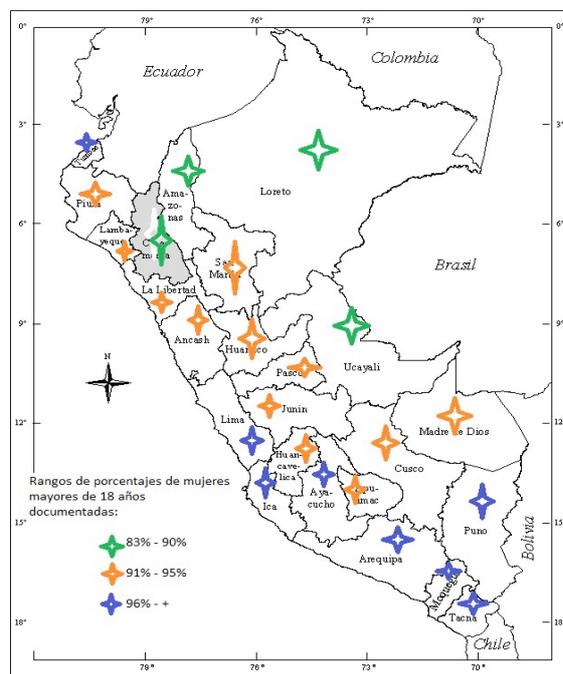
De los datos se desprende que, en Perú, **el fenómeno de la indocumentación también muestra una significativa variación regional**. En varios departamentos, como Arequipa, Ica y Moquegua, la proporción de menores con certificado de nacimiento y la proporción de mujeres mayores de edad con DNI supera el 95%. En otras, como Loreto o Ucayali, los dos porcentajes son 10 puntos menos (85%).

En algunas regiones, el problema de la indocumentación parece más prevalente entre los menores que entre los adultos (por ejemplo, Piura) y, en otros, se observa el fenómeno contrario (por ejemplo, en Amazonas el 95% de los menores tiene certificado de nacimiento mientras sólo el 84% de las mujeres tiene DNI).

Mapa 3. Distribución por departamento de los menores con CN en Perú



Mapa 4. Distribución por departamento de las mujeres mayores de 18 años que poseen DNI en Perú



En el grupo de mujeres menores encuestadas, la variación en la tenencia de certificado de nacimiento es aún mayor. Por ejemplo, en las regiones de Pasco y Callao se observa altos niveles de documentación entre menores y adultos, pero un porcentaje relativamente bajo de encuestadas de entre 15 y 17 años declara tener certificado de nacimiento.

4.2 Características del hogar y subregistro de los menores

A continuación, presentamos resultados en los que se relaciona el subregistro con distintas características de los hogares, según la provincia de residencia. El Cuadro 2 presenta los resultados para **República Dominicana** según la proporción de menores en el hogar con partida de nacimiento, aunque los resultados según cualquiera de las otras dos variables propuestas en la sección 3.1 son cualitativamente similares.

Cuadro 2. Subregistro de los menores y características de los hogares en República Dominicana

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|--------------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Proporción de menores con CN | | | | | |
| | | | | | Menores 0-5 años | |
| Urbano | 0.06*** (0.01) | 0.06*** (0.01) | 0.04*** (0.01) | -0.00 (0.01) | -0.01 (0.01) | -0.01 (0.01) |
| Agencia | | 0.03*** (0.01) | 0.03*** (0.01) | 0.02*** (0.01) | 0.04*** (0.01) | |
| Número de miembros del hogar | | | -0.01*** (0.001) | -0.01*** (0.00) | -0.01*** (0.00) | -0.01*** (0.00) |
| Jefe de hogar hombre | | | 0.00 (0.01) | 0.00 (0.01) | 0.01 (0.01) | 0.00 (0.01) |
| Edad jefe de hogar | | | 0.002*** (0.00) | 0.00*** (0.00) | 0.00** (0.00) | 0.00*** (0.00) |
| Educación jefe de hogar (Prim) | | | 0.05*** (0.01) | 0.04*** (0.01) | 0.03 (0.02) | 0.04*** (0.01) |
| Educación jefe de hogar (Sec) | | | 0.11*** (0.01) | 0.07*** (0.01) | 0.10*** (0.01) | 0.07*** (0.01) |
| Educación jefe de hogar (Ter) | | | 0.13*** (0.01) | 0.07*** (0.01) | 0.09*** (0.01) | 0.06*** (0.01) |
| Jefe de hogar inmigrante | | | -0.13*** (0.03) | -0.11*** (0.03) | -0.11*** (0.03) | -0.11*** (0.03) |
| Jefe de hogar tiene cédula | | | 0.20*** (0.02) | 0.17*** (0.02) | 0.22*** (0.02) | 0.17*** (0.02) |
| Segundo quintil | | | | 0.07*** (0.01) | 0.08*** (0.02) | 0.07*** (0.01) |
| Tercer quintil | | | | 0.13*** (0.01) | 0.19*** (0.02) | 0.14*** (0.01) |
| Cuarto quintil | | | | 0.15*** (0.01) | 0.21*** (0.02) | 0.16*** (0.01) |
| Quinto quintil | | | | 0.17*** (0.01) | 0.25*** (0.02) | 0.18*** (0.01) |
| Efectos fijos | Provincia | Provincia | Provincia | Provincia | Provincia | Distrito |
| Observaciones | 22,000 | 22,000 | 22,000 | 22,000 | 10847 | 22,000 |
| R-cuadrado | 0.02 | 0.03 | 0.09 | 0.13 | 0.14 | 0.15 |

La primera característica que puede ser relevante es si los hogares están en zonas urbanas o rurales. Para ello, incorporamos la variable “urbano” a la regresión, de modo que si el hogar está en zona urbana es igual a 1, y si está en una zona rural es igual a 0. Como resultado, se obtiene que alrededor del 57% de los hogares son urbanos. En la primera columna (1) del Cuadro 2, se observa que la proporción de menores con certificado de nacimiento en los hogares urbanos es 6 puntos porcentuales mayor que en los hogares rurales.

La naturaleza del ejercicio nos permite observar que cuando se incorpora este indicador de zona de residencia, algunos de los coeficientes (no mostrados en este trabajo pero disponibles a solicitud de los autores) de las provincias sufren variaciones. Por ejemplo, si comparamos el nivel de registro en el Distrito Nacional con el de la provincia de Elías Piña, la diferencia antes de definir si el hogar es urbano o rural era de más de 13 puntos porcentuales. Una vez incluida esta variable, la diferencia se reduce a 9 puntos porcentuales.

De la misma manera, el registro en la provincia de Santiago Rodríguez en la regresión sin la variable “urbano” está al mismo nivel que en el Distrito Nacional (la diferencia es de menos del 2% y no es significativamente distinta de cero). Sin embargo, una vez que se incluye el indicador de urbano/rural, la diferencia a favor de la provincia es de más de 5 puntos porcentuales y muy significativa (al 1%). Estos resultados dan a entender que **una parte importante de las diferencias de registro entre provincias se explica por el grado de urbanización.**

Sin embargo, cabe la posibilidad de que las diferencias entre urbano y rural no estén sino reflejando el hecho de que las oficinas públicas se concentran en centros urbanos y, por lo tanto, que lo que está generando la diferencia en el registro es simplemente la cercanía de las agencias de documentación públicas.

Para analizar si éste es el caso, la segunda columna (2) presenta resultados para la regresión donde una variable es igual a 1 si en el distrito en el que se encuentra el hogar tiene al menos una agencia, y es igual a 0 en caso contrario.

Lo interesante de esta variable es que no guarda una correlación necesariamente perfecta con la medida de urbano/rural. Es decir, un hogar puede estar ubicado en una zona rural, en un distrito que dispone de una agencia de documentación o, alternativamente, en una zona urbana en un distrito sin agencia. La segunda columna (2) muestra **dos resultados:**

- Primero, en lo que se refiere a las tasas de registro, sigue existiendo la misma diferencia entre hogares urbanos y rurales (es decir, 6 puntos porcentuales). Esto indica que **la presencia de agencias no explica la diferencia urbano-rural**.
- Segundo, **los hogares en distritos con agencia tienen mayores tasas de registro que los hogares en distritos sin agencia**.

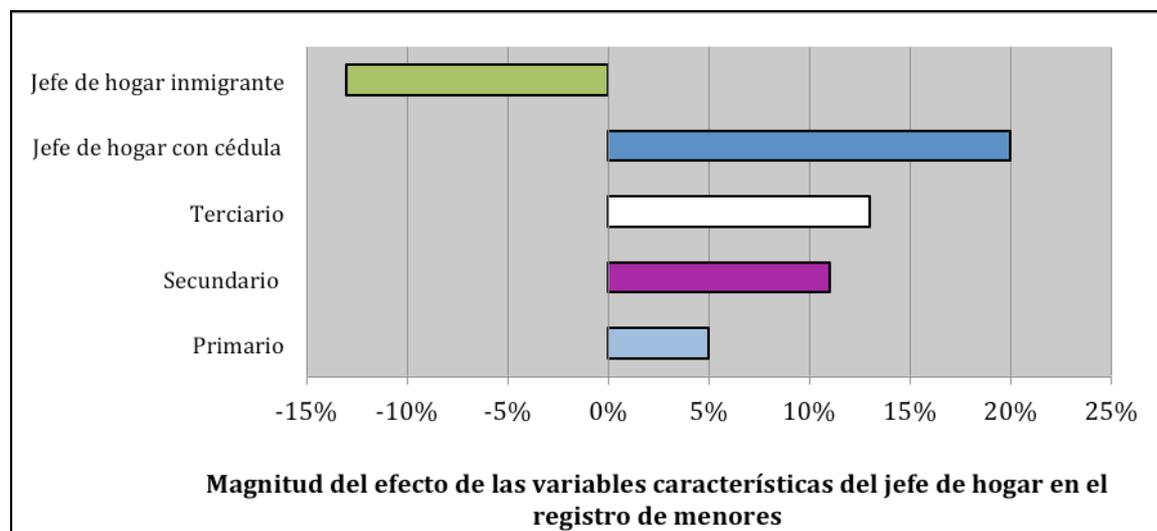
Este resultado se puede interpretar de la siguiente manera: si tomamos dos hogares rurales en distintos distritos, uno con agencia y el otro sin, es más probable que la tasa de registro sea mayor en el hogar ubicado en el distrito con agencia. Esto sugiere que la presencia institucional tiene un impacto en las tasas de registro.

La tercera columna (3) incluye distintas variables que varían a nivel del hogar y que podrían explicar el fenómeno del subregistro. Retomando la última comparación, este ejercicio nos permite evaluar las diferencias del subregistro en función de las características de dos hogares promedio, ubicados en zonas geográficas similares (urbana o rural) y con agencia (o no).

La primera observación es que las variables “urbano” y “agencia” continúan teniendo un impacto significativo en el subregistro. Sin embargo, el primero disminuye sustancialmente. Esto muestra una correlación entre las características de los hogares incluidas en esta especificación y si están situados en zonas rurales o urbanas. Por ejemplo, más del 40% de los jefes de hogar en zonas urbanas tienen educación secundaria o superior y solo el 20% de los jefes de hogar en zonas rurales. De manera similar, los jefes de hogar inmigrantes en las zonas rurales son más del doble que en las zonas urbanas (4% vs. 1.7%).

En ese sentido, y como se observa en el Gráfico 5, no resulta sorprendente constatar que los coeficientes para distintos niveles de educación alcanzados por el jefe de hogar no solamente son positivos y significativos para predecir la proporción de menores con certificado de nacimiento sino que crecen con el nivel educativo.

Gráfico 5. Impacto de las variables características del jefe de hogar en el registro de menores



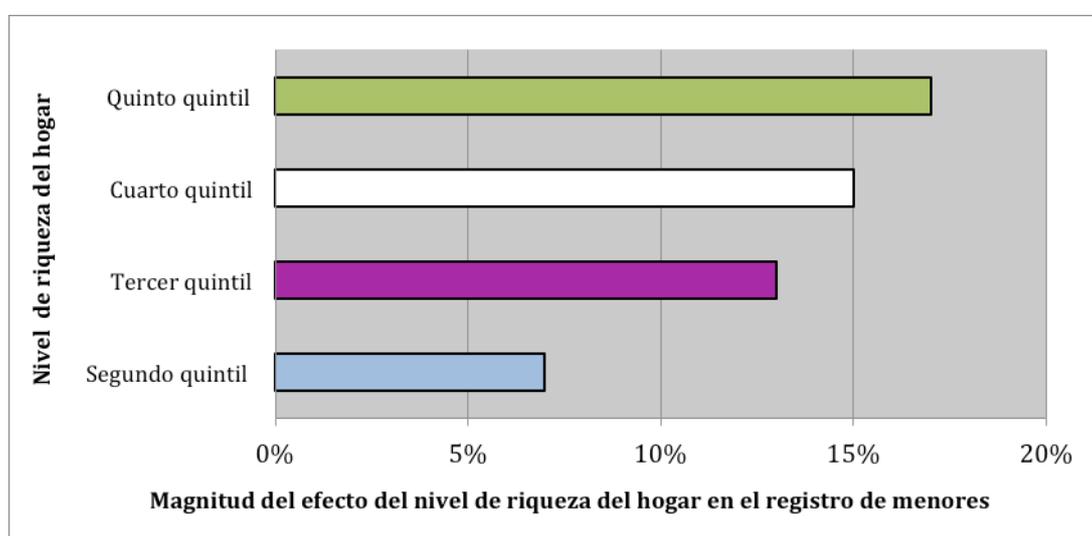
El registro de menores en los hogares cuyo jefe ha completado la primaria es, en promedio, 5 puntos porcentuales mayor que en aquellos hogares donde el jefe no tiene primaria completa. La diferencia es aún mayor (supera los 10 puntos porcentuales) en hogares cuyo jefe tiene estudios secundarios o terciarios. De la misma manera, en los hogares cuyo jefe de hogar es inmigrante se observan en promedio niveles de subregistro mucho menores (13 puntos porcentuales menos) que en los hogares cuyo jefe ha nacido en República Dominicana. A modo de interpretación de estos últimos dos resultados, el efecto es tal que en un hogar cuyo jefe es inmigrante, éste debería haber alcanzado estudios terciarios o superiores para que los menores en su hogar tengan la misma probabilidad de registro que los menores en un hogar cuyo jefe no tiene educación primaria completa pero es dominicano. Los otros resultados señalan que, en los hogares con una mayor cantidad de menores, es más probable que éstos no estén registrados, y que el sexo del jefe de hogar no sea relevante, aunque su edad sí lo sea: **la proporción de menores registrados es mayor cuanto mayor sea la edad del jefe**. Esto puede reflejar lo observado anteriormente en relación a la postergación del registro en los primeros años de vida de los menores.

Finalmente, otro resultado importante es que **el fenómeno del subregistro de menores es mucho más prevalente en hogares en los que el jefe de hogar no está documentado**. A modo de ejemplo, supongamos que se comparan dos hogares en la misma provincia, que están en una determinada zona (por ejemplo, rural), cuyo jefe tiene un determinado nivel educativo (por ejemplo, primario), estado inmigratorio, edad y sexo. Si

uno de esos jefes tiene cédula de identidad y el otro no, **la diferencia en el porcentaje de menores registrados es en promedio de 20 puntos**. Esto denota una fuerte correlación en las medidas de subregistro de adultos y menores en el hogar.

La **cuarta columna (4) incluye indicadores de riqueza del hogar**, por quintiles. La categoría omitida es el primer quintil, es decir que los coeficientes que acompañan a los otros cuatro quintiles marcan la diferencia con respecto al 20% más pobre. Como es de esperar, y como se muestra en el Gráfico 6, **cuanto más rico es el hogar, más alta es la proporción promedio de menores registrados**.

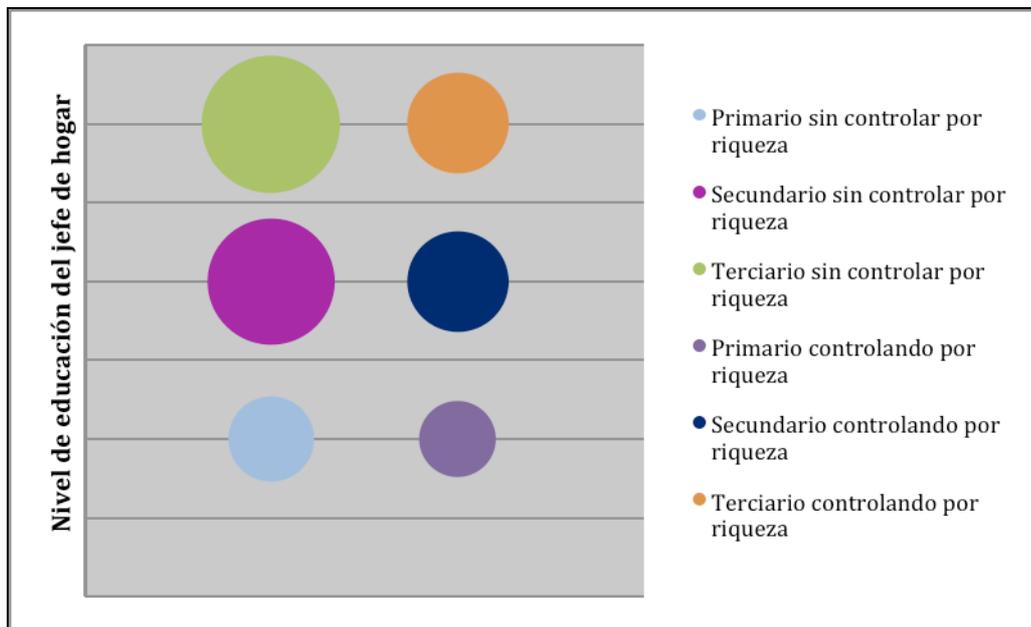
Gráfico 6. Impacto de la riqueza del hogar en el registro de menores



La diferencia es sustancial y llega a 17 puntos porcentuales cuando se comparan los hogares del 20% más pobre con los hogares del 20% más rico. Sin embargo, la diferencia es también importante entre el primer y segundo quintil (7 puntos porcentuales). Estos resultados señalan que hay una relación entre indocumentación y pobreza. Sin embargo, este hecho no agota la explicación del fenómeno del subregistro.³

³ Los resultados no varían si se incorporan medidas de propiedad de activos (por ejemplo, tierras, ganado, automóviles o tv), medidas de acceso a servicios públicos (por ejemplo, electricidad o red de agua) o medidas de calidad del alojamiento (material de la propiedad, depuración de aguas residuales, etc.)

Gráfico 7. Impacto de la educación del jefe de hogar en el registro de los menores comparado por el control de riqueza



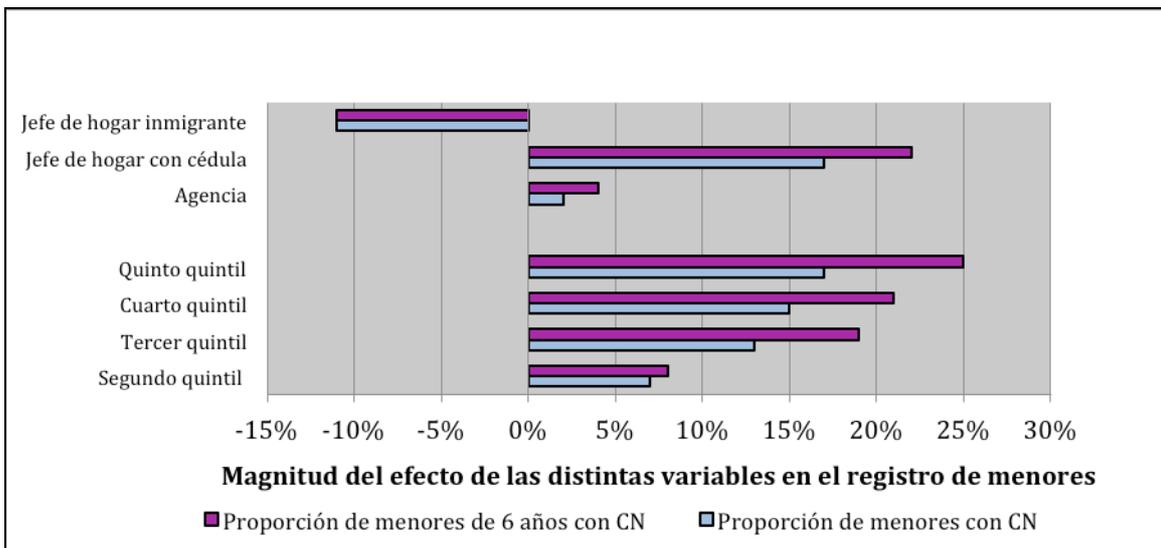
Dada la esperable correlación entre educación y riqueza, la diferencia en el registro de menores entre hogares con jefe sin educación y el resto disminuye sustancialmente, una vez que se controla por riqueza. Sin embargo, los coeficientes siguen siendo positivos y significativos, sugiriendo que hay variación en los niveles educativos dentro de un mismo quintil de riqueza, y que siguen teniendo poder explicativo. Lo mismo ocurre con las medidas de inmigración y cedulación del jefe de hogar.

Finalmente, se debe notar que una vez que se tiene en cuenta el nivel de riqueza del hogar, poco importa si éste se encuentra en zona urbana o rural. En términos de diseño de políticas, este resultado puede interpretarse como que **los planes de documentación en zonas rurales tienen sentido siempre y cuando se llegue a aquellas zonas más pobres**. Cabe destacar que el promedio de registro es más alto en los hogares ubicados en distritos con agencias de documentación, independientemente de su nivel de riqueza.

En la quinta columna (5) intentamos dilucidar las características de los hogares que postergan la decisión de registrar a los menores y de obtener su partida de nacimiento. Como se ha mencionado anteriormente, esto es relevante dado que la incidencia del subregistro es mucho mayor en menores de seis años. Hay **tres resultados**, presentados en el Gráfico 8, que describen en **qué hogares se posterga la documentación de los menores**:

1. Primero, **la diferencia de residir en un distrito con agencia o en uno sin agencia es mayor en los hogares con menores de seis años;**
2. Segundo, la correlación entre documentación del jefe de hogar y documentación de los menores es también sustancialmente mayor; y
3. Tercero, la diferencia entre distintos quintiles de riqueza aumenta considerablemente, sobre todo a partir del tercer quintil.

Gráfico 8. Impacto de variables características de los hogares en el registro de menores



En la siguiente y última columna (6), reemplazamos los efectos a nivel de provincia por efectos a nivel de (los 215) distritos. Esta especificación pretende igualar las características del distrito que afectan de manera similar a todos los hogares allí ubicados.

Se esperaría que los coeficientes de las variables cambien significativamente si, por ejemplo, la heterogeneidad dentro de una provincia es tal que la pobreza o los individuos con mayor escolarización se concentran en ciertos distritos. Los resultados en la sexta columna (6) sugieren que éste no es el caso, ya que tanto la importancia como la magnitud de las principales variables explicativas se mantienen en niveles similares a los encontrados en la cuarta columna (4).

De manera similar, lo mismo ocurre si incorporamos efectos fijos a nivel de los 1428 conglomerados. Esto sugiere que las características mencionadas resultan relevantes independientemente del nivel de agregación geográfica que se utilice, y que deberían contemplarse en el diseño de las políticas destinadas a reducir el subregistro de los menores .

Pasando al análisis del **caso peruano**, los resultados obtenidos para dicho país quedan recogidos en el Cuadro 3. El ejercicio de caracterización de los hogares donde menos se registra a los menores es similar al de República Dominicana en términos de la especificación y de los resultados.

Cuadro 3. Subregistro de menores y características de los hogares en Perú

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|---|------------------------------|-------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | Proporción de menores con CN | | | | | |
| | | | | | Menores 0-5 años | |
| Urbano | 0.03*** (0.01) | 0.03*** (0.01) | 0.02*** (0.006) | -0.01 (0.01) | -0.03** (0.01) | 0.01 (0.01) |
| Agencia | | -0.002 (0.01) | -0.002 (0.01) | -0.01 (0.01) | -0.01 (0.01) | |
| Número de miembros del hogar | | | -0.002 (0.001) | -0.002 (0.001) | -0.003 (0.002) | -0.002 (0.001) |
| Jefe de hogar hombre | | | 0.002 (0.01) | 0.003 (0.01) | 0.007 (0.01) | 0.004 (0.01) |
| Edad jefe de hogar | | | 0.001*** (0.000) | 0.001*** (0.00) | 0.001* (0.00) | 0.001*** (0.00) |
| Educación jefe de hogar (Prim) | | | 0.03*** (0.01) | 0.02* (0.01) | 0.07*** (0.02) | 0.02 (0.01) |
| Educación jefe de hogar (Sec) | | | 0.04*** (0.01) | 0.02** (0.01) | 0.07*** (0.01) | 0.02** (0.01) |
| Educación jefe de hogar (Ter) | | | 0.07*** (0.01) | 0.04*** (0.01) | 0.11*** (0.01) | 0.04*** (0.01) |
| Proporción de mujeres en el hogar con DNI | | | 0.04*** (0.01) | 0.04*** (0.01) | 0.10*** (0.02) | 0.04*** (0.01) |
| Hogar sin mujeres encuestadas | | | 0.03*** (0.01) | 0.03*** (0.01) | 0.09*** (0.02) | 0.03** (0.01) |
| Segundo quintil | | | | 0.05*** (0.01) | 0.06*** (0.02) | 0.04*** (0.01) |
| Tercer quintil | | | | 0.07*** (0.01) | 0.09*** (0.02) | 0.07*** (0.01) |

| | | | | | | |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Cuarto quintil | | | | 0.09*** | 0.15*** | 0.09*** |
| | | | | (0.01) | (0.02) | (0.01) |
| Quinto quintil | | | | 0.10*** | 0.18*** | 0.11*** |
| | | | | (0.01) | (0.02) | (0.01) |
| Efectos fijos | Provincia | Provincia | Provincia | Provincia | Provincia | Distrito |
| Observaciones | 23534 | 23534 | 23534 | 23534 | 12375 | 23534 |
| R-cuadrado | 0.02 | 0.02 | 0.03 | 0.04 | 0.07 | 0.09 |

Por ejemplo, una vez más, **el subregistro aparece como un fenómeno más prevalente en zonas rurales**, incluso cuando se controla por efectos fijos a nivel de provincia. Sin embargo, como en el caso dominicano, la diferencia desaparece cuando se tiene en cuenta el quintil de riqueza en el que se encuentra el hogar.

Esto se observa en los coeficientes que acompañan a la variable “urbano” en la primera (1) y tercera (3) columna de el Cuadro 3. Muestran que la documentación en hogares urbanos es entre 2 y 3 puntos porcentuales más alta que en zonas rurales.

Sin embargo, cuando se incluyen los controles de riqueza, el coeficiente se vuelve estadísticamente indistinto de cero. Este resultado apunta a dos conclusiones:

- a) Si bien lo que importa es la riqueza y no la zona de residencia, una manera de llegar a los indocumentados de bajos ingresos puede ser a través de programas de documentación en zonas rurales; y
- b) Si bien la diferencia entre la primera (1) y segunda (2) columna es sólo de entre 2 y 3 puntos porcentuales, esta magnitud cobra mayor importancia si se considera que la base es un promedio de 8% de indocumentación de los menores. Es decir, alrededor del 30% de la indocumentación podría solucionarse con programas en zonas rurales.

Nótese que en resultados no recogidos en el Cuadro 3, la magnitud y el patrón de los coeficientes para hogares urbanos no varía si se controla por características del distrito que afectan a todos los hogares por igual (es decir, efectos fijos). Esto indica que **la diferencia entre hogares urbanos y rurales no se debe a diferencias entre distritos sino a diferencias dentro de los distritos**. En otras palabras, el promedio del 3% no se debe a la diferencia entre los promedios de distritos urbanos y rurales, sino que se explica por la

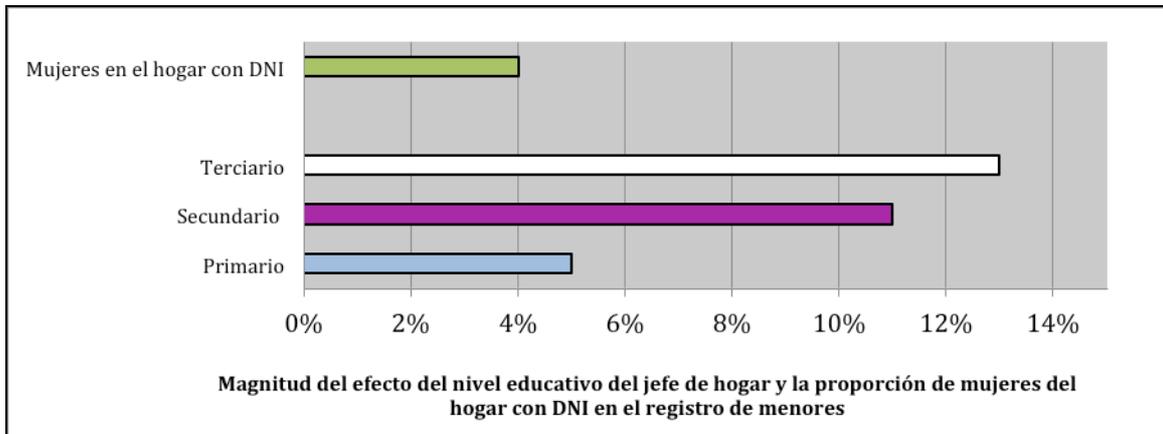
proporción de menores registrados en hogares urbanos versus hogares rurales dentro de los distritos.

La segunda observación es que la presencia de agencias en el distrito no parece estar relacionada con una mayor documentación de los menores (el coeficiente es negativo aunque no significativamente distinto de cero). Esto quizá se explique porque en muchos casos los hospitales o centros de salud pueden otorgar el certificado si cuentan con oficinas de registro civil.

Por otra parte, cabe la posibilidad de que se haya abierto algunas oficinas en lugares de baja documentación y que por eso, en promedio, no se percibe ninguna diferencia. En resultados no reportados, si en vez de utilizar un indicador que mida si hay una oficina registral en el distrito, se usa una agregación a nivel provincial (es decir, un grado menor que departamento o región), se observa que las provincias con más oficinas tienen en promedio menos documentación.

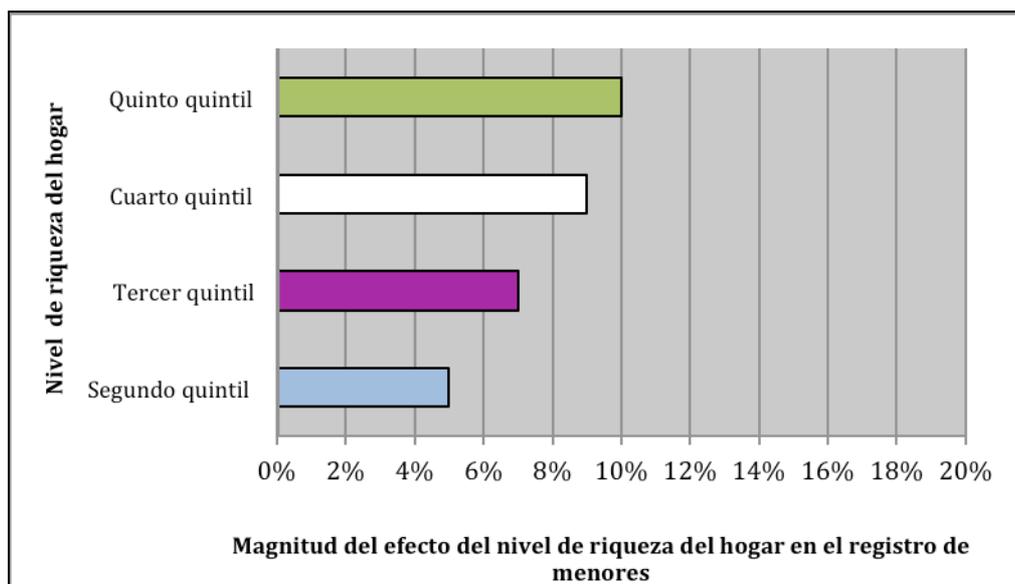
En términos de las **características del jefe de hogar**, los resultados se presentan en la tercera columna (3). Nuevamente se observa que no hay diferencias en la documentación de los menores entre los hogares que tienen un jefe hombre y los que tienen una mujer. De la misma manera que en República Dominicana, en los hogares más jóvenes se observan mayores niveles de subregistro. En el Gráfico 9, a continuación, se reflejan otros **dos resultados**, que se repiten en el caso de Perú.

Gráfico 9. Impacto de la educación del jefe de hogar y la documentación de mujeres en el registro de menores



Es decir, **a mayor educación del jefe de hogar, mayor registro entre los menores** (aunque las diferencias entre distintos niveles de educación son menores que en la encuesta dominicana); y hay una **correlación entre documentación de los mayores y el registro de los menores en el hogar**. Estos resultados se mantienen aún cuando se incluyen los indicadores de riqueza del hogar, como se observa en la cuarta columna (4).

Gráfico 10. Impacto de la riqueza del hogar en el registro de menores



De la misma manera, los coeficientes asociados con los quintiles de riqueza son positivos y significativos, y revelan que el subregistro de menores decrece fuertemente en los hogares ricos. Por ejemplo, **el subregistro en un hogar en el 20% más pobre es de 5**

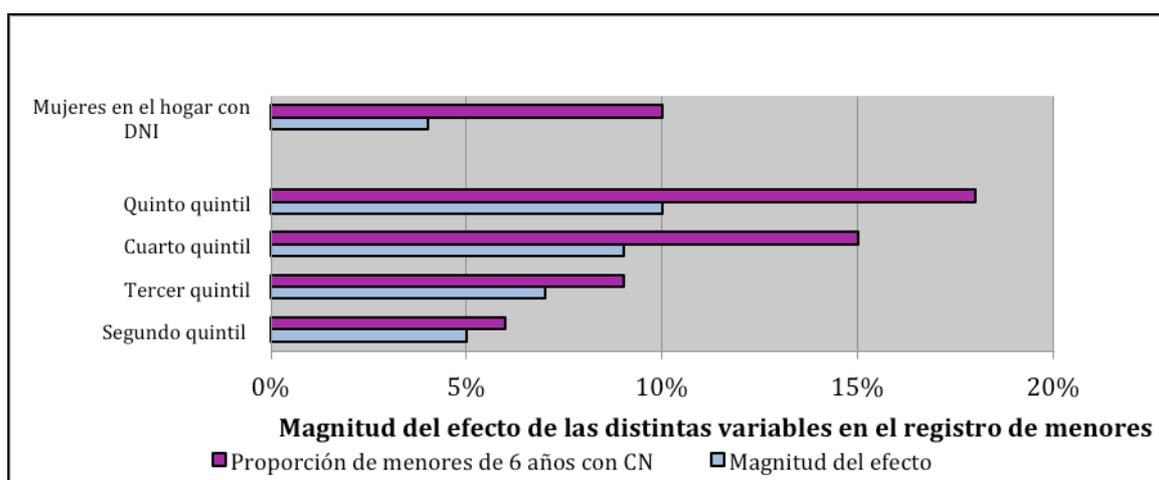
puntos porcentuales menos que en un hogar en el segundo quintil, aunque esos dos hogares tengan la misma educación y estén ubicados en la misma zona. **La diferencia con un hogar en el 20% más rico sube a 10 puntos porcentuales**. Estos resultados se mantienen incluso cuando se utilizan efectos fijos a nivel de distrito, como se observa en la sexta columna (6).

Finalmente, la quinta columna (5) intenta observar en qué hogares se posterga más el registro de los menores. Sorprendentemente, **los hogares urbanos parecen postergar más el registro de menores que los rurales, medido según las variables de educación y riqueza**. Este resultado merece una aclaración: el promedio no condicionado (por otras variables) de registro de los menores es, de hecho, mayor en las zonas urbanas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en las zonas rurales hay mayor cantidad de hogares pobres y con menor escolarización que en las zonas urbanas (por ejemplo, el 80% de los hogares rurales se sitúan en los primeros dos quintiles de riqueza, en contraste con el 13% de los hogares urbanos). Cuando se incluye esas variables y se obtiene el promedio condicionado, la postergación de la documentación es mayor en las zonas urbanas.

La presencia de una agencia registral, como en el resto de los resultados, y al contrario de República Dominicana, no está relacionada con el subregistro entre los menores de seis años. Sin embargo, tanto el nivel educativo del jefe como la riqueza del hogar y la proporción de mujeres documentadas en el hogar no sólo están positivamente relacionados con el registro, sino que la magnitud de los coeficientes es sustancialmente mayor que en la muestra que incluye a todos los menores del hogar.

Gráfico 11. Impacto de variables características de los hogares en el registro de menores



Por ejemplo, el coeficiente de documentación de las mujeres adultas sube de 4 a 10 puntos porcentuales, y la diferencia entre un hogar en el primer quintil y un hogar en el quinto quintil pasa de 10% a 18%.

4.3 Cedulación y registro de los adultos

En este apartado se propone caracterizar la documentación de los adultos. Comenzando con el análisis de los datos para **República Dominicana**, se presentan algunos resultados interesantes en el Cuadro 4, sobre todo cuando se distingue entre adultos que son jefe de hogar y aquellos que no lo son.

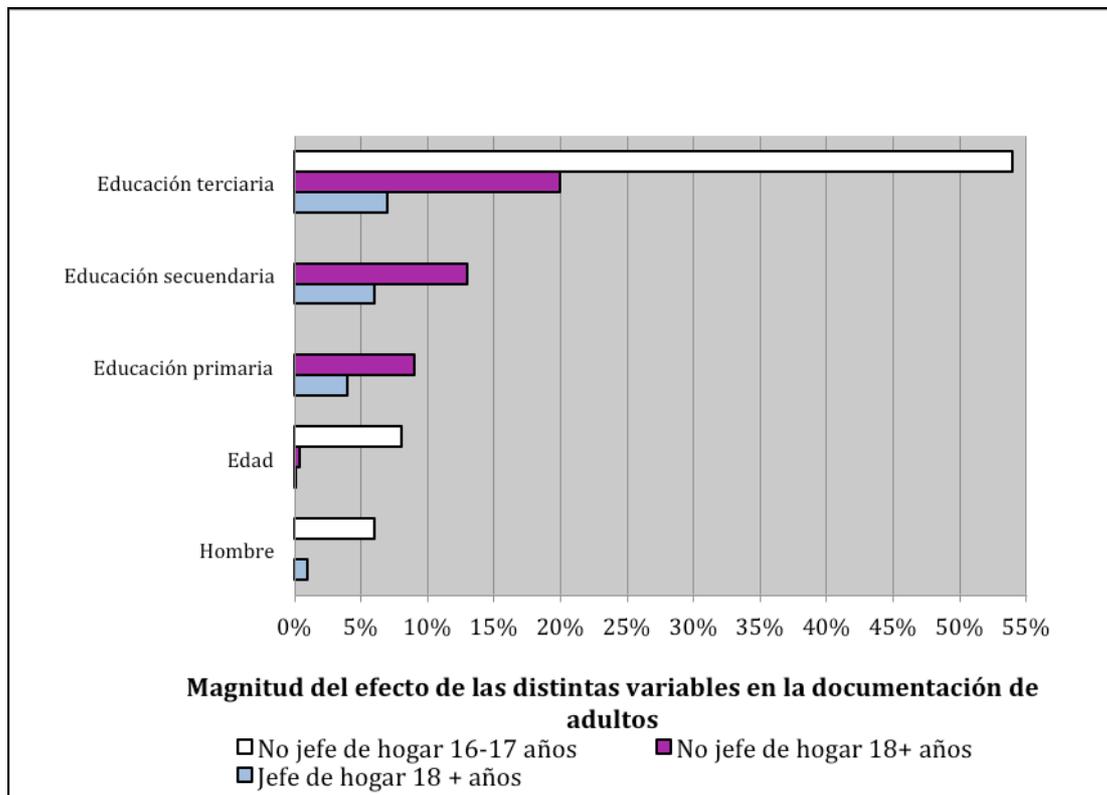
Cuadro 4. Documentación de los adultos en República Dominicana

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|---------------------|
| | Tiene cédula? | | | | Tiene certificado de nacimiento? | |
| | Jefe de hogar | No jefe de hogar | | Todos | Jefe de hogar | No jefe de hogar |
| | 18+ años | 18+ años | 16-17 años | 18+ años | 18+ años | 18+ años |
| Urbano | 0.01 (0.01) | 0.01 (0.01) | 0.02 (0.02) | | -0.002 (0.003) | 0.002 (0.002) |
| Agencia | 0.01 (0.01) | 0.01 (0.01) | -0.01 (0.01) | | 0.003 (0.002) | 0.002 (0.003) |
| Número de miembros del hogar | 0.002 (0.001)*** | -0.002 (0.001)** | -0.01 (0.00)*** | | -0.000 (0.000) | -0.001 (0.001) |
| Hombre | 0.01 (0.003)*** | 0.001 (0.004) | 0.06 (0.02)*** | 0.002 (0.004) | 0.005 (0.002)** | 0.005 (0.002)** |
| Edad | 0.001 (0.000)*** | 0.004 (0.000)*** | 0.08 (0.02)*** | 0.003 (0.00)*** | 0.0003 (0.000)*** | 0.001 (0.000)*** |

| | | | | | | |
|--------------------------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|------------|
| Educación (Prim) | 0.04 | 0.09 | 0.02 | 0.05 | 0.03 | 0.03 |
| | (0.01)*** | (0.01)*** | (0.04) | (0.01)*** | (0.004)*** | (0.01)*** |
| Educación (Sec) | 0.06 | 0.13 | 0.06 | 0.07 | 0.04 | 0.05 |
| | (0.01)*** | (0.01)*** | (0.04) | (0.01)*** | (0.004)*** | (0.01)*** |
| Educación (Ter) | 0.07 | 0.20 | 0.54 | 0.13 | 0.04 | 0.05 |
| | (0.01)*** | (0.01)*** | (0.08)*** | (0.01)*** | (0.004)*** | (0.01)*** |
| Inmigrante | -0.39 | -0.31 | 0.01 | -0.23 | -0.18 | -0.11 |
| | (0.03)*** | (0.03)*** | (0.07) | (0.06)*** | (0.02)*** | (0.02)*** |
| Segundo quintil | 0.04 | 0.04 | 0.01 | | 0.02 | 0.02 |
| | (0.01)*** | (0.01)*** | (0.02) | | (0.004)*** | (0.004)*** |
| Tercer quintil | 0.05 | 0.06 | 0.03 | | 0.02 | 0.02 |
| | (0.01)*** | (0.01)*** | (0.02) | | (0.004)*** | (0.004)*** |
| Cuarto quintil | 0.05 | 0.07 | 0.02 | | 0.02 | 0.02 |
| | (0.01)*** | (0.01)*** | (0.02) | | (0.004)*** | (0.004)*** |
| Quinto quintil | 0.05 | 0.06 | 0.06 | | 0.02 | 0.02 |
| | (0.01)*** | (0.01)*** | (0.03)* | | (0.004)*** | (0.004)*** |
| Sexo jefe de hogar | | 0.002 | 0.02 | | | 0.003 |
| | | (0.004) | (0.02) | | | (0.003) |
| Edad jefe de hogar | | -0.0005 | 0.0006 | | | 0.000 |
| | | (0.000)*** | (0.0007) | | | (0.000) |
| Educación jefe de hogar (Prim) | | 0.01 | -0.02 | | | 0.01 |
| | | (0.01) | (0.03) | | | (0.004)*** |
| Educación jefe de hogar (Sec) | | 0.01 | -0.0001 | | | 0.02 |
| | | (0.01) | (0.03) | | | (0.004)*** |
| Educación jefe de hogar (Ter) | | -0.000 | -0.01 | | | 0.01 |
| | | (0.01) | (0.04) | | | (0.004)*** |
| Jefe de hogar inmigrante | | 0.02 | 0.04 | | | -0.03 |
| | | (0.03) | (0.06) | | | (0.02) |
| Jefe de hogar tiene cédula | | 0.27 | -0.09 | | | 0.15 |
| | | (0.02)*** | (0.05) | | | (0.02)*** |
| | | | | | | |
| Efectos fijos | Provincia | Provincia | Provincia | Hogar | Provincia | Provincia |
| | | | | | | |
| Observaciones | 32221 | 39536 | 5013 | 71757 | 32166 | 39479 |
| R-cuadrado | 0.21 | 0.17 | 0.09 | 0.58 | 0.10 | 0.12 |

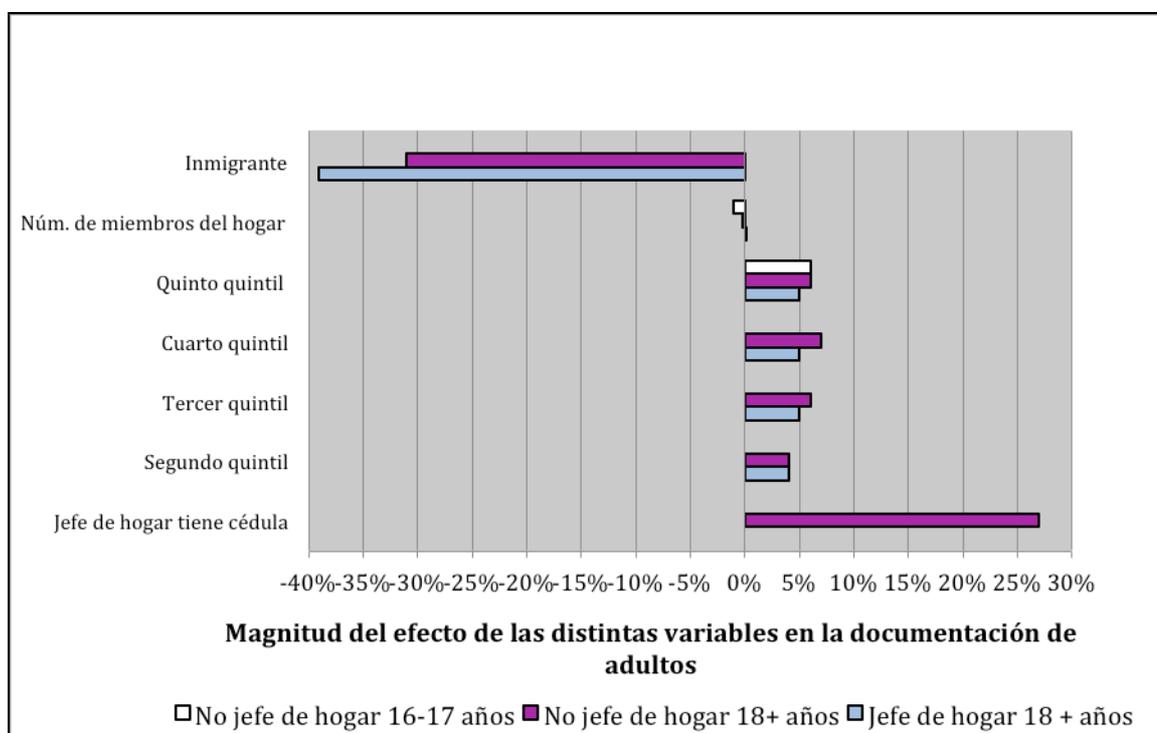
Una comparación entre la primera (1), segunda (2) y tercera (3) columna a nivel de las características individuales, arroja los siguientes resultados:

Gráfico 12. Impacto de variables características de los individuos en la documentación de los adultos (I)



- Sólo existen diferencias en la documentación entre hombres y mujeres que son jefe de hogar, y entre los jóvenes entre 16 y 17 años, donde el porcentaje de hombres documentados es superior al de las mujeres ; y
- **El coeficiente de la variable “Edad” muestra** que, en promedio, la probabilidad de que los jóvenes de 17 años tengan una cédula aumenta en un 8%.
- El nivel educativo es importante en los dos grupos (hombres y mujeres), aunque pesa mucho más entre los adultos que no son jefe de hogar, y más aún entre los jóvenes de entre 16 y 17 años. Por ejemplo, la probabilidad de que un jefe de hogar con educación terciaria o superior tenga cédula es, en promedio, un 7% más alta que en el caso de un jefe de hogar sin educación primaria. Cuando se comparan adultos que no son jefe de hogar, esa diferencia es del 20%, y cuando se comparan jóvenes entre 16 y 17 años la diferencia es de 54%, en promedio.

Gráfico 13. Impacto de variables características de los individuos en la documentación de los adultos (II)



No parece haber diferencias en términos de riqueza o de estado inmigratorio entre jefes y no jefes de hogar, mientras que las diferencias entre los jóvenes de 16 y 17 años, en términos de riqueza sólo aparecen para los que están situados, respectivamente, en hogares en el 20% más rico. Asimismo, no hay mayores probabilidades de que los residentes en zonas urbanas o en distritos con agencia de cedulaación estén documentados (por lo cual no se recogen en el gráfico), cosa que hace muy notorio el contraste con los resultados obtenidos en el registro de los menores; y, finalmente, **los adultos en aquellos hogares donde el jefe tiene cédula están significativamente más documentados** (en un 27%). Esto demuestra, como en el caso de los menores, que hay una estrecha correlación entre los niveles de documentación de los diferentes individuos en un mismo hogar.

Si bien los resultados presentados en las primeras tres columnas provienen de especificaciones en las que sólo se controla por efectos fijos a nivel de provincia, se obtienen resultados muy similares si se controla por efectos fijos a nivel de distrito. Más interesante aún, la variación entre características individuales y documentación entre miembros de un mismo hogar nos permite aproximarnos a la pregunta siguiente: ¿Si mantenemos constantes

todas las características del hogar (a través de efectos fijos a ese nivel), qué características individuales permiten predecir la documentación?

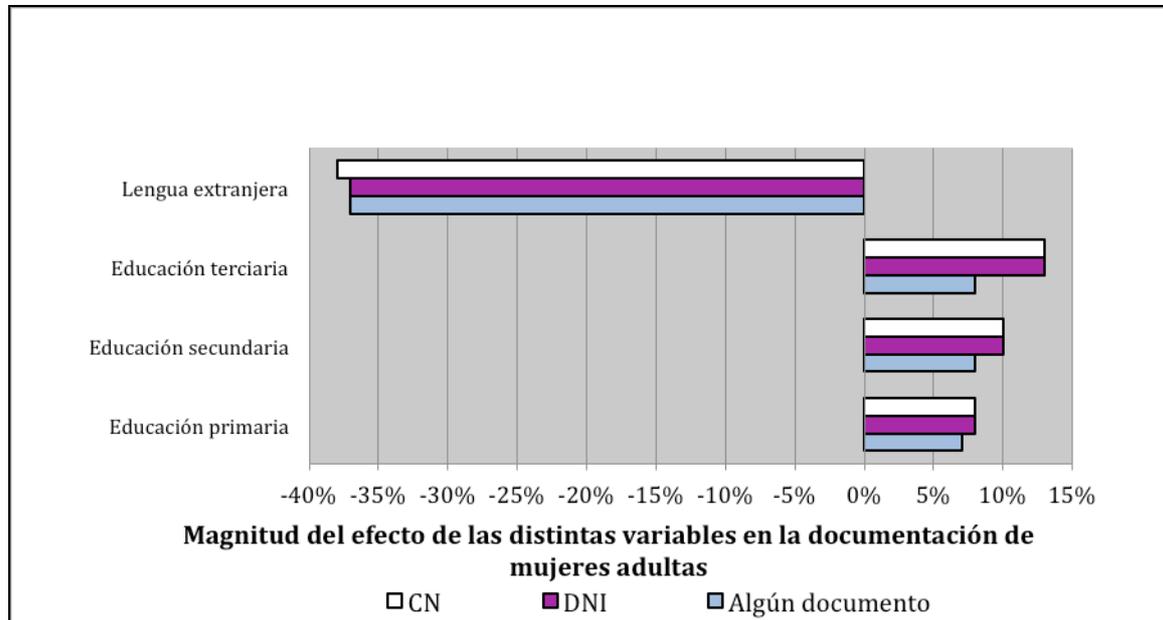
Las respuestas a esta pregunta están recogidas en la cuarta columna (4): no hay diferencias entre hombres y mujeres mayores de 18 años dentro del hogar, aunque aumentan las probabilidades de que estén documentados los miembros del hogar de mayor edad y los que tienen un mayor nivel de escolarización .

De manera similar, si en un hogar conviven inmigrantes y dominicanos por nacimiento, también existe una diferencia importante en la documentación. Esta regresión explica el 58% de la variación en cedulación (o documentación), en contraste con las especificaciones anteriores. Esto sugiere que las características del hogar, ya sean observables o no (por ejemplo, la ubicación geográfica o la dinámica de decisiones dentro del hogar), explican una parte importante del fenómeno de documentación. Sin embargo, existe otra parte importante de la variación en cedulación que no depende de las características del hogar, sino de diferencias en variables no observadas de los individuos.

La quinta (5) y sexta (6) columna reproducen las regresiones para la primera (1) y segunda (2) columna pero considerando la tenencia de certificado de nacimiento como medida de documentación. No existen mayores diferencias en los resultados, aunque la magnitud de los coeficientes es mucho menor. Esto se explica por el hecho de que los niveles de tenencia de certificado de nacimiento entre adultos son sustancialmente mayores que los de cedulación, y la variación es menor.

A continuación, se presentan los resultados para la **caracterización de la documentación de las mujeres peruanas mayores de edad**. Se muestran especificaciones en las que se investigan los determinantes de poseer cualquier documento, DNI y certificado de nacimiento.

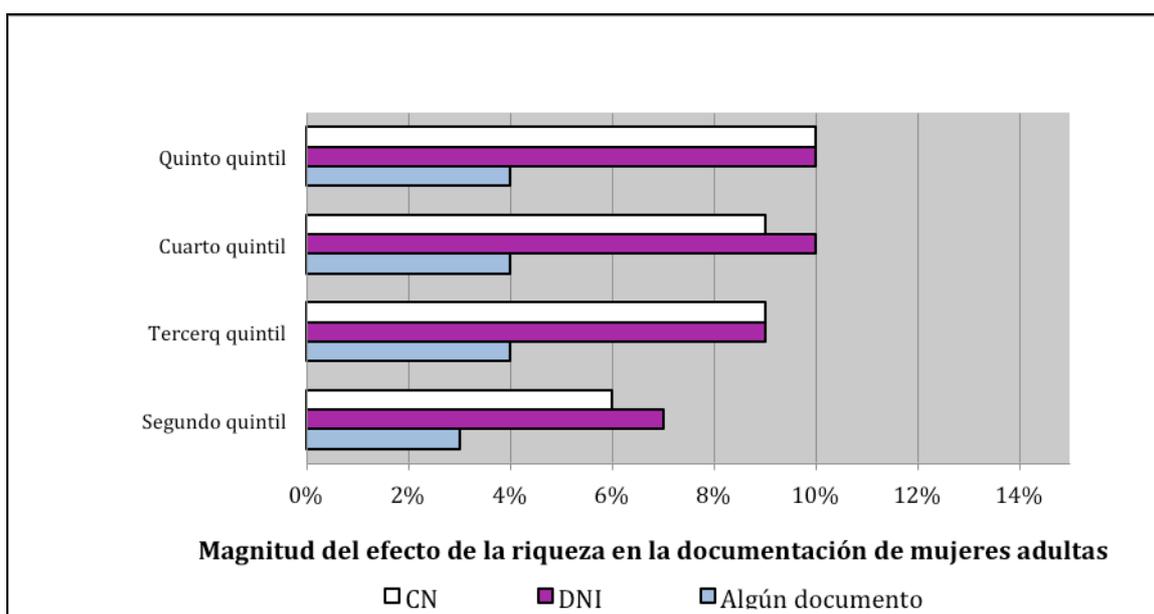
Gráfico 14. Impacto del nivel de educación de la mujer y de su lengua principal en la documentación de mujeres mayores de 18



Lo primero que se observa es que las características individuales son más importantes que las características del jefe de hogar (de las cuales no se puede extraer ninguna conclusión, ya que no son estadísticamente significativas). En este sentido, no parece importar si la mujer es jefa de hogar o no y, una vez que se ha controlado por educación de la mujer, la educación del jefe de hogar tampoco parece importar. Para cualquier tipo de documento, la educación de la mujer es un buen predictor de la documentación. Los indicadores de lengua principal solo señalan una menor documentación entre aquellas mujeres cuyo primer idioma es una lengua extranjera. Asimismo no hay evidencia (resultados no reportados) de diferencias entre mujeres que hablan español, quechua o aymará como primera lengua.

Un detalle interesante, aunque no sorprendente, es que si en la regresión de DNI, por ejemplo, introducimos la regresión sin la educación de la mujer pero incluimos la educación del jefe de hogar, ésta última tiene un efecto positivo y significativo. Esto sugiere que hay una correlación entre la educación del jefe de hogar y la de las mujeres encuestadas (incluso si sólo consideramos las mujeres que no son jefa de hogar) y que, en definitiva, a mayor nivel educativo del hogar, mayor documentación. Como se muestra en el Gráfico 15, la riqueza del hogar sigue siendo un buen predictor de la documentación.

Gráfico 15. Impacto de la riqueza en la documentación de mujeres mayores de 18 años



Finalmente en la cuarta columna (4) introducimos efectos fijos a nivel del hogar para investigar si existe una variación sustancial en la documentación de las mujeres encuestadas en los hogares. Al contrario del caso dominicano, las diferencias educativas no explican la diferencia en el nivel de documentación de las mujeres en el hogar. Por el contrario, hay más probabilidades de que las mujeres de mayor edad estén documentadas. Por ejemplo, la documentación promedio de una madre 20 años mayor que su hija (mayor de 18 años) es alrededor de 12 puntos porcentuales mayor. Otro dato interesante del cuarto modelo, es que las características del hogar explican alrededor del 80% de la variación en la documentación de las mujeres adultas (R-cuadrado 80%).

En el caso peruano, las características del hogar (observadas y no observadas) explican una parte más importante de la indocumentación de las mujeres que en el caso dominicano. Esto sugiere que **la decisión de documentación en el hogar está más coordinada en Perú** y que, en términos de políticas, quizás convenga orientarse hacia los hogares y jefes de hogar con características relacionadas con la indocumentación. En el caso dominicano, el hecho de que las características individuales (como la educación) sigan siendo relevantes sugiere que hay un margen más amplio para diseñar políticas en función de éstas, por ejemplo, las personas jóvenes de menor nivel educativo.

Cuadro 5. Documentación de las mujeres mayores de 18 años en Perú

| | (1) | (2) | (3) | (4) |
|--------------------------------|--|----------------------|----------------------|--------------------|
| | Mujeres (18+ años): Tiene documentación? | | | |
| | Algún documento | DNI | CN | DNI |
| Urbano | 0.004 (0.003) | -0.000 (0.01) | -0.000 (0.01) | |
| Agencia | 0.001 (0.002) | 0.001 (0.005) | 0.001 (0.005) | |
| Número de miembros del hogar | 0.000 (0.001) | -0.003*** (0.001) | -0.003*** (0.001) | |
| Jefa de hogar | 0.004 (0.01) | 0.004 (0.02) | 0.005 (0.02) | 0.002 (0.004) |
| Edad | -0.0001 (0.0001) | 0.005*** (0.000) | 0.004*** (0.000) | 0.006*** (0.00) |
| Educación (Prim) | 0.07*** (0.01) | 0.08*** (0.01) | 0.08*** (0.01) | 0.06 (0.08) |
| Educación (Sec) | 0.08*** (0.01) | 0.10*** (0.01) | 0.10*** (0.01) | 0.10 (0.08) |
| Educación (Ter) | 0.08*** (0.01) | 0.13*** (0.01) | 0.13*** (0.01) | 0.15 (0.09) |
| Lengua extranjera | -0.37** (0.16) | -0.37** (0.16) | -0.38** (0.16) | 0.64 (0.76) |
| Segundo quintil | 0.03*** (0.01) | 0.07*** (0.01) | 0.06** (0.01) | |
| Tercer quintil | 0.04*** (0.01) | 0.09*** (0.01) | 0.09*** (0.01) | |
| Cuarto quintil | 0.04*** (0.01) | 0.10*** (0.01) | 0.09*** (0.01) | |
| Quinto quintil | 0.04*** (0.01) | 0.10*** (0.01) | 0.10*** (0.01) | |
| Sexo jefe de hogar | 0.001 (0.001) | 0.01 (0.01) | 0.01 (0.01) | |
| Edad jefe de hogar | 0.000 (0.000) | -0.000 (0.000) | -0.000 (0.000) | |
| Educación jefe de hogar (Prim) | 0.02** (0.01) | 0.02 (0.01) | 0.02 (0.01) | |
| Educación jefe de hogar (Sec) | 0.02** (0.01) | 0.02 (0.01) | 0.02 (0.01) | |
| Educación jefe de hogar (Ter) | 0.014* (0.007) | 0.004 (0.01) | 0.007 (0.01) | |
| Efectos fijos | Provincia | Provincia | Provincia | Hogar |
| Observaciones | 27233 | 27233 | 27233 | 27233 |
| R-cuadrado | 0.05 | 0.08 | 0.08 | 0.80 |

5. Conclusiones

En ambos países existen regiones dónde el subregistro de menores y la indocumentación de los adultos es más prevalente. Asimismo, tanto en República Dominicana como en Perú hay margen para políticas regionales que tengan en cuenta la composición demográfica de los hogares.

En particular, existen diferencias notorias en la proporción de hogares donde viven menores. En el caso de República Dominicana, existen regiones donde el subregistro de los menores en hogares con jefe de hogar extranjero es particularmente alto.

Finalmente, la disminución en el número absoluto de indocumentados puede requerir que se apunte a reducir la indocumentación en regiones con niveles de registro promedio pero, simultáneamente, altamente pobladas. Por ejemplo, si bien en República Dominicana la indocumentación no es particularmente alta en el Distrito Nacional ni en Santo Domingo, éstas son las regiones más densamente pobladas (alrededor del 30% de la población en el 3% del territorio). Otras regiones con menor documentación como Elías Piña y Pedernales son, a la vez, de las de menor densidad de población. Una campaña de documentación en regiones de alta densidad demográfica podría reducir la indocumentación agregada más rápidamente.

Hay una marcada correlación entre el subregistro de los menores y de los adultos en el hogar y el nivel educativo del jefe de hogar y la riqueza: el promedio de menores con certificado de nacimiento es más bajo en hogares cuyos niveles de riqueza o educación son más bajos. A medida que los hogares están en grupos de riqueza o educación más altos, la diferencia con respecto a ese grupo aumenta. Asimismo, los individuos con menor grado de escolarización o en hogares más pobres tienen, en promedio, menores niveles de documentación. Ambas características son relevantes simultáneamente, es decir, si dos hogares (o individuos) son igualmente ricos, el hogar cuyo jefe tenga mayor nivel educativo (o el individuo) tendrá, en promedio, mayor registro. La correlación entre estas variables y el registro es robusta ante la inclusión de distintos controles a nivel de los hogares e individual y ante la localización geográfica (independientemente de la agregación, ya sea región, distrito o conglomerado). Esto sugiere la necesidad de elaborar programas dirigidos a los más pobres y/o a los menos escolarizados, independientemente de su localización. Los resultados también demuestran que las zonas rurales están subregistradas en promedio, pero solamente porque también suelen ser más pobres. Una vez que se tiene en cuenta el nivel de riqueza, no

hay diferencia entre hogares urbanos y rurales. Esta regularidad se produce tanto en los hogares dominicanos como en los peruanos.

Se constata una correlación entre la documentación de los menores y la documentación de los adultos del hogar. Esto sugiere dos posibilidades para reducir el subregistro de los menores: primero, elaborar programas que fomenten la documentación entre adultos podría tener efectos derrame en el registro de los niños; segundo, la elaboración de programas que procuren romper con esa correlación en los hogares indocumentados promoviendo la documentación de los menores directamente en centros de salud, guarderías infantiles, etc. o revisando los requisitos para la inscripción de los menores que pueda afectar a los adultos indocumentados.

El subregistro es mayor en hogares con menores de 6 años. Esto demuestra que los hogares postergan la decisión de registrar a los menores hasta la edad escolar. Asimismo, las relaciones mencionadas en los últimos dos párrafos se acentúan: los efectos en hogares con menor escolarización, más pobres y con menor documentación de los adultos son todavía más visibles que cuando se consideran todos los hogares con menores. Relacionado con esto, los hogares más jóvenes (medido por la edad del jefe de hogar) y los adultos más jóvenes suelen tener niveles de registro más bajos en ambos países.

No se puede descartar la presencia institucional (apertura de agencias registrales) como medio para incrementar la documentación. Los distritos dominicanos con agencias tienen mayores niveles de registro de los menores. Esa correlación no se observa en el caso de Perú. Sin embargo, esto se puede lograr mediante políticas activas como, por ejemplo, la apertura de oficinas en lugares de menor documentación o de oficinas de registro en hospitales y centros de salud, con el fin de reducir los costos de transacción en el registro.

Sección II: Posibles costos del subregistro de nacimientos y de la indocumentación en Perú y República Dominicana

1. Introducción

En este apartado, el objetivo propuesto presenta mayores desafíos que en el apartado anterior porque requiere la implementación de un diseño de investigación que permita trabajar creíblemente con la mayor cantidad de fuentes de endogeneidad posible en la relación entre la indocumentación y el subregistro y las variables de interés. Una posibilidad es suponer que a nivel individual (o de los hogares) el fenómeno de la indocumentación y del subregistro queda totalmente explicado por las variables incluidas en el desarrollo del primer objetivo (es decir, que aquellas características son causas de la indocumentación).

Por otro lado, si por ejemplo la decisión de los padres de obtener un certificado de nacimiento para sus hijos y de mandarlos a la escuela depende de una característica no medible, como preferencias o habilidades, la estrategia empírica debería ser otra. Es decir, en el caso en que se suponga que los efectos heterogéneos de las variables no observadas, como las preferencias o habilidades, determinan simultáneamente la decisión de documentarse y otros resultados de interés para este estudio, se necesitaría de una estrategia empírica de investigación diferente. Más precisamente, con este segundo objetivo se procura elaborar una serie de indicadores con los cuales se pueda monitorear los avances e incidencias que los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo, en el área de registros civiles y documentación, representan para los sectores anteriormente descritos, y para el desarrollo de los países cuando son analizados de forma agregada.

2. Tareas realizadas

En esta sección se presentan resultados sobre cómo el subregistro y la indocumentación están relacionados con otros aspectos de la vida económica y social de los individuos. En una primera instancia se utilizan indicadores provistos por la ENDES para ambos países a nivel del hogar. En particular, el objetivo es explorar la posible relación de la indocumentación con el acceso a servicios públicos y al ejercicio de derechos como el de propiedad. En una segunda instancia, se usa información a nivel individual sobre documentación y se mide directamente la relación entre la documentación y el acceso a los servicios y programas sociales y al mercado formal de trabajo.

Desde el punto de vista de la interpretación de los resultados, el problema que se presenta a la hora de entender si el subregistro y la indocumentación tienen un efecto independiente en estos fenómenos deriva de la dificultad de establecer si las causas de indocumentación tienen a su vez un efecto directo en las variables de interés. Una primera aproximación a esta cuestión se logra mediante el uso de las características de los hogares e individuales asociadas con la indocumentación. Más precisamente, si se establece que las causas de indocumentación están relacionadas con variables observables y medidas en las encuestas, se puede suponer que para individuos con características similares, la indocumentación es prácticamente aleatoria. En tal caso, los resultados de una regresión que vincule la documentación con las variables de interés y que incluya esas características observables, proveen información creíble para medir el efecto de la indocumentación.

Bajo los mismos supuestos se pueden generar resultados utilizando el método de *matching*, donde en primera instancia se estima la probabilidad de documentación en función de las características observables. En este caso, se usa un método no lineal (*probit*) donde la medida de documentación solo puede ser una variable dicotómica. En una segunda instancia, se emparejan observaciones con una propensión similar a la documentación para obtener diferencias en las variables de interés.

En ambos casos, por ejemplo, si en una región la indocumentación es un fenómeno asociado con un bajo nivel educativo de las mujeres, con sus bajos ingresos y con su trabajo en actividades rurales, comparar mujeres con características similares en una región y cuya única diferencia es si están documentadas o no, permitiría evaluar el efecto independiente de la documentación. Los límites de estos métodos aparecen cuando la decisión de documentarse se asocia con características idiosincráticas no observables de los individuos o los hogares. Por ejemplo, si las mujeres que tienen mayores habilidades laborales o son más emprendedoras tienen simultáneamente una mayor propensión a documentarse y a generar actividades que necesitan crédito, o a participar en actividades políticas, por ejemplo, la estimación anterior sobreestimaría el efecto de la documentación. Es decir, no se podría considerar que la indocumentación sea prácticamente aleatoria. Esta heterogeneidad no observable presenta un problema difícil de resolver sin recurrir a fuentes alternativas de variación exógena.

Por ello, en esta parte, el estudio se concentrará en fenómenos en los que, a priori, las características no observables de los individuos deberían ser menos relevantes. Por ejemplo, la matriculación de los niños en la escuela primaria o el uso de servicios públicos de salud. En América Latina, la escuela primaria es gratuita y obligatoria y en general intenta llegar a

todos los hogares, incluso en las zonas más pobres. Adicionalmente, en algunos casos las escuelas se vuelven más atractivas ya que incluyen alimentación gratuita. De hecho, el porcentaje de niños en edad escolar inscritos en escuelas primarias suele ser muy alto. Sin embargo, la tenencia de un certificado de nacimiento es un requisito obligatorio para la matriculación de los niños. Por estas razones, se puede suponer que, mediante variables observables que revelen las características socio-demográficas de los hogares que determinan la escolaridad (por ejemplo, el nivel educativo y el ingreso de los padres), es posible aislar el efecto de la indocumentación en las medidas de escolaridad, en este ejemplo.

3. Resultados a nivel de los hogares

3.1. Resultados a nivel de los hogares en República Dominicana

En las regresiones a **nivel de los hogares en República Dominicana** la medida de documentación es la variable dicotómica cuyo valor será 1 si el jefe de hogar tiene cédula de identidad y, en caso contrario, será 0. Las variables observables que en la primera parte demostraban tener una marcada incidencia en la documentación y que, por lo tanto, se incluyen en las regresiones (ya sea directamente o en la primera fase del método de *matching*), son el número de miembros del hogar, la edad del jefe de hogar, el quintil de riqueza en el que se encuentra el hogar, si está en zona rural o urbana, el nivel educativo del jefe de hogar, un indicador de si el jefe de hogar es inmigrante y un indicador del distrito en el que el hogar se encuentra ubicado. Nótese que en todas las regresiones se ponderan las observaciones para que la muestra sea representativa y se ajustan los errores estándar contemplando la posibilidad de correlación entre los errores dentro de un mismo conglomerado (*cluster*).

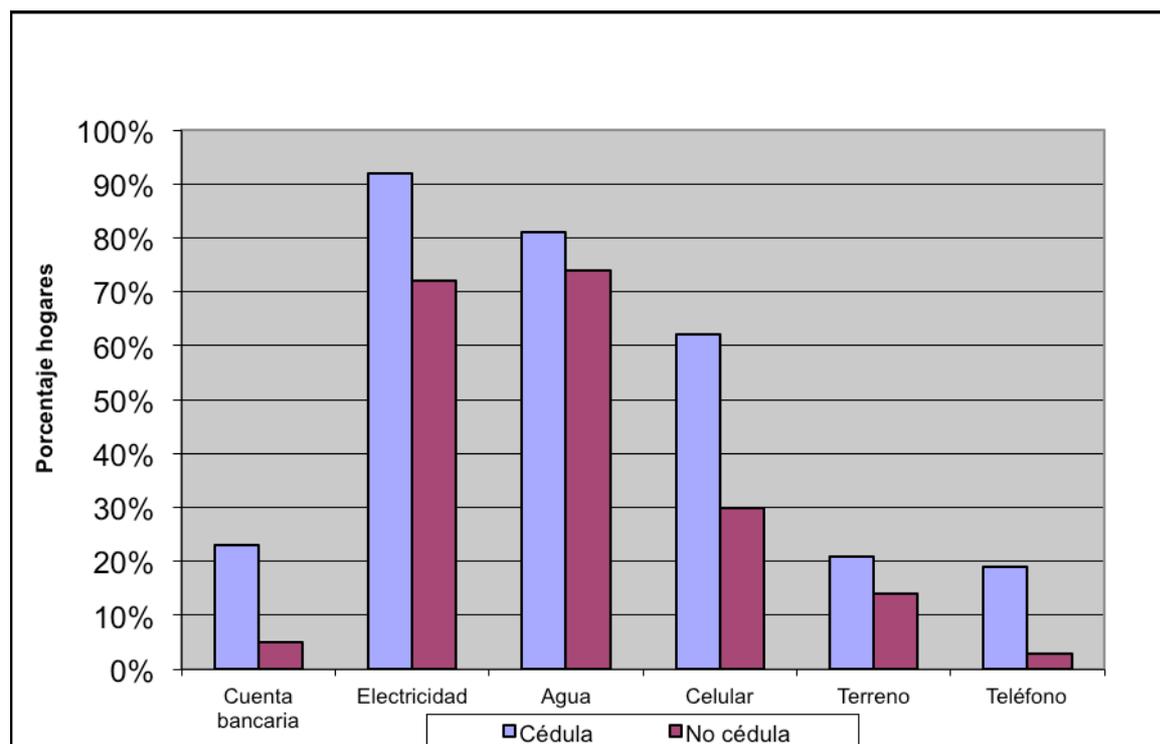
Los fenómenos por explicar son:

- **Si el hogar tiene acceso a servicios privados** (cuenta bancaria, teléfono celular);
- **Si el hogar tiene acceso a servicios públicos** (conexión a la red de agua, de electricidad o de teléfono); y
- **Si alguien en el hogar es propietario de tierras cultivables.**

Como se observa en el Gráfico 16, a continuación, **las diferencias en el acceso a servicios y en materia de propiedad de tierras son sustanciales entre hogares con jefe documentado y hogares con jefe indocumentado.** En el caso donde la diferencia es menor,

es decir si el hogar es dueño de algún lote de tierra, ésta es de 7 puntos porcentuales (21% v 14%). En el otro extremo está la posesión de teléfonos celulares donde la diferencia a favor de los documentados es de 32 puntos porcentuales (62% v 30%). En todos los otros servicios, la diferencia oscila entre los 15 y 20 puntos porcentuales.

Gráfico 16. Diferencias en indicadores para hogares con y sin jefe cedulados (Rep. Dominicana)



Una consideración importante es que **gran parte de estas diferencias puede deberse a otros fenómenos** asociados tanto con la indocumentación como con la exclusión de los servicios, **por ejemplo, el nivel de riqueza del hogar, el nivel educativo o la ubicación geográfica del hogar. Una vez que estas variables se incluyen en una regresión que vincula los indicadores de interés a la indocumentación, las diferencias se reducen substancialmente y, en algunos casos, se invierten o se vuelven estadísticamente no significativas.** Por ejemplo, los hogares cuyos jefes tienen cédula siguen mostrando en mayor medida acceso a cuentas bancarias, aunque la diferencia es mucho menor que la obtenida al comparar medias, pasando de 18 a menos de 4 puntos porcentuales. Resultados similares se obtienen en los casos de conexión a la red eléctrica, posesión de teléfono celular y propiedad de terrenos. En los casos del agua o de teléfonos de línea, la diferencia es a favor de los no documentados, aunque solo es significativa para el segundo indicador.

Los resultados se mantienen similares a los de las regresiones cuando se comparan hogares emparejados en función de la propensión del jefe de hogar a estar **documentado**, aunque salvo en el caso de cuenta bancaria, los coeficientes son menos precisos y se vuelven estadísticamente no significativos.

Cuadro 6. Diferencia entre jefe de hogar cedulao y no cedulao (República Dominicana)

| Indicador | Diferencia entre jefe de hogar con y sin cédula | |
|---|---|--------------------|
| | Regresión | <i>Matching</i> |
| Cuenta bancaria | 0.036 (0.014)*** | 0.033 (0.019)** |
| Electricidad | 0.029 (0.011)** | 0.004 (0.033) |
| Agua | -0.011 (0.010) | -0.002 (0.040) |
| Teléfono celular | 0.12 (0.019)*** | 0.042 (0.037) |
| Terreno | 0.028 (0.010)*** | 0.023 (0.028) |
| Teléfono de línea | -0.024 (0.010)*** | 0.009 (0.015) |
| Errores estándar entre paréntesis. *** significativo al 1%, ** al 5%, * al 10%. Se usa información sobre 32431 hogares. | | |

3.2. Resultados a nivel de los hogares en Perú

En las **regresiones a nivel de hogar en el caso de Perú, al contar sólo con información sobre mujeres**, se aplican dos medidas de documentación:

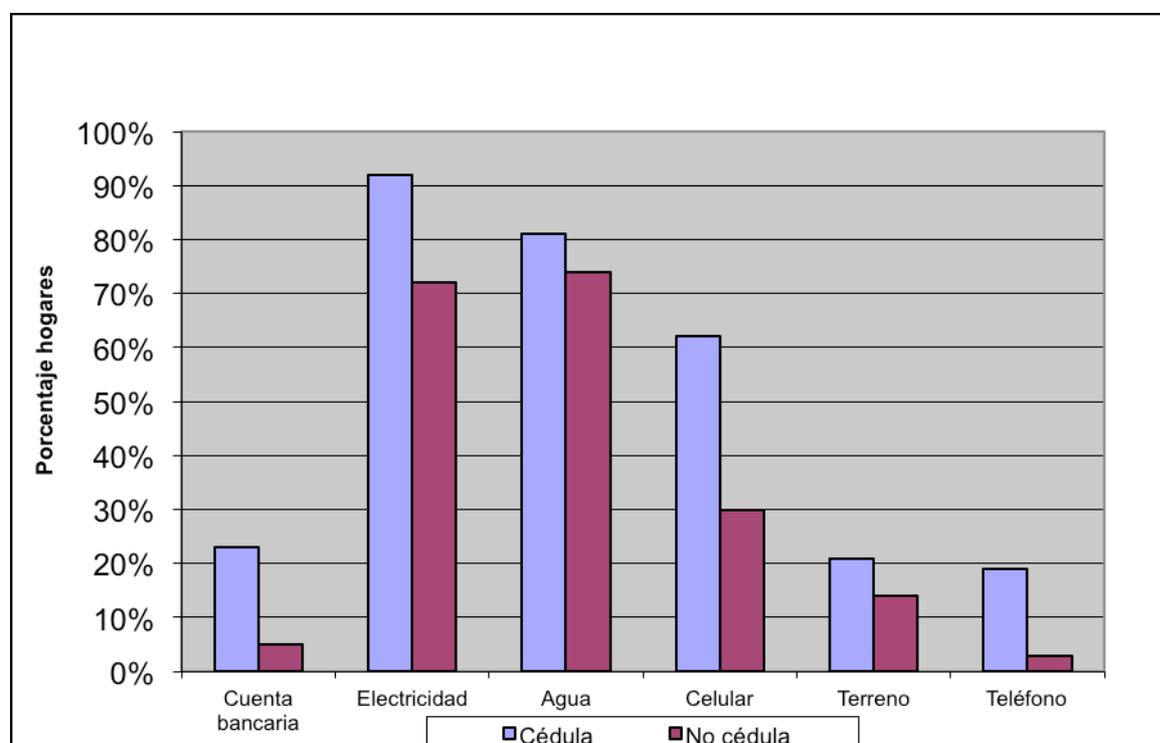
- La primera es el porcentaje de mujeres con DNI en el hogar; y
- La segunda es una variable dicotómica cuyo valor es igual a 1 si todas las mujeres encuestadas tienen DNI y, en caso contrario, es igual a 0.

Las variables observables que en la primera parte demostraban tener una fuerte incidencia en la documentación y que, por lo tanto, se incluyen en las regresiones (ya sea directamente o en la primera fase del método de *matching*) son: el número de miembros del hogar, la edad del jefe de hogar, el quintil de riqueza en el que se sitúa el hogar, si está en

zona rural o urbana, el nivel educativo del jefe de hogar y un indicador del distrito que corresponde al hogar .

Las variables que miden los resultados de interés son las mismas que para República Dominicana. Para facilitar la exposición, en el Gráfico 17, se comparan hogares donde ninguna de las mujeres entrevistadas tiene DNI con hogares donde todas las mujeres entrevistadas tienen DNI. Una vez más, se observa que **los indicadores favorecen generalmente a los hogares con mayor incidencia de documentación**, aunque las diferencias son de entre 7 y 16 puntos porcentuales. Cabe destacar que estos **resultados**, al aplicar una medida distinta de documentación, **no son directamente comparables con los de República Dominicana**, sobre todo porque la encuesta peruana no brinda información sobre los jefes de hogar hombres. La única excepción en el caso peruano es la tenencia de tierras para la actividad agrícola, que está positivamente relacionada con la indocumentación. Esto también debe interpretarse con prudencia, porque puede obedecer a patrones de ubicación geográfica y no a la documentación, por ejemplo, en el caso de los hogares urbanos más documentados y con bajos niveles de propiedad de tierras agrícolas.

Gráfico 17. Diferencias en indicadores en los hogares con todas o ninguna de las mujeres con DNI (Perú)



Al **incluir las variables de control**, nuevamente se observa que las diferencias iniciales se reducen sustancialmente. Sin embargo, **la incidencia de bancarización de los hogares, de acceso a la red eléctrica y de tenencia de teléfono celular se mantiene positiva y significativa a favor de los hogares con mayores niveles de documentación.** Esto sugiere que el acceso a estos servicios es distinto para los hogares, según sean más o menos documentados, independientemente del nivel de riqueza o educación. Simultáneamente, **las diferencias en la propiedad de terrenos agrícolas desaparecen completamente**, el coeficiente disminuye casi a 0 y estadísticamente no es significativo. Los resultados obtenidos aplicando el *matching* confirman lo obtenido en las regresiones para todos los resultados menos la tenencia de celulares.

Cuadro 7. Diferencia entre los hogares con todas las mujeres documentadas, y los hogares con todas las mujeres indocumentadas, o al menos una sin DNI (Perú)

| Indicador | Proporción de mujeres con DNI | Diferencia entre los hogares con todas las mujeres documentadas y el resto | |
|---|-------------------------------|--|---------------------|
| | | Regresión | <i>Matching</i> |
| Cuenta bancaria | 0.046 (0.01)*** | 0.028 (0.007)*** | 0.017 (0.008)*** |
| Electricidad | 0.011 (0.005)** | 0.006 (0.003)** | 0.013 (0.007)** |
| Agua | -0.006 (0.005) | -0.003 (0.004) | 0.001 (0.008) |
| Teléfono celular | 0.026 (0.011)*** | 0.028 (0.007)*** | 0.001 (0.008) |
| Terreno | -0.003 (0.008) | -0.008 (0.005) | 0.002 (0.008) |
| Teléfono de línea | 0.004 (0.009) | 0.003 (0.005) | -0.009 (0.007) |
| Errores estándar entre paréntesis. *** significativo al 1%, ** al 5%, * al 10%. La información proviene de 34837 hogares. | | | |

En resumen, **el análisis a nivel de los hogares sugiere que hay una relación entre la indocumentación y el menor acceso a los servicios privados y públicos, incluso teniendo en cuenta el nivel de riqueza, el nivel educativo y la ubicación geográfica del**

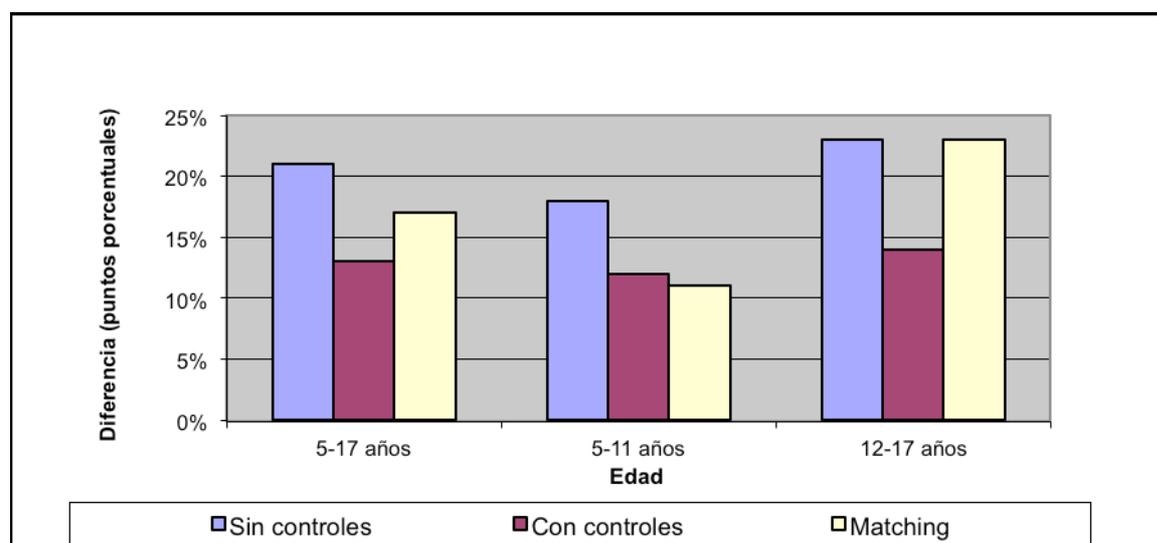
hogar. En el caso de los servicios públicos, como la electricidad, no queda claro si dentro del mismo distrito algunas zonas no están cubiertas, y éstas son las que tienen mayor propensión a tener hogares indocumentados, o si directamente la falta de documentación no permite abrir cuentas con el proveedor. En ese sentido, cabe destacar que si se ejecuta la misma regresión pero manteniendo constantes las características del conglomerado (es decir, una unidad geográfica mucho más reducida que el distrito), los resultados mostrados tanto para República Dominicana como para Perú se sostienen. Es decir, si no hay variación en la cobertura de la red eléctrica a nivel del conglomerado, es más creíble suponer que la indocumentación tiene un efecto causal en la falta de acceso a la red. En el caso de los servicios privados, como cuentas bancarias y telefonía celular, donde el cliente puede acercarse al proveedor, es más probable que haya características no observables que determinen tanto la indocumentación como el no uso de esos servicios. Sin embargo, dado que esos servicios requieren de manera inexorable la identificación del usuario, resulta probable que la falta de documentación sea una limitación importante. **En el caso del acceso a una cuenta bancaria, la información disponible no permite distinguir si esto reduce el acceso al crédito (por ejemplo, tarjetas de débito o crédito) o si los indocumentados optan por otras fuentes de crédito no formales.**

4. Resultados a nivel individual

Los datos a nivel individual **permiten investigar si la indocumentación está asociada con otros fenómenos de importancia para el desarrollo económico y social de las personas.** Metodológicamente, la búsqueda de esas relaciones es similar a la utilizada en la sección anterior, aunque en este caso las variables de interés (tanto las explicativas como los resultados) pueden ser distintas para dos personas dentro del mismo hogar.

La primera pregunta de interés está asociada a la **escolaridad de los menores en edad escolar (entre 5 y 17 años)**. Para ello, se utiliza la pregunta de la ENDES, tanto en la versión dominicana como en la peruana, que computa si el menor “asistió este año a la escuela”. La variable explicativa es si el menor tiene su partida de nacimiento. Asimismo, para incluir características sociodemográficas asociadas con la documentación de menores, se incluyen características del hogar (el nivel de riqueza, si es urbano o rural, cantidad de miembros), la edad y el sexo del menor, características del jefe de hogar (sexo, educación, si es inmigrante) y la ubicación geográfica (es decir, distrito de residencia).

Gráfico 18. Diferencias en enrolamiento escolar entre menores con y sin certificado de nacimiento (Rep. Dominicana)



La figura muestra la diferencia en las **tasas de enrolamiento para menores con y sin certificado de nacimiento** en tres diferentes comparaciones, **para tres grupos de edad** (todos los menores en edad escolar, los menores en edad de educación primaria y los menores en edad de educación secundaria). Para los tres grupos de edad, la primera columna muestra la diferencia en los promedios de enrolamiento en los menores sin tener en cuenta ninguna de las características del individuo, del hogar o del jefe de hogar. Es decir, representa la diferencia en el promedio simple de enrolamiento entre el grupo de menores documentados y el grupo de menores sin documentar. Esa diferencia supera los 20 puntos porcentuales cuando se suman todos los menores.

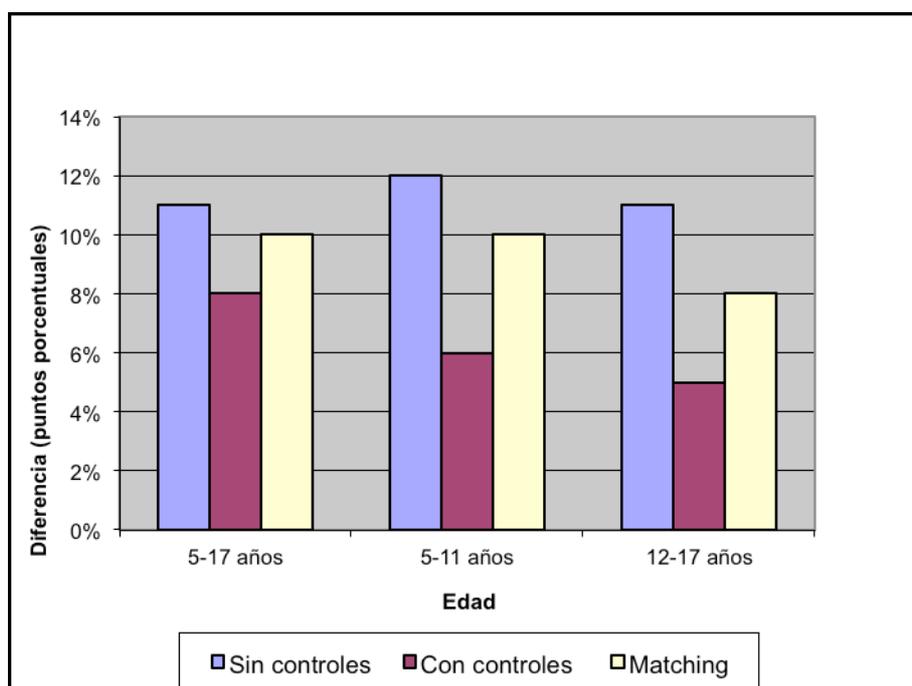
En la segunda columna de los tres grupos se presenta la diferencia en puntos porcentuales obtenida de una regresión en la que, además de la variable que indica si el menor tiene certificado de nacimiento, se incluyen todas las características mencionadas anteriormente, se ponderan las observaciones y se ajustan los errores estándar de la misma manera mencionada anteriormente. La diferencia porcentual recogida es el coeficiente de la variable de interés (si el menor tiene certificado de nacimiento) y representa la diferencia condicional en asistencia escolar entre el grupo de menores documentados y no documentados. En todos los casos, los coeficientes son significativos al 1% de confianza. Los resultados para los tres grupos de edad muestran que **la documentación sigue estando estrechamente asociada con la escolaridad, incluso cuando se tiene en cuenta el nivel educativo de los padres, la riqueza del hogar y la ubicación geográfica**. De la misma manera, la tercera columna presenta resultados cuando se comparan menores mediante un

proceso de *matching*, tal como ha sido descrito anteriormente. En este caso, los resultados representan la diferencia promedio de asistencia escolar entre menores registrados y no registrados cuyas características, además de las de su hogar, conforman una propensión similar a estar registrados (pese a que uno lo está y el otro no). Para todos los grupos de edad, **el resultado del *matching* es significativamente distinto de cero al 1% y presenta resultados consistentes con los obtenidos para las diferencias promedio no condicionadas y condicionadas.**

En líneas generales, **el subregistro muestra una diferencia menor en el enrolamiento escolar en edad de educación primaria que en la secundaria.** Sin embargo, la diferencia en escolaridad de los menores en edad de educación primaria asociada con la indocumentación es sustancial (alrededor de 10 puntos porcentuales).

El mismo ejercicio para los **menores peruanos** revela resultados cualitativamente similares, aunque las diferencias son menores que en el caso dominicano, con diferencias de entre 5 y 10 puntos porcentuales entre menores documentados y no documentados. **Al contrario que en República Dominicana, el caso peruano no muestra una diferencia importante entre los menores en edad de asistir a la escuela primaria y aquellos en edad de asistir a la escuela secundaria.**

Gráfico 19. Diferencias en enrolamiento escolar entre menores con y sin certificado de nacimiento (Perú)



Se realizó un ejercicio similar entre los adultos, con medidas directas de documentación para todos los adultos en República Dominicana. En este caso, las variables de control son similares a las utilizadas en el caso de los menores, aunque esta vez midiendo características individuales (y no del jefe de hogar). Es decir que se incluyen la edad, el sexo, la educación y un indicador de si es inmigrante para cada individuo, además de las características del hogar (el nivel de riqueza, si es urbano o rural, cantidad de miembros) y la ubicación geográfica (es decir, distrito de residencia).

En términos de indicadores de bienestar económico y social, la ENDES dominicana permite obtener información sobre informalidad y salud. La medida de informalidad no es directa, aunque la pregunta sobre categoría ocupacional permite una aproximación a la definición. Se define como informal a los individuos que declaran ser cuentapropistas, trabajan para un familiar sin pago o son empleados domésticos. **Los resultados tanto para la regresión como para el *matching* establecen que entre los adultos indocumentados aumenta la probabilidad de que sean empleados en el sector informal.** Vale la pena destacar que los resultados se mantienen si se redefine la variable que captura informalidad (por ejemplo, excluyendo a los cuentapropistas). En términos de **acceso a la salud** se dispone de dos instrumentos:

- Si disponen de seguro de salud, en general provistos por entes oficiales, como el Seguro Nacional de Salud (SENASA); y
- Si las mujeres accedieron a un chequeo médico regular (el Papanicolaou).

En ambos casos, entre **los individuos cedulados aumenta la probabilidad de que tengan acceso a servicios de salud**. Vale recordar que en este caso se están comparando individuos una vez ponderado el nivel educativo, la riqueza del hogar y la ubicación geográfica (y si es urbano o rural). **El resultado en acceso a la salud demuestra que la probabilidad de que los indocumentados estén cubiertos disminuye entre 8 y 17 puntos porcentuales**. Como se expuso anteriormente, el supuesto para entender este resultado como causal es que no haya otras características no observadas que determinen la indocumentación y el acceso a la salud. Sin embargo, independientemente de la causalidad, este resultado sugiere que los indocumentados están expuestos a menor cuidado médico y que un plan de expansión de la cobertura de salud pública debería considerar formas de llegar a este grupo de gente excluida.

Cuadro 8. Diferencia entre individuos cedulados y no cedulados (República Dominicana)

| Indicador | Diferencia entre individuos con y sin cédula | |
|---|--|---------------------|
| | Regresión | <i>Matching</i> |
| Informalidad | -0.067 (0.017)*** | -0.122 (0.030)** |
| Seguro de salud | 0.084 (0.009)*** | 0.170 (0.016)*** |
| Examen médico | 0.139 (0.022)*** | 0.037 (0.037) |
| Errores estándar entre paréntesis. *** significativo al 1%, ** al 5%, * al 10%. Observaciones, por fila: 30009, 38622 y 19392 (sólo mujeres). | | |

La ENDES peruana permite realizar el mismo ejercicio en términos de fenómenos por explicar, aunque solamente se cuenta con información para mujeres de entre 15 y 49 años. Además, la encuesta proporciona información sobre participación en dos programas públicos. El primero es el programa “Juntos”, un plan de transferencia de dinero a las familias más

pobres, que requieren acciones en términos de nutrición, salud, etc. Cabe destacar que este año el programa Juntos se asoció con el RENIEC para promover la documentación entre los menores. El segundo es más general y pregunta si la mujer participó en algún programa de alfabetización, además de la escuela primaria. Para todas las regresiones se utiliza solamente información para mujeres mayores de edad, dada la baja documentación registrada en menores de entre 15 y 17 años.

Los resultados para informalidad no muestran que en el caso peruano la tenencia de DNI entre mujeres sea determinante. Sin embargo, para servicios de salud y programas públicos, la indocumentación está estrechamente asociada con menores niveles de acceso. Dado que los programas públicos suelen estar diseñados para alcanzar a los más necesitados, el hecho de que la participación sea mayor entre mujeres documentadas sugiere que la tenencia de DNI, un requisito común en los programas públicos peruanos, se convierta en una restricción activa.

El análisis realizado para la República Dominicana en términos del acceso a la salud es el mismo que para el caso de Perú, tanto para el acceso a la salud como para el acceso a programas públicos: si bien **el efecto negativo de la indocumentación solo puede entenderse como causal bajo ciertos supuestos fuertes, estos resultados sugieren que el grupo de indocumentados merece especial atención para evitar su exclusión de servicios y programas cuyo objetivo es reducir los síntomas de la pobreza.**

Cuadro 9. Diferencia entre mujeres con DNI y sin DNI (Perú)

| Indicador | Diferencia entre mujeres con y sin DNI | |
|--|--|---------------------|
| | Regresión | <i>Matching</i> |
| Informalidad | -0.007 (0.016) | 0.036 (0.020)* |
| Seguro de salud | 0.026 (0.011)** | 0.120 (0.016)*** |
| Examen médico | 0.106 (0.018)*** | 0.094 (0.022)*** |
| Programa “Juntos” | 0.059 (0.013)*** | 0.034 (0.012)*** |
| Programa alfabetización | 0.067 (0.022)*** | 0.071 (0.026)*** |
| Errores estándar entre paréntesis. *** significativo al 1%, ** al 5%, * al 10%. %. Observaciones, por fila: 28346, 28006, 26810, 10381, 9631 | | |

5. Conclusiones

Se han presentado pruebas de que hay una estrecha relación entre **la indocumentación y los menores niveles de acceso a bienes y servicios que determinan el bienestar y las posibilidades económicas y sociales de los hogares**. Este ejercicio ha permitido determinar que incluso cuando se tiene en cuenta la ubicación geográfica de los hogares, su nivel de riqueza o el nivel educativo de sus miembros, la indocumentación y el subregistro todavía tienen suficiente poder explicativo para comprender las diferencias en los indicadores de interés. En particular, hay **resultados que**, independientemente de la metodología, **se repiten tanto en República Dominicana como en Perú**, a saber: **acceso a cuentas bancarias (que pueden determinar el acceso a instrumentos de crédito como tarjetas de crédito o giros al descubierto), escolarización de los menores y acceso a servicios de salud pública. En el caso de Perú, también debe agregarse el acceso a los programas públicos destinados a reducir la pobreza.**

El crédito, la educación y la salud constituyen tres instrumentos fundamentales en la lucha contra la pobreza y en el diseño de políticas para mejorar las condiciones de vida de los

más necesitados. De manera similar, son instrumentos que pueden permitir la ruptura con la transmisión intergeneracional de pobreza y exclusión. Por esa razón, los resultados de esta sección en su conjunto sugieren, independientemente de los supuestos necesarios para que se puedan interpretar como causales, que los hogares o individuos indocumentados están en una posición de desventaja relativa en comparación con hogares de iguales características socio-demográficas que están documentados. Por lo tanto, los programas de documentación, además de promover el derecho de las personas, tienen el potencial de reducir la brecha de acceso a servicios fundamentales ya sea directamente o porque permitirían identificar los hogares más excluidos.

Sección III: Discusión

1. Interpretación y causalidad

Como se ha señalado en secciones anteriores, la lectura de los resultados debe hacerse cuidadosamente ya que se requieren supuestos muy fuertes para poder interpretarlos como causales. Principalmente, se requiere que el fenómeno de la documentación esté total y únicamente explicado por las características observables de los individuos y hogares incluidas en las regresiones. Sin embargo, existen buenas razones para creer que este supuesto no se cumple totalmente y que, por esa razón, los resultados son solamente correlaciones robustas.

Por ejemplo, existe la posibilidad de que los individuos opten por la documentación (ellos o los menores del hogar) cuando necesitan ejercer sus derechos o su demanda de bienes o servicios. Esta lectura de los resultados podría derivarse de los resultados que muestran un mayor nivel de indocumentación entre los menores en edad preescolar o entre los jóvenes con derecho a documentarse (en el segmento entre 16 y 18 años), independientemente del nivel de riqueza o educativo. Es decir, quizás a medida que un individuo o sus hijos encuentran la necesidad de entrar en contacto tanto con el Estado como con el sector privado, los hogares perciben mayores beneficios y, por lo tanto, decidan documentarse. La interpretación de que la demanda es un factor preponderante a la hora de optar por la documentación resulta válida y presupone la presencia de fenómenos no observables que reducen la eficacia de los supuestos mencionados anteriormente.

Sin embargo, el hecho de que la presencia institucional de agencias de documentación sea un factor relevante en República Dominicana indica que la demanda por documentación puede estar limitada por la oferta. Si bien estos resultados no se extienden a Perú, con estos datos no se puede descartar que la presencia del Estado a distintos niveles (por ejemplo, campañas de información o llegada a hogares rurales pobres) sea relevante. También cabe destacar que incluso en los segmentos donde la documentación es obligatoria o necesaria, existen diferencias en los niveles de documentación y en el ejercicio de derechos en función de las características de los hogares e individuos. Un ejemplo es el de los menores de padres inmigrantes en República Dominicana. Si bien en el período estudiado los hijos de inmigrantes (legales o no) tenían derecho a obtener su partida de nacimiento dominicana, en los resultados se observa un nivel de subregistro importante.

De la misma manera, cabe destacar que el uso de efectos fijos regionales (ya sea a nivel de provincia, distrito o conglomerado) en una muestra sin variación temporal permite controlar según variables de la presencia estatal, como gasto público o infraestructura, cuya información resulta difícil de encontrar a niveles tan desagregados. Esto significa que las regresiones presentadas equivalen a comparar a dos hogares en la misma ubicación geográfica, expuestos a la misma intervención estatal. Sin embargo, los resultados presentados no solucionarían el problema de que la presencia del Estado pueda tener efectos heterogéneos en los hogares (por ejemplo, si la falta de caminos permite una documentación relativa más alta en hogares urbanos, que en hogares rurales). De todas maneras, tanto los resultados de la primera como de la segunda sección son robustos ante la inclusión de distintos niveles de ubicación geográfica y presuponen, por ejemplo, que dado el nivel de electrificación de un distrito peruano o la formalidad del mercado laboral de un distrito dominicano, aumenta la probabilidad, respectivamente, de que los hogares documentados tengan acceso a la red o estén empleados formalmente.

En definitiva, existen razones para interpretar los resultados solamente como correlaciones robustas. Sin embargo, éstas muestran que la documentación está asociada con ciertos resultados positivos en términos de participación económica y educativa. De cualquier manera, y como se abordará luego, el valor de esta información está en que, por ejemplo, se pueden usar indicadores de indocumentación para identificar otros flagelos como el analfabetismo o la no escolarización de menores, o viceversa.

2. Agregación de los resultados

Los resultados obtenidos en las dos secciones anteriores también señalan que si un plan de documentación incrementa la escolaridad o el acceso a servicios y programas públicos, los beneficios económicos a nivel agregado podrían constatarse en varios aspectos. Por ejemplo, mediante las externalidades productivas que puede generar una sociedad más escolarizada o más saludable. De la misma manera, mediante una mayor participación en los mercados formales (ya sea de productos o de trabajo). Todas estas actividades pueden estar asociadas con mayores niveles de ingreso del hogar y agregado, incluso generando recursos fiscales adicionales. La información disponible no permite realizar un análisis costo-beneficio de la documentación, pero este análisis podría generar mayor legitimidad en las políticas de documentación que se complementen con los argumentos relacionados con el derecho constitucional a la documentación.

De la misma manera, si bien algunos fenómenos como la correlación, en niveles de indocumentación, entre adultos y menores dentro del hogar, o el efecto independiente de la riqueza del hogar y del nivel educativo, arrojan resultados consistentes y, probablemente, relevantes para toda América Latina, muchos de los resultados obtenidos en este estudio presentan fenómenos dispares. Por ejemplo, en República Dominicana la presencia institucional parece ser un factor determinante en la tasa de documentación de los menores, mientras que en Perú éste no es el caso. ¿Qué es lo que genera esta disparidad? Existen varias alternativas que no se pueden responder en el marco de este estudio pero que mejorarían la comprensión de los resultados: por ejemplo la ubicación de las agencias registrales, la necesidad de las mismas en el territorio, y la información que la población posee. En el caso de Perú, algunas de las alternativas que pueden explicar esta disparidad son: no se observaría un efecto de las agencias registrales si las autoridades hubieran abierto oficinas en lugares donde la documentación es menor o dónde menos se las necesitan; o si la documentación de menores es más efectiva en los centros de salud peruanos y por eso la existencia de una agencia registral sea irrelevante; o, por el contrario, si los hogares no conocen la existencia de estas oficinas y por eso no las usan. En definitiva, cada país presenta características institucionales y legales que requieren más y mejor investigación sobre los determinantes idiosincrásicos de sus respectivos procesos de documentación.

3. Implicaciones para las políticas

En este apartado se busca recopilar las implicaciones para las políticas que surgen como resultado del análisis de los datos presentados y que se encuentran dispersas a lo largo del documento. Las implicaciones para las políticas, para ordenar la presentación, se dividirán en diferentes temas.

1)- Variación regional:

- El subregistro y la indocumentación tienen una distribución desigual en el territorio y en la población, y se constata un nivel más elevado de indocumentación en las zonas rurales;
- Se observa que la variación regional de la composición de los hogares, tanto en República Dominicana como en Perú, es sustancial. En ambos países alrededor del 68% de los hogares tienen al menos un menor. Por el contrario, en regiones como el

Distrito Nacional (Rep. Dominicana) y Moquegua (Perú) alrededor del 43% de los hogares no tienen menores, mientras que en otras regiones como Independencia (Rep. Dominicana) y Loreto (Perú) solamente el 24% y 17% de los hogares no tienen menores. Estas diferencias regionales en la composición demográfica de los hogares tiene implicaciones importantes a la hora de localizar los programas de documentación.

- En el caso de República Dominicana hay una sustancial variación en la proporción de menores no registrados entre las distintas provincias, de la misma manera que la distribución de la documentación entre mayores de 18 años arroja diferencias regionales de hasta 10 puntos porcentuales. Teniendo en cuenta la información sobre la proporción de hogares con menores y la proporción de menores con CN se puede obtener una medida de la incidencia relativa del subregistro de los menores en cada una de las provincias. Por ejemplo, además de tener un alto subregistro, Elías Piña y Pedernales también tienen una proporción alta de hogares con menores. El Distrito Nacional, por el contrario, tiene un alto nivel de documentación combinado con una baja proporción de hogares con menores.
- En el caso de Perú, se observa que el fenómeno de la indocumentación también muestra una significativa variación regional. Por ejemplo, en departamentos como Arequipa, Ica y Moquegua, la proporción de menores con certificado de nacimiento y de mujeres mayores de edad con DNI supera el 95%. En otros, como Loreto o Ucayali, ambos porcentajes disminuyen 10 puntos (85%). Un resultado interesante, es que en el grupo de mujeres menores encuestadas, la variación en la tenencia de certificado de nacimiento es aún mayor.

2)- Migración:

- El fenómeno inmigratorio también está muy relacionado con el registro. Por ejemplo, los niños nacidos en República Dominicana tienen derecho a su partida de nacimiento sólo si sus padres son dominicanos o inmigrantes legales. Eso excluye, principalmente, a los hijos de inmigrantes ilegales. De la misma forma se observa que **el subregistro de los menores en hogares cuyo jefe de hogar es inmigrante no sólo es en promedio bastante menor, sino que varía mucho más entre provincias.**⁴

⁴ Se necesitaría disponer de más datos para saber si son hijos de inmigrantes ilegales, o si son hijos de inmigrantes legales que no ejercen sus derechos.

3)- Urbanización

- Una parte importante de las diferencias de registro entre provincias se explica por el grado de urbanización. En el caso de República Dominicana se observa que el porcentaje de menores con certificado de nacimiento en hogares urbanos es 6 puntos mayor que en hogares rurales.

4)- Agencias

- La presencia de agencias de registro tiene impactos diferentes en Perú y República Dominicana. En República Dominicana, los hogares que están en distritos con agencia tienen mayores tasas de registro que los hogares en distritos sin agencia. En el caso de Perú la presencia de agencia parece no tener incidencia en el nivel de registro de los menores.

5)- Características del Hogar

- El grado de escolarización del jefe de hogar no solamente tiene un impacto positivo sobre la proporción de menores con certificado de nacimiento sino que crece con el nivel educativo. Hay una mayor probabilidad de que los hogares con una mayor cantidad de menores, éstos no estén registrados, y a mayor edad del jefe de hogar la proporción de menores registrados es mayor.
- Hay una estrecha relación entre las medidas de subregistro de los adultos y el registro de los menores en el hogar, de la misma manera que los adultos en aquellos hogares donde el jefe tiene cédula están significativamente más documentados. Esto pone de manifiesto que hay una fuerte **tendencia a la transmisión intergeneracional del fenómeno del subregistro**. Hay una alta probabilidad de que los hijos e hijas nacidos en hogares con madres indocumentadas estén también indocumentados;
- Cuanto más **rico es el hogar**, más alta es la proporción promedio de menores registrados. Esto señala que existe una relación entre la indocumentación y la pobreza. Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente a propósito de la urbanización, los resultados indican que importa más el nivel de riqueza que el área de residencia. Sin embargo, una manera de llegar a los indocumentados de bajos ingresos puede ser a través de programas de documentación en zonas rurales; y
- Si bien se evidencia que no hay distinción de género en el fenómeno del subregistro, sí lo hay en la documentación, donde las mujeres parecen ser las más perjudicadas.

6) Acceso a servicios

- La indocumentación está fuertemente asociada a menores niveles de acceso a bienes y servicios que determinan el bienestar y las posibilidades económicas y sociales de los hogares;
- Las diferencias en acceso a servicios y en materia de propiedad de tierras es sustancial entre hogares con jefe documentado y hogares con jefe indocumentado;
- En el caso de los menores, la documentación está estrechamente relacionada con la escolaridad, incluso cuando se tiene en cuenta el nivel educativo de los padres, la riqueza del hogar, y la ubicación geográfica;
- Los adultos indocumentados tienen una mayor probabilidad de trabajar en el mercado informal que los adultos documentados., de la misma forma que es más probable que los individuos que poseen documentos tengan acceso a los servicios de salud;
- El subregistro y la indocumentación tienen un impacto negativo tanto en el nivel de ingreso y de educación, como en el acceso a los servicios públicos (teléfono y electricidad) y privados (cuentas bancarias, seguros de salud);
- El crédito, la educación y la salud constituyen tres instrumentos fundamentales en la lucha contra la pobreza y en el diseño de políticas para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados. De manera similar, son instrumentos que pueden propiciar la ruptura de la transmisión intergeneracional de pobreza y exclusión;
- El efecto negativo de la indocumentación sugiere que el grupo de indocumentados merece especial atención para evitar su exclusión de los servicios y programas cuyo objetivo consiste en reducir los síntomas de la pobreza.

Anexos

1. Registro de los menores

Cuadro 1. Medidas de registro de los menores de 18 años en Perú y República Dominicana

| Variable | | Observaciones | Media | |
|----------------------|------------------------------|---------------|-------|-----|
| República Dominicana | Al menos 1 menor con CN | Todos | 22000 | .93 |
| | Todos los menores con CN | Todos | 22000 | .83 |
| | Proporción de menores con CN | Todos | 22000 | .89 |
| | | 0-5 años | 10847 | .79 |
| | | 6-18 años | 18202 | .92 |
| Perú | Al menos 1 menor con CN | Todos | 23534 | .96 |
| | Todos los menores con CN | Todos | 23534 | .88 |
| | Proporción de menores con CN | Todos | 23534 | .92 |
| | | 0-5 años | 12375 | .86 |
| | | 6-18 años | 19799 | .96 |

2. Registro y Documentación de los mayores

Cuadro 2. Medidas de documentación de los mayores de 16 años en República Dominicana

| Variable | Edad | Observaciones | Media |
|---------------------------|--------------|---------------|-------|
| Cédula | Todos | 78195 | .87 |
| | 16 y 17 años | 5260 | .14 |
| | 18 años + | 72935 | .92 |
| Certificado de nacimiento | Todos | 78060 | .97 |
| | 16 y 17 años | 5248 | .96 |
| | 18 años + | 72812 | .97 |

Cuadro 3. Medidas de documentación de las mujeres mayores de 15 años en Perú

| Variable | Edad | Observaciones | Media |
|----------------------------|------------|---------------|-------|
| Tiene alguna documentación | Todos | 31203 | .98 |
| | 15-17 años | 3783 | .97 |
| | 18 años + | 27420 | .98 |
| DNI | Todos | 31203 | .82 |
| | 15-17 años | 3783 | .03 |
| | 18 años + | 27420 | .93 |
| Certificado de nacimiento | Todos | 31203 | .15 |
| | 15-17 años | 3783 | .77 |
| | 18 años + | 27420 | .07 |
| Otro documento | Todos | 31203 | .27 |
| | 15-17 años | 3783 | .29 |
| | 18 años + | 27420 | .27 |

3. Dispersión geográfica del subregistro y la indocumentación en República Dominicana y Perú

Cuadro 4. Medidas de documentación en departamentos peruanos

| | (1) | (2) | (3) | (4) |
|--------------|-------------------------|------------------|----------------|----------------|
| | Hogares con menores (%) | % Menores con CN | % Mujeres con | |
| | | | CN: 15-17 años | DNI : 18+ años |
| Amazonas | 0.73 | 0.95 | 0.73 | 0.84 |
| Ancash | 0.63 | 0.94 | 0.81 | 0.95 |
| Apurímac | 0.66 | 0.94 | 0.80 | 0.95 |
| Arequipa | 0.59 | 0.96 | 0.78 | 0.97 |
| Ayacucho | 0.65 | 0.93 | 0.80 | 0.97 |
| Cajamarca | 0.75 | 0.93 | 0.80 | 0.90 |
| Callao | 0.62 | 0.94 | 0.59 | 0.97 |
| Cusco | 0.67 | 0.90 | 0.82 | 0.92 |
| Huancavelica | 0.66 | 0.92 | 0.72 | 0.94 |
| Huanuco | 0.71 | 0.94 | 0.75 | 0.91 |
| Ica | 0.67 | 0.97 | 0.81 | 0.97 |
| Junín | 0.70 | 0.95 | 0.79 | 0.95 |

| | | | | |
|---------------|------|------|------|------|
| La Libertad | 0.75 | 0.93 | 0.59 | 0.94 |
| Lambayeque | 0.70 | 0.94 | 0.76 | 0.94 |
| Lima | 0.62 | 0.95 | 0.72 | 0.96 |
| Loreto | 0.83 | 0.85 | 0.85 | 0.83 |
| Madre de Dios | 0.67 | 0.89 | 0.85 | 0.91 |
| Moquegua | 0.57 | 0.98 | 0.80 | 0.97 |
| Pasco | 0.69 | 0.92 | 0.65 | 0.94 |
| Piura | 0.74 | 0.87 | 0.77 | 0.92 |
| Puno | 0.63 | 0.95 | 0.82 | 0.96 |
| San Martín | 0.72 | 0.92 | 0.77 | 0.91 |
| Tacna | 0.63 | 0.95 | 0.70 | 0.98 |
| Tumbes | 0.70 | 0.95 | 0.78 | 0.96 |
| Ucayali | 0.76 | 0.87 | 0.80 | 0.87 |

Cuadro 5. Variación regional en República Dominicana

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|------------------------|-------------------------|--------------------|-----------------|-------|--------------------|----------|
| | Hogares con menores (%) | Menores con CN (%) | | | Adultos con cédula | |
| | | Jefe dominicano | Jefe extranjero | Todos | 16-17 años | 18+ años |
| distrito nacional | 0.57 | 0.92 | 0.87 | 0.92 | 0.27 | 0.96 |
| azua | 0.75 | 0.86 | 0.76 | 0.86 | 0.09 | 0.90 |
| Bahoruco | 0.75 | 0.84 | 0.38 | 0.82 | 0.11 | 0.86 |
| Barahona | 0.73 | 0.88 | 0.59 | 0.88 | 0.13 | 0.90 |
| Dajabón | 0.68 | 0.87 | 0.48 | 0.86 | 0.11 | 0.92 |
| Duarte | 0.66 | 0.94 | 0.34 | 0.93 | 0.13 | 0.94 |
| Elías Piña | 0.73 | 0.81 | 0.31 | 0.78 | 0.11 | 0.86 |
| El Seibo | 0.66 | 0.90 | 0.70 | 0.87 | 0.16 | 0.87 |
| Espaillat | 0.66 | 0.94 | 0.29 | 0.93 | 0.21 | 0.94 |
| Independencia | 0.76 | 0.88 | 0.39 | 0.86 | 0.22 | 0.90 |
| La Altagracia | 0.64 | 0.92 | 0.66 | 0.91 | 0.11 | 0.92 |
| La Romana | 0.65 | 0.92 | 0.78 | 0.91 | 0.15 | 0.92 |
| La Vega | 0.67 | 0.94 | 0.24 | 0.93 | 0.16 | 0.95 |
| María Trinidad Sánchez | 0.67 | 0.88 | 0.91 | 0.88 | 0.08 | 0.93 |
| Monte Cristi | 0.61 | 0.92 | 0.41 | 0.90 | 0.17 | 0.91 |
| Pedernales | 0.74 | 0.81 | 0.48 | 0.78 | 0.16 | 0.88 |
| Peravia | 0.72 | 0.83 | 0.53 | 0.82 | 0.17 | 0.91 |
| Puerto Plata | 0.61 | 0.90 | 0.78 | 0.89 | 0.13 | 0.92 |
| Salcedo | 0.64 | 0.95 | 0.94 | 0.95 | 0.14 | 0.96 |
| Samaná | 0.69 | 0.89 | 0.64 | 0.88 | 0.09 | 0.94 |

| | | | | | | |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| San Cristóbal | 0.70 | 0.88 | 0.46 | 0.88 | 0.12 | 0.93 |
| San Juan | 0.75 | 0.87 | 0.39 | 0.87 | 0.15 | 0.91 |
| San Pedro de Macorís | 0.67 | 0.92 | 0.68 | 0.91 | 0.11 | 0.91 |
| Sánchez Ramírez | 0.72 | 0.90 | 1.00 | 0.90 | 0.11 | 0.94 |
| Santiago | 0.67 | 0.95 | 0.64 | 0.95 | 0.13 | 0.96 |
| Santiago Rodríguez | 0.66 | 0.94 | 0.74 | 0.94 | 0.09 | 0.94 |
| Valverde | 0.63 | 0.91 | 0.39 | 0.89 | 0.10 | 0.90 |
| Monseñol Nouel | 0.69 | 0.93 | 0.69 | 0.93 | 0.13 | 0.95 |
| Monte Plata | 0.69 | 0.87 | 0.63 | 0.86 | 0.13 | 0.89 |
| Hato Mayor | 0.66 | 0.91 | 0.59 | 0.90 | 0.15 | 0.92 |
| San José de Ocoa | 0.67 | 0.90 | 0.63 | 0.89 | 0.11 | 0.92 |
| Santo Domingo | 0.70 | 0.89 | 0.68 | 0.88 | 0.20 | 0.94 |