



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.47/L.1  
21 de febrero de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
REUNION DEL COMITE DE EXPERTOS PARA EL  
MEJORAMIENTO DE FUENTES DE ESTADISTICAS  
DEMOGRAFICAS

Organizada por las Naciones Unidas,  
a través de la Comisión Económica para  
América Latina y el Fondo de las  
Naciones Unidas para Actividades de  
Población (UNFPA), con la colaboración  
del Centro Latinoamericano de  
Demografía (CELADE)

Buenos Aires, 25 al 29 de marzo de 1974

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

EL REGISTRO CIVIL COMO ORGANISMO RECOLECTOR DE  
INFORMACIONES ESTADISTICAS

Presentado por

Adolfo Gaete-Darbó, Experto de Asistencia Técnica  
de las Naciones Unidas (ATNU)

Las opiniones expresadas en este estudio son de la exclusiva  
responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la  
organización a que pertenece.

74-2-0261



INDICE

	<u>Página</u>
Antecedentes .....	1
Objetivos y procedimientos .....	3
Situación actual de los registros civiles .....	3
Concepto moderno de Registro Civil .....	8
El registro civil y la colectividad .....	16
Aportes del registro civil .....	18
Actividades internacionales para el perfeccionamiento del Registro Civil .....	24
Conclusiones .....	33



## Antecedentes

1. Este documento se escribe para ser presentado en la reunión del Comité de Expertos para el mejoramiento de las fuentes de Estadísticas Demográficas que tendrá lugar en Buenos Aires, Argentina, del 25 al 29 de marzo de 1974. Según los objetivos de la reunión, el Comité de Expertos "examinará los métodos utilizados en los países de la región para producir Estadísticas Demográficas y los evaluará en función de su aplicación en el contexto de las características específicas latinoamericanas". Este análisis implica una comparación de las ventajas e inconvenientes de cada uno y de los aportes que pueden hacer al desarrollo económico y social de los pueblos.

2. Frente a la deficiencia de la mayoría de los servicios de Registro Civil en Latinoamérica se ha puesto en duda su utilidad como organismos recolectores de datos estadísticos y se ha pensado en buscar mecanismos de sustitución. El CELADE ha desarrollado con este propósito técnicas para levantar encuestas especiales que permiten el cálculo de las tasas demográficas principales, a la vez que la recolección de informaciones sobre fecundidad y otras variables. ¿Debe un método substituir al otro, para que en el futuro la atención se concentre en uno sólo? ¿Habrá acaso ventajas en la coexistencia y perfeccionamiento de ambos? Tal vez el Comité pueda dilucidar cuestiones como éstas y pueda también producir por lo menos las bases de un plan de acción futura para promover el mejoramiento de las fuentes de las estadísticas demográficas en América Latina.

3. Desde otro ángulo, el Registro Civil no ha logrado atraer la atención de muchas personas. Sus estrechas relaciones con el derecho de familia, sus vinculaciones con la estadística demográfica como organismo recolector de las informaciones básicas y sus vinculaciones con varios otros organismos de la administración pública, como los encargados de la salud pública, del registro electoral, de la identificación personal, del reclutamiento militar que necesitan de su concurso para su funcionamiento normal, lo transforma en una

/institución compleja

institución compleja cuyas características, finalidades y funciones y, sobre todo, cuyos aportes al desarrollo de los pueblos, no se conoce muy bien. En prueba de lo anterior, basta preguntar ¿en qué universidad, en qué institución docente, en qué disciplina científica se estudia de lleno, en todos sus aspectos, el Registro Civil?

4. El acelerado crecimiento de la población mundial confiere urgencia al estudio del asunto planteado en el párrafo 2, anterior. Según las estimaciones más recientes, la población mundial era de más de 3 800 millones a mediados de 1973 y su ritmo de crecimiento sigue siendo de 2 % anual, en promedio. Muchos países están tomando ahora conciencia de la gravedad del problema. Las Naciones Unidas han declarado el año 1974 como el "Año Mundial de la Población" y en el mes de agosto se celebrará en Bucarest la Conferencia Mundial de Población que constituirá un aporte importante en los intentos de "organizar nuestras sociedades de una manera más inteligente para que el crecimiento de la población tenga lugar en proporción con nuestras posibilidades de desarrollar los recursos necesarios" 1/. Será, pues, un ensayo de racionalización de la población y del desarrollo, en el curso del cual "se explorarán las interrelaciones de la población con el desarrollo mismo, los recursos y el medio, los derechos humanos y la estructura de la familia" 2/. Parece evidente que en los próximos años se harán esfuerzos para limitar el crecimiento de la población mediante fórmulas y procedimientos que respeten los derechos fundamentales de la persona humana y de la familia. Si se acepta que el primer paso para el estudio y solución de este problema es la medición de su magnitud y la de los cambios que experimente a través del tiempo, se puede prever que se hará urgente el perfeccionamiento de los métodos o sistemas estadísticos de recolección y elaboración de datos y de los organismos encargados de su aplicación.

---

1/ Salas, Rafael M., Desarrollo, Suplemento, Volumen 1, Número 3, diciembre de 1973, Naciones Unidas.

2/ Carrillo Flores, Antonio, Desarrollo, Suplemento, Volumen 1, Número 3, diciembre de 1973.

### Objetivos y procedimiento

5. Este documento persigue demostrar la necesidad actual y urgente de desarrollar, modernizar y perfeccionar los registros civiles de América Latina por la importancia de sus funciones y el valor de los aportes que pueden hacer en lo que respecta a la organización y la paz sociales, los estudios de población y la salud pública y en general para el funcionamiento normal de las sociedades. Con este fin, se presenta un breve panorama de la situación actual de los referidos servicios en la región, se describe y se precisan las funciones de un registro civil moderno, así como lo han caracterizado las Naciones Unidas y se mencionan sus principales aportes en los campos mencionados.

### Situación actual de los registros civiles

6. No se puede olvidar que como herencia de la legislación francesa en algunos países latinoamericanos y de la legislación española en otros, los servicios de registro civil de la región nacieron y se organizaron para ocuparse de la organización familiar y que a esta finalidad primaria se agregaron después otras, entre las cuales está la de colaborar en la producción de las estadísticas vitales, recogiendo sus datos básicos.

7. Los datos recogidos por el registro civil deben llegar a poder de otros organismos que los elaboran: los servicios de estadística, los servicios de salud o excepcionalmente ambos que en tal caso comparten la responsabilidad, sea en virtud de la ley o de convenios específicos.

8. La distinción entre el campo de la recolección de la información y el de su elaboración está vigente en América Latina y es importante porque determina la organización de todo el sistema productor y tiene marcada influencia en su funcionamiento. Las instituciones participantes deben marchar unidas y trabajar en colaboración permanente, formando lo que se llama un "sistema administrativo".

9. La importancia de la función estadística del registro civil ha crecido en el curso de los años hasta igualar la de su función jurídica y ahora, por la necesidad de conocimiento continuo de las características y tendencias de la población, el interés social del registro de los hechos vitales (hechos y actos de estado civil) es mayor que su interés privado o individual. Por eso se demanda cada día con más insistencia la integridad del registro, meta difícil de conseguir.

10. No obstante, mientras que muchos organismos de la administración pública de los países del área han logrado su modernización, incluyendo los servicios de estadística y de salud, el proceso evolutivo de los registros civiles ha sido lento, en gran parte como consecuencia de su estrecha subordinación a las normas de derecho que no son fácilmente modificables. En muchos países todavía no se concede la debida importancia al cumplimiento de la función estadística ni a la preparación estadística del personal. Y a diferencia de lo que ocurre en la etapa de la elaboración, la recolección de los datos se lleva a cabo por un número de funcionarios relativamente alto que trabajan con marcada autonomía, separados unos de otros, sin posibilidades de consultas y con asesoría y control escasos.

11. Así se explica por qué, como se reconoce en todos los sectores, en materia de estadísticas vitales los errores de la recolección son más frecuentes, más graves y más difíciles de corregir que los de la elaboración. Por eso es que para mejorar la calidad de las estadísticas vitales de los países latinoamericanos, el registro civil, como organismo recolector de la información, debe recibir asistencia prolongada.

12. En más de una ocasión se han preparado documentos que describen la situación y el grado de desarrollo de los registros civiles en América Latina. Para la Conferencia sobre Demografía y Salud Pública en América Latina de la Fundación Milbank Memorial, celebrada en Nueva York en 1963, el autor preparó una evaluación de las Estadísticas Vitales en América Latina, con especial énfasis en la

/etapa de

etapa de la recolección de los datos 3/ y para el Segundo Seminario Interamericano de Registro Civil, que tuvo lugar en Lima en noviembre de 1964, la CEPAL preparó varios documentos con el mismo propósito 4/. Se puede afirmar que en lo esencial los postulados de ambos documentos siguen siendo válidos. Así lo demuestra también el Resultado de la Encuesta sobre Registro Civil en los Países Latinoamericanos que en 1971 llevó a cabo el Instituto Interamericano del Niño y cuyo Informe se ha publicado en 1973. Esto significa que en el último decenio los progresos logrados por el Registro Civil han sido pocos. Es posible pues, apoyarse en tales documentos para describir la situación actual del Registro Civil en la región, situación que principalmente es el resultado de la incomprensión de los gobiernos sobre la importancia de su rol en el desenvolvimiento normal y progreso de las sociedades. Las líneas que siguen son un resumen de ese panorama.

a) Recursos presupuestarios. Son pocos los servicios de registro civil que cuentan con un presupuesto adecuado a sus necesidades. La mayoría pertenece al grupo de los más pobres dentro de la administración pública de cada país.

b) Legislación. Por regla general las leyes sobre registro civil son anticuadas, contemplan procedimientos demasiado complejos y en muchos casos ni siquiera se han codificado, hecho que dificulta su conocimiento y aplicación. Es también frecuente que sean reglamentarias, entorpeciendo la agilidad operativa de estos organismos. Tales características no permiten a los registros civiles integrarse a los sistemas administrativos que necesitan de su participación para funcionar adecuadamente.

---

3/ Adolfo Gaete-Darbó. Evaluación de las Estadísticas Vitales en América Latina, The Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. XLII, No 2, abril 1964, Segunda Parte, pág. 86.

4/ CEPAL, Descripción de Algunos Servicios de Registro Civil de las Américas, ST/ECLA/CONF.19/L.9, 23 noviembre 1964, y CEPAL, Bases para un Programa de Mejoramiento del Registro Civil en América Latina en el Período 1965-1969, ST/ECLA/CONF.19/L.14, 13 noviembre 1964.

c) Características orgánicas. Los Registros Civiles latinoamericanos son heterogéneos en su estructura y organización; en pocos países son de tipo nacional; sólo en algunos existe una oficina central que orienta, coordina y controla su acción; en varios, las oficinas locales dependen de las municipalidades o los juzgados y no existe un archivo central, como consecuencia de que los registros no se llevan por duplicado.

d) Cobertura. En varios países el registro civil no cubre teórica ni prácticamente el total de la población, sea porque parte del territorio queda fuera de su acción o porque la civilización no ha alcanzado todavía a algunos grupos étnicos. En algunos casos simplemente se ignora el porcentaje de la población o la superficie no cubiertos por el sistema de registro y la magnitud de los grupos aborígenes excluidos.

e) Integridad. En general, en América Latina no se conoce el grado de integridad de la inscripción de nacimientos y defunciones, dentro del territorio en que operan los registros civiles. Salvo pocas excepciones, no se han realizado pruebas formales para conocer el porcentaje de integridad y cuando se han llevado a cabo, los resultados no han sido plenamente satisfactorios.

f) Funcionarios. Los registradores siguen careciendo de la preparación mínima necesaria. En la gran mayoría de los países, prácticamente basta con saber leer y escribir para optar al cargo. En muy pocos se exigen estudios humanísticos y, salvo en uno o dos casos, no se imparte entrenamiento previo al nombramiento. En varios países, las condiciones para ser registrador en zonas rurales son aún menores que las exigidas para serlo en centros urbanos. Salvo uno o dos países, la función de registrador no constituye tampoco una carrera administrativa propiamente tal, no hay estabilidad funcionaria ni posibilidades regulares de ascender. La remuneración asume dos formas: en algunos países es un sueldo o salario que proviene del Estado y en otros, un arancel que paga directamente el público. En ambos casos es insuficiente, pero en el segundo caso además es inadecuada porque, precisamente, el sector de la población que más necesita de atención, guía y asistencia de parte del registrador es el cultural y económicamente desvalido.

/g) Documentación

g) Documentación. El método de registro es esencialmente escrito. Debe funcionar sobre la base de tres documentos principales: el documento original (certificado de nacimiento vivo, de defunción, de defunción fetal), el documento de registro (actas o partidas de nacimiento, matrimonio, defunción) y el informe estadístico (datos sobre cada hecho vital). En general, la documentación que ahora se usa es anticuada en cuanto al sistema empleado para la anotación de la información y está recargada de datos innecesarios. En ciertos países algunos de estos documentos ni siquiera existen, como el Certificado Médico de Defunción que tan firmemente ha recomendado la Organización Mundial de la Salud. En varios países el Informe Estadístico sigue siendo de tipo colectivo, con todas las desventajas que presenta sobre el de tipo individual (menos datos, menos flexibilidad de manejo). En cuanto al documento de registro, todavía subsiste el libro, como reminiscencia de los registros eclesiásticos; mientras no sea substituido por una ficha o tarjeta de diseño moderno, no se podrá decir que el registro civil ha abandonado su sello de antigüedad, porque tal tipo de documento impide la utilización de equipos de oficina que podrían hacer más expedita su labor, como máquinas fotocopadoras y de escribir y hace muy difícil la adopción de técnicas como la micropelícula.

h) Actitud de la colectividad. La colaboración de la colectividad en la región es todavía escasa y, en algunos países nula. Por ignorancia, desinterés o temor, la ocurrencia de los hechos vitales no se declara o se declara tardíamente. No se tienen noticias de que en los países de la región se hayan puesto en marcha programas o acciones concretos destinados a estimular la colaboración que la colectividad debe prestar a la función del registro civil.

i) Elaboración y publicación. Las deficiencias señaladas en las letras anteriores influyen en el proceso de elaboración de los datos y en la oportunidad de su publicación. Salvo contadas excepciones, las estadísticas vitales se publican en los países de la región con dos años o más de atraso, hecho que las hace perder gran parte de su valor.

### Concepto moderno de Registro Civil

13. Los documentos publicados por las Naciones Unidas sobre registro civil y estadísticas vitales contienen la nueva doctrina en materia de registro civil y permiten determinar las características que debería tener un moderno servicio de registro civil, habilitándolo para cumplir cabalmente no sólo sus funciones básicas, sino también las de colaboración que se le han asignado paulatinamente (o se le pueden asignar) como consecuencia natural de la evolución de la sociedad.

14. Hay tres métodos conocidos para recoger informaciones estadísticas sobre los hechos vitales: el analítico, el de enumeración y el de registro.

15. El método "analítico" es indirecto y de carácter matemático, se basa en el análisis de dos o más censos de población consecutivos y parte del supuesto de que la finalidad principal que se persigue con la producción de estadísticas vitales es calcular tasas de natalidad, mortalidad y nupcialidad. Tiene serias limitaciones - de hecho es el más limitado de los tres - alguna de las cuales provienen de los censos mismos. Se ha utilizado en aquellas zonas que no cuentan siquiera con un servicio de registro del estado civil incipiente, como en algunas regiones del Brasil. No obstante, en este trabajo no corresponde ocuparse de él.

16. El método de "enumeración", o recuento de la población, es el que utilizan los censos y las encuestas. Aun cuando teóricamente permite las mayores indagaciones estadísticas que pueden emprenderse y aunque también en teoría sea posible obtener a través de él una mayor cantidad de información que a través del método de registro, su principal limitación deriva del hecho de que sea un método "estático", capaz de proporcionar los elementos necesarios para presentar un cuadro de la población en un momento dado, pero incapaz de proporcionar aquellos otros necesarios para mostrar los cambios que ocurren continuamente en esa población, característica esencial de las estadísticas vitales. La subenumeración y la inexactitud de las informaciones constituyen

/también debilidades

también debilidades de este método que emanan, a veces, del enumerador o empadronador, persona que, como no es funcionario estable, no siempre posee los conocimientos, el interés y el sentido de responsabilidad necesarios; o del informante, persona que frecuentemente no tiene en la memoria todas las informaciones requeridas o que no desea o no le interesa colaborar.

17. Los servicios de registro del estado civil utilizan el llamado método de "registro" que se ha definido como la inscripción continua, permanente y obligatoria de los hechos vitales y sus características, con fines jurídicos y estadísticos. Tiene pues tres características. La "continuidad" que se asigna a este método es lo que confiere dinamismo a las estadísticas vitales, es decir, lo que les permite mostrar los cambios que continuamente ocurren en la condición física (edad, sexo, fecundidad, causas de muerte) o civil (profesión, ocupación, educación, estado civil) de la población. Si el método de enumeración proporciona una instantánea de la población, el método de registro constituye una película, una cinta que contiene los elementos necesarios para medir la dinámica de dicho cuadro estático. En la práctica, la continuidad depende de la eficiencia del registrador y del grado de actividad con que desempeña su función; de las facilidades que el registro civil como organismo del estado, otorgue a la colectividad y principalmente, de la colectividad misma. Si el registrador es ineficiente o si los procedimientos son complejos o demasiado onerosos, se entorpece la inscripción. Si falta la colaboración de la colectividad, el registro nunca alcanzará la integridad de la inscripción. La "permanencia" del método involucra la existencia de un organismo con estabilidad administrativa y cuyo funcionamiento no esté limitado en el tiempo. Esta característica depende de los poderes públicos. Y la "obligatoriedad", que se juzga estrictamente necesaria para asegurar la continuidad, implica la existencia de disposiciones legales, que establezcan normas y plazos para declarar e inscribir los hechos vitales y sanciones adecuadas, seleccionadas cuidadosamente, para el caso de incumplimiento.

18. De acuerdo con las recomendaciones de las Naciones Unidas y desde un punto de vista substantivo, los servicios de registro del estado civil de las personas deben cumplir dos funciones fundamentales, una de índole jurídica y otra de carácter estadístico.

19. La función jurídica se relaciona con la organización legal de la familia y consiste en registrar los hechos y actos que constituyen la fuente del estado civil (nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios, separaciones, divorcios, anulaciones, adopciones, legitimaciones, reconocimientos). Esto significa que en el registro civil descansa el sistema jurídico que rige las relaciones de los individuos organizados en la cédula familiar (formada por individuos unidos por lazos de parentesco) y sus vinculaciones con el estado. Es clara la influencia que el Derecho de Familia tiene sobre el Registro Civil. El derecho, condicionado por la sociología es esencialmente dinámico, aunque sea de evolución lenta. Por eso, la nueva legislación debería habilitar a los servicios de registro civil para hacerse cargo de las modalidades del Derecho de Familia que empiezan a aparecer y, en especial, de las relacionadas con el concepto de "familia" propiamente tal. Cada día se extiende más la formación de "familias de hecho", es decir, personas de distinto sexo que se unen consensualmente con caracteres de permanencia para vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente, solo que no contraen matrimonio. Para ellos, la situación equivale de hecho a la de un matrimonio legal, salvo que en caso de ruptura no necesitan recurrir al divorcio ni a trámite alguno; simplemente se separan. Hay códigos que en reconocimiento de este hecho social, reglan la situación de los bienes de la pareja, como el de Nicaragua, que en su artículo 3178, dispone a la letra: "La simple comunidad de bienes o de intereses, aun resultantes de un hecho voluntario de las partes, no constituye una sociedad. Sin embargo, se constituye sociedad de hecho, por juntarse dos personas de diferente sexo y hacer completa vida marital común, con comunidad de bienes o intereses". No obstante, la situación de los hijos merece atención, porque de tales uniones ellos derivan la calidad de ilegítimos con todos sus perjuicios. Si la ley

/autorizara a

autorizara a los interesados para registrar su decisión de unirse consensualmente, sin que tal registro produzca ningún efecto legal a su respecto y dispusiera que los hijos de las uniones libres registradas tendrán la calidad de hijos legítimos para todos los efectos legales, se solucionaría en gran parte el problema de la ilegitimidad, sin forzar la voluntad de los padres.

20. La función estadística consiste en recoger las informaciones necesarias para elaborar las estadísticas vitales nacionales. Ellas contribuyen al conocimiento de las características y tendencias de la población y este conocimiento es indispensable para preparar, ejecutar y evaluar los programas de desarrollo, en particular los referentes a los sectores salud pública, vivienda, educación y trabajo. La urgente actualidad de los problemas relacionados con el crecimiento de la población mundial y con los programas para limitar este crecimiento obligan de nuevo a mirar hacia el registro civil, porque la organización y el fortalecimiento de la familia, en cuyo seno se adoptan las principales decisiones sobre estos asuntos, puede tener marcada influencia en el éxito de tales programas.

21. Hay estrecha interrelación entre las dos funciones recién descritas porque ambas recaen sobre unos mismos hechos. En efecto, en cumplimiento de su función jurídica, el registro civil inscribe los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, más las defunciones fetales por los efectos jurídicos que producen, aunque no tengan relación con el estado civil; y en cumplimiento de su función estadística, el registro recoge información sobre los hechos vitales que, según definición de las Naciones Unidas, corresponden a los hechos y actos de estado civil, con excepción de las defunciones fetales.

22. Los servicios de registro civil deben cumplir además una importante función de colaboración que consiste en proporcionar informaciones de las que figuran en sus registros y otras que pueden recoger con ocasión del registro de los hechos vitales, a varios organismos del Estado que precisan de ellas para el cumplimiento de

/sus funciones.

sus funciones. En este caso están los organismos de salud pública, los servicios de registro electoral, de cedulaación personal, de reclutamiento militar, de seguro social o seguridad social, según el caso, etc. Esta colaboración sería insuficiente e incompleta y no permitiría cumplir sus propios fines a los servicios a cargo de tales actividades, a menos que el registro civil haya alcanzado pleno desarrollo y esté cumpliendo a cabalidad sus propias funciones básicas.

23. Cuando la inscripción de los hechos vitales tenía casi exclusivamente un interés privado, el servicio a cargo de esta función podía adoptar una cómoda posición pasiva. Pero en la actualidad, con el mayor interés social de la inscripción de los hechos vitales, esa posición pasiva debe abandonarse para dar paso a otra eminentemente activa. La actividad que se espera de un nuevo registro civil puede revestir formas como: la adopción de un sistema de propaganda organizado y sistemático tendiente a procurar la integridad del registro; la difusión también sistemática de las principales normas relativas a la inscripción sobre plazos, costo o gratuidad, sanciones en caso de incumplimiento, requisitos para proceder a las inscripciones y, en especial, para dar a conocer los beneficios de orden social e individual que pueden derivar de la inscripción oportuna y de un registro íntegro y puro. En los sectores rurales, el registrador debe recorrer periódicamente su territorio jurisdiccional para asegurarse de que está controlando la inscripción de todos los hechos vitales que ocurren en él; y en los sectores urbanos, la más nueva tendencia indica que es necesario instalar oficinas del registro civil en los lugares donde habitualmente ocurre gran cantidad de hechos vitales, como hospitales, clínicas y maternidades. Estas oficinas filiales existen ya en algunos países, aunque es dudoso que estén cumpliendo satisfactoriamente su función de inscribir la totalidad de los hechos que ocurren en el establecimiento que están destinadas a servir, por fallas de coordinación y de otros aspectos administrativos.

/24. Desde

24. Desde el punto de vista estructural, las Naciones Unidas han recomendado que los servicios de registro civil sean organismos de alcance nacional, para que su acción cubra todo el territorio; centralizados, para que sus oficinas locales dependan de una oficina central, e independientes desde el punto de vista administrativo, a fin de que funcionen separadamente de todo otro organismo ubicado en el mismo plano gubernamental. De esta manera se favorece el perfeccionamiento de la norma jurídica y se facilita su uniformidad y la de las instrucciones, los procedimientos y métodos y la documentación en general; se facilita también la asesoría y el control sobre funcionarios y oficinas y se favorece la existencia de archivos centrales e índices generales. Sus leyes orgánicas deben ser flexibles para facilitar la administración del servicio y su adaptación a las necesidades sociales. Los nuevos servicios deben estar constituidos por un conjunto de oficinas locales que cubra efectivamente todo el territorio nacional; por un órgano director que oriente y regule su acción, y por un archivo central formado con uno de los dos ejemplares de cada una de las actas, partidas o inscripciones que se extiendan en las oficinas locales. Debe haber tres registros básicos: nacimientos, matrimonios y defunciones que deben llevarse por duplicado. Esta duplicidad es necesaria por razones de seguridad de la documentación y para facilitar el otorgamiento de certificados o copias. Un ejemplar se conserva en la oficina local y con el otro se forma el archivo central. Los demás hechos y actos de estado civil sólo deben originar anotaciones marginales para favorecer la correlación de todos los hechos y actos correspondientes a una misma persona. Como documento de registro, el "libro" debe reemplazarse por una "ficha" o "tarjeta", a fin de dar flexibilidad al trabajo de los registradores y de hacer permisible la mecanización de las oficinas. Los procedimientos para inscribir los hechos vitales y para corregir los errores de las partidas o para suplir las inexistentes deben ser simples y efectivos a la vez. El "declarante", como la persona que mayor influencia tiene en la calidad de la información jurídica y estadística que recoge el registrador, debe

/ser redefinido;

ser redefinido; a este respecto las normas deben ser amplias para facilitar la inscripción, sin abandonar el principio de responsabilidad. Las normas relativas a la determinación de las "zonas de inscripción" deben ser precisas y flexibles a fin de facilitar la modificación de sus límites, si conviene, por factores como: volumen de población y recursos de la oficina, accesibilidad del lugar y vigor de las corrientes migratorias internas. El "lugar de la inscripción" de los hechos vitales debe ser siempre el de su acaecimiento u ocurrencia, para que su determinación no ofrezca dudas al declarante y porque este criterio no excluye la posibilidad de recoger información sobre el "lugar de residencia", necesario desde el punto de vista estadístico. El "plazo de inscripción" debe fijarse teniendo en cuenta la naturaleza del hecho vital, el clima y geotopografía del lugar, las facilidades de comunicación y la cultura media de la población. Los plazos son importantes porque la exactitud de la información disminuye con el tiempo y porque la oportunidad de la inscripción aumenta la utilidad de los datos. Si son inadecuados, pueden entorpecer la inscripción y alejar del registro civil a ciertos sectores de la población, sobre todo si las sanciones para el caso de retardo son inapropiadas o demasiado severas. Aun cuando es deseable que el Fisco financie el funcionamiento del Registro Civil, como el de cualquier otro organismo que se considere también indispensable para el normal desenvolvimiento de la sociedad, podría fijarse un costo para la inscripción, si las circunstancias aconsejan elegir este camino. En este caso, su monto debería regularse por el grado de interés social de la inscripción de que se trate. Si éste es mayor que el individual, como en los nacimientos y defunciones, la gratuidad del acto es necesaria; en cambio, si el interés individual o privado supera al social, como en las nulidades y divorcios, sería aceptable el cobro de un impuesto, en todo caso moderado para no desalentar la inscripción. Este régimen, que no constituye un obstáculo para alcanzar la integridad del registro, podría cubrir total o parcialmente, según se determine, el costo de funcionamiento

/del servicio.

del servicio. Y en cuanto a los "medios de prueba" para acreditar ante el registrador la ocurrencia de los hechos vitales, la prueba documental debe preferirse a la testimonial y existiendo la primera, la segunda debe estimarse innecesaria. El "informe estadístico", como documento que reúne la información estadística que recoge el registrador para entregarla a los organismos elaboradores, debe estudiarse cuidadosamente y su diseño y contenido deben coordinarse con los otros documentos del registro civil y, en especial, con el Plan de Tabulaciones que se desea obtener y que constituye, en último término, el objetivo estadístico perseguido. El personal del registro civil, muy en especial el registrador local, debe ser considerado un servidor técnico de la colectividad y, por lo tanto, debe ser esencialmente apolítico, debe tener estabilidad funcionaria y la posibilidad de progresar en su carrera y debe estar exclusiva o principalmente encargado de las funciones de registro. Su nombramiento debería requerir el cumplimiento de requisitos educacionales mínimos de ingreso y la aprobación de cursos de capacitación. Estos cargos deben ser siempre remunerados por el Estado. En materia de registro civil, la remuneración arancelaria que paga directamente el público, es absolutamente inconveniente porque desarrolla la tendencia de servir mejor al que paga mejor y en materia de registro es precisamente el sector menos favorecido de la población el que necesita de mayor asistencia. La implantación del Certificado Médico de Defunción recomendado por la Organización Mundial de la Salud, se considera imprescindible para asegurar la calidad de las informaciones estadísticas relativas a las causas de muerte; y por último, la modernización del registro civil debe coordinarse con una revisión de la organización y funcionamiento de los cementerios, porque un régimen inadecuado en esta materia entorpece seriamente la meta de la integridad del registro de defunción.

El registro civil y la colectividad

25. La anterior reseña sobre las características de un registro civil moderno no estaría completa si no se agregaran algunas consideraciones relativas al significado del registro civil para la colectividad y a los aportes que ésta puede hacer en beneficio de aquél.

26. Desde un punto de vista sociológico, la práctica cotidiana y voluntaria del registro de los hechos y actos de estado civil es un indicador de la integración de las personas y grupos al sistema jurídico en vigencia, es decir, de la medida en que el hombre se incorpora a la vida social. El registro civil contribuye así a la vigencia social del derecho. A la inversa, la omisión de inscripciones significa que personas o grupos no se incorporan formalmente al sistema social y configuran un tipo de marginalidad que puede ser foco de desorganización social ya que, al no compartir las normas aceptadas por el grueso de la colectividad, de alguna manera viven conforme a las suyas, que tienen pautas propias de comportamiento y originan relaciones sujetas a tensión. Dicha marginalidad puede ser voluntaria, si tiene su origen y depende solamente de las personas o grupos; o forzada, si se origina en deficiencias de funcionamiento del servicio mismo o en trabas o dificultades legales para proceder a la inscripción. Por eso es tan importante aceptar la idea de que los registros civiles necesitan reformas estructurales, a fin de que puedan ofrecer a la colectividad imágenes y motivaciones nuevas, distintas y más atrayentes que las actuales. Sólo de este modo podrá lograrse que la práctica de la inscripción llegue a ser una "necesidad sentida" por toda la colectividad, como aspiran los sociólogos.

27. Por su parte, el registro civil necesita el concurso de la colectividad, como condición "sine qua non" para alcanzar la integridad de la inscripción - una de sus metas más difíciles - que consiste en obtener que se registren dentro de cierto plazo preestablecido todos los hechos y actos de estado civil que acaecen en un lugar determinado. Si ella no se logra, hay fallas en la organización familiar,

/las estadísticas

las estadísticas vitales no son representativas de la realidad y se daña la actividad de los organismos que reciben habitualmente informaciones del registro civil. Si por deficiencias de organización y funcionamiento del servicio o por la existencia de normas inadecuadas o por la fijación de un costo demasiado elevado o por fallas del registrador la inscripción se hace difícil para algunos sectores de la colectividad, éstos indefectiblemente se marginarán del registro civil de manera más o menos permanente y nunca se alcanzará la meta de la integridad de la inscripción. Para evitar esta marginalidad por causas atribuibles al registrador, éste debe ser un servidor técnico de la colectividad. En particular, al registro civil le interesa la actitud y la conducta de algunas personas y funcionarios cuya participación tiene especial importancia en la práctica del registro civil. En primer lugar está el "declarante", es decir, la persona llamada por la ley para informar al registrador de la ocurrencia de un hecho vital y de sus características principales. La mayoría de las legislaciones llama "requirentes" a estos colaboradores, denominación que debería descartarse por anacrónica. Reconocido el mayor interés social que individual de la inscripción, es también lógico que la ley llame a ciertas personas, no para pedir que se extienda una inscripción en su beneficio, sino para declarar la ocurrencia de un hecho o acto de estado civil cuyo conocimiento interesa al Estado en primer lugar. Sobre este punto, los "Principios" contienen recomendaciones que las nuevas leyes orgánicas debieran adoptar. En segundo término, deben mencionarse ciertos sectores profesionales específicos, como el del personal médico y paramédico que en razón de su trabajo interviene en la etapa de recolección emitiendo los certificados de nacimiento vivo, defunción o defunción fetal (documentos originales); sobre ellos pesa la responsabilidad de poner en marcha el proceso de inscripción y de ellos depende, en gran parte, la calidad de las informaciones estadísticas que el registrador reúne para los organismos elaboradores. Hay que hacer esfuerzos para lograr una colaboración sin reservas de estos sectores cuya resistencia a cooperar o su sola indiferencia pueden dificultar enormemente la labor del registro civil.

Aportes del registro civil

28. Derechos fundamentales del individuo. La función jurídica del registro civil tiene también importancia en cuanto permite materializar dos derechos fundamentales del individuo: el derecho a un nombre y el derecho a una nacionalidad. Tales derechos son el producto de acuerdos logrados en el seno de las Naciones Unidas y se establecieron en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948 y en la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada en 1959. Salvo el caso de las nacionalizaciones concedidas "por gracia", que son numéricamente poco importantes, la prueba de dichos derechos consta en el registro civil y su eficacia y la facilidad de su obtención y uso dependen del grado de perfeccionamiento alcanzado por dicho organismo. La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene también normas relacionadas con el matrimonio y la familia y de ellas emanó otro instrumento jurídico internacional que tiene influencia directa sobre el perfeccionamiento del registro civil, la "Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios", aprobada en 1962. Las referidas declaraciones y convenciones establecen un nexo sólido entre el registro civil y las Naciones Unidas. Podría decirse que este Alto Organismo debe protección a esos servicios y que en cierto modo está obligado a velar por su desarrollo y perfeccionamiento porque no pueden, por un lado, luchar por el establecimiento y reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas y, por el otro, negar ayuda a los organismos encargados de materializarlos y de transformarlos en realidades prácticas.

29. Estudios sobre dinámica de la población. En páginas anteriores se destacó que las estadísticas vitales podían producirse utilizando dos métodos principales, el de enumeración y el de registro (sin considerar el analítico). El primero, utilizado por los censos y las encuestas, produce estadísticas vitales estáticas. Sólo el de registro les confiere el carácter dinámico que constituye su distintivo principal. Las estadísticas demográficas en general y

/las vitales

las vitales en particular son intérpretes de la vida social. La sociedad cambia siempre, de manera que restar a las estadísticas vitales su capacidad de mostrar los cambios sociales a medida que ocurren es restarles gran parte de su valor. Se ha dicho muchas veces que lo único que justifica la existencia de las estadísticas y los esfuerzos que se gastan para producirlas es el uso que se hace de ellas. Si este aserto tiene todavía valor, hay que hacer notar que las estadísticas vitales provenientes del método de enumeración, estáticas como son, si bien pueden satisfacer algunas necesidades de los demógrafos, no satisfacen importantes necesidades de los organismos de salud pública que son sus principales usuarios. Estos organismos requieren datos exactos pero sobre todo, completos y datos que se vayan obteniendo y que estén disponibles a medida que los hechos vitales a que ellos se refieren van acaeciéndose. Los organismos encargados de la protección, reparación y fomento de la salud utilizan la información estadística proveniente del registro civil en el plano local, como dato individual, apenas se recoge, para el control oportuno de brotes epidémicos y en programas materno-infantiles. Luego, resumida en tabulaciones estadísticas la usan también para el planeamiento, ejecución y evaluación de sus programas. En la actualidad no se conciben estudios relacionados con la salud pública si no están basados en estadísticas. El aumento de la demanda de estadísticas demográficas es una medida del progreso alcanzado en la programación del desarrollo, es decir, del progreso alcanzado en reemplazar opiniones subjetivas por opiniones objetivas, basadas en estadísticas de los hechos vitales. Se podría argumentar que la dinámica de las estadísticas vitales provenientes del método de registro podría reemplazarse por encuestas sucesivas que utilizan el método de enumeración. Pero esta idea significaría, por una parte, reconocer la importancia del dinamismo de las estadísticas vitales provenientes del registro civil y, por la otra, la necesidad de acercarse tanto al método de registro como medio de obtener datos estadísticos que más valdría pensar en su instalación con carácter permanente.

30. Los programas de viviendas son también un ejemplo que ilustra la necesidad de conservar el carácter dinámico de las estadísticas vitales. En la actualidad se construyen en casi todos los países menos viviendas que el mínimo indispensable y los gobiernos estudian la manera de ampliar sus programas que son considerados como un aspecto fundamental de la política de desarrollo 5/. La necesidad de construir viviendas en forma continuada proviene fundamentalmente del hecho de que las transformaciones demográficas son también continuas. Anualmente se forma un cierto número de familias que demanda viviendas y se forman también uniones consensuales de carácter permanente y otros grupos de personas que se asocian para formar hogares particulares y que también demandan viviendas. Pero los nuevos matrimonios, es decir la formación de nuevas familias, constituyen el índice más estable y regular de la demanda de viviendas. En los países avanzados se suele calcular un índice que consiste en relacionar las nuevas viviendas construidas en los centros urbanos con los matrimonios ocurridos anualmente, índice que, para una determinada sociedad, debiera presentar un nivel estable. El problema se complica un poco si se considera que América Latina se está "urbanizando" rápidamente. Los centros urbanos están creciendo en un 5 % al año, en tanto que la población rural crece más lentamente. El desplazamiento gradual de población rural a los centros urbanos implica para los inmigrantes la iniciación de una nueva forma de vida, con nuevos requerimientos y en muchos casos su incorporación a la vida en sociedad implica la necesidad de una nueva vivienda. Las demandas habitacionales así originadas son continuas y crecientes, por el aumento de la población. Los gobiernos tienen el deber de cuantificarlas y de atenderlas con prontitud. No sería posible esperar los resultados de un censo decenal, ni los de una encuesta esporádica para preparar los programas habitacionales. Es necesario contar permanentemente con informaciones estadísticas que sirvan de base a la preparación de dichos programas y a sus modificaciones, si son necesarias por las variaciones del ritmo de las migraciones hacia las ciudades. Sólo las estadísticas vitales originadas en el registro civil son capaces de satisfacer estas necesidades.

---

5/ ST/ECLA/CONF.19/L.15, 1964. El Registro Civil y el Desarrollo Social, págs. 8 a 10.

31. Institucionalización. La transitoriedad forma parte de la esencia de la asistencia técnica que prestan los organismos internacionales. Esta asistencia tiene por objeto ayudar a los países a desarrollar sus potencialidades, especialmente las humanas, a fin de que en el futuro cercano puedan continuar por sí mismos su proceso de desarrollo, sin tener que recurrir de nuevo a recursos externos. En otras palabras, la asistencia técnica debe tender hacia la institucionalización de los países, de la cual la capacitación de personal es sin duda el factor más importante. Esto constituye un argumento más en favor de la reforma estructural del registro civil en Latinoamérica, como se ha propuesto en páginas anteriores, porque si se logra la aprobación de una nueva ley suficientemente flexible para no entorpecer el proceso administrativo, si la organización sigue en sus líneas generales las recomendaciones de las Naciones Unidas y si funciona sobre la base de nuevo personal adecuadamente adiestrado, se habrá dado un paso importante hacia la institucionalización de este sector del área social de la administración pública.

32. En cambio, no parece que haya certeza de conseguir resultados similares por el camino de obtener tasas demográficas mediante encuestas que, por su propia naturaleza, deben levantarse espaciadas en el tiempo. Sobre este punto, preguntas como las siguientes necesitan meditada respuesta: ¿cuánto pesa para los demógrafos - sin considerar otros usuarios - el dinamismo de las estadísticas vitales que se echa de menos en las que se producen por el método de enumeración? ¿cuál debería ser el espaciamiento óptimo entre una y otra encuesta demográfica en un mismo país? 6/ ¿qué grado de participación se ha encontrado posible de conceder al personal nacional, según las experiencias del CELADE,

---

6/ Según las publicaciones oficiales, la Encuesta de Cauquenes se inició a comienzos de 1964 y su informe final se publicó a principios de 1968; y la Encuesta Demográfica Nacional de Honduras se inició a principios de 1969 y a la fecha de este documento, enero de 1974, todavía no se publican sus resultados definitivos. Sólo se conocen resultados provisionales que se han publicado en quince boletines informativos, dentro del período enero 1971-diciembre 1972. Si el espaciamiento de las encuestas está condicionado por el término del procesamiento de cada una, sería también útil saber si esta velocidad de publicación de los datos es capaz de satisfacer los intereses de todos los usuarios de las estadísticas vitales.

en la recolección de la información, su procesamiento y el análisis de los datos obtenidos? ¿en qué medida se podría decir que los países beneficiarios de las encuestas demográficas patrocinadas por el CELADE están en condiciones de repetir la experiencia por sí mismos, sin ayuda externa?

33. Costo y financiamiento. Sería deseable una apreciación comparativa de costos entre un sistema de registro civil y un régimen de encuestas demográficas repetidas, funcionando en un mismo país. Sin embargo, no parece posible porque el primero trabaja con el total de la población, es un sistema permanente y cumple varias otras funciones, además de servir de recolector de datos estadísticos; en tanto que el régimen de encuestas trabaja sólo con una pequeña muestra de población (2 a 5 %), es esporádico (en el mejor de los casos trabaja a intervalos de tiempo no bien determinados) y cumple sólo una función estadística. Tampoco hay bases muy firmes para calcular el costo de funcionamiento de un servicio moderno de registro civil, porque ninguno hay en funcionamiento todavía; y en cuanto a las encuestas demográficas, en el Informe de la de Cauquenes se lee "con un costo de cinco a seis mil dólares se puede desarrollar una encuesta que investigue a unas diez mil personas, a lo largo de un año, en las condiciones del área investigada, típicamente rural". Al paso que en la Solicitud de Proyecto para llevar a cabo una encuesta demográfica similar en Nicaragua, sometiendo a investigación el 2 % del 90 % de la población del país, es decir unas 36 000 personas, se solicitan 208 820 dólares.

34. Más importante parece, en cambio, señalar las fuentes que es posible utilizar para financiar el levantamiento de encuestas demográficas y para el funcionamiento regular del registro civil. Se ignora la fuente de financiamiento de las Encuestas de Guanabara y de Cauquenes, y si hubo ayuda externa; pero para la Encuesta de Honduras se solicitó el concurso del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población y también se está solicitando, como se dijo, para la proyectada Encuesta Demográfica de Nicaragua. Esta

/parece ser

parece ser la tendencia actual. En general, la situación económica de los países latinoamericanos hace muy difícil obtener financiamiento interno, adecuado y oportuno para actividades estadísticas extraordinarias, aunque se sepa sobradamente que están destinadas a beneficiar al país. Se teme, por lo tanto, que cada intento de levantar una encuesta demográfica produzca la correspondiente solicitud de financiamiento externo y que este hecho se transforme en un hábito difícil de combatir.

35. En cambio, el caso de los servicios de registro civil es distinto porque, en principio, por tratarse de un organismo de la administración pública, los gobiernos no discuten la necesidad de financiarlos con recursos nacionales que pueden provenir directamente del Fisco o de la colectividad a través de un adecuado régimen impositivo que, si sigue las recomendaciones internacionales, no atenta contra la integridad del registro. Si hasta la fecha los recursos nacionales destinados al registro civil han sido escasos, por regla general, ello se debe a desconocimiento de las recomendaciones o a que las trabas legales han impedido utilizar en toda su amplitud el régimen impositivo recomendado. Por esta razón, al plantear una reforma estructural de registro civil es posible distinguir entre el costo inicial de la reforma y el del funcionamiento regular del servicio. Por las razones económicas citadas antes y porque reformas de este tipo no tienen el brillo ni parecen tener la urgencia de otras que los gobiernos enfrentan en la actualidad, se considera imprescindible contar con ayuda externa para hacer frente al impacto económico inicial. Pero esta ayuda es necesaria por una sola vez, porque el funcionamiento regular y permanente del servicio puede financiarse mediante un régimen de impuestos - suave y equilibrado - que no entorpece la meta de la integridad ni impide a la colectividad participar de los beneficios que derivan de la inscripción oportuna de los hechos vitales.

Actividades internacionales para el perfeccionamiento  
del Registro Civil

36. Es natural que el panorama actual de los registros civiles, descrito en los números 6 a 12, produzca cierto desaliento. La situación de estos organismos en los países de la región es grave: están mal organizados, funcionan mal y, mirados con ojos profanos, no parece que el problema tenga solución. No obstante no es así. Si se dan algunas premisas fundamentales y se utilizan vigorosamente caminos especializados es posible cambiar apreciablemente dicho panorama. El tiempo necesario dependerá de los recursos. Cabría preguntarse si vale la pena iniciar una acción de este tipo, amplia, en profundidad, de suerte que sus efectos alcancen al conjunto de países latinoamericanos. La respuesta debería ser positiva, si se considera la importancia de los aportes que el registro civil puede hacer en favor de la organización, el desarrollo y la paz de los pueblos.

37. No por casualidad, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas se ha ocupado desde su creación, hace casi tres decenios, de recomendar el perfeccionamiento del sistema estadístico en general y de las estadísticas vitales en particular. Los "Principios para un Sistema de Estadísticas Vitales" que se ocupan de la organización de servicios de registro civil fueron aprobados en 1953, junto con la Resolución del Consejo Económico y Social que reconoce la importancia de disponer de buenas estadísticas vitales para estudios sobre temas sanitarios, demográficos y sociales y para el desarrollo económico de cada país, y que recomienda a los gobiernos que asignen importancia al desarrollo de las estadísticas vitales para satisfacer necesidades como las mencionadas. Desde esa fecha, el perfeccionamiento del registro civil y de las estadísticas vitales que de él se extraen ha sido objeto de resoluciones en cada período de sesiones de la Comisión de Estadística y de la Comisión de Población de las Naciones Unidas. El tema ha sido también objeto de discusión y recomendaciones en reuniones como el Seminario sobre Problemas Demográficos en

América Latina (Río de Janeiro, 1955); el Seminario sobre Evaluación y Aprovechamiento de los Resultados Censales en América Latina (Santiago, Chile, 1959); la Tercera Conferencia Interamericana de Estadística (Petrópolis, Brasil, 1955); la Subcomisión de Estadísticas Vitales de la Comisión de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales, COINS (Washington D.C., 1961); el Comité para el Mejoramiento del Registro Civil en las Américas (Montevideo, 1961); y la Carta de Punta del Este (Uruguay, 1961); además, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas publicó en 1955 el "Manual de Métodos de Estadística Vital" que constituye no sólo un complemento de los "Principios" sino que es además un estudio detenido sobre otros aspectos del problema no tratados antes y patrocinó la realización de los dos Seminarios Interamericanos sobre Registro Civil que han tenido lugar hasta la fecha, en 1954 (Santiago de Chile) y en 1964 (Lima, Perú). Los Informes Finales de ambos seminarios son los más recientes documentos en los que se estudia exhaustivamente la problemática del registro civil, desde un punto de vista teórico.

38. Las referencias anteriores permiten concluir: a) que desde hace más de 20 años los organismos internacionales y los especialistas de los países del continente se han preocupado por mejorar la calidad de las estadísticas vitales y por el perfeccionamiento del registro civil, como organismo recolector de los datos básicos; b) que existe y se ha publicado suficiente material teórico, sobre cuya base habría sido posible provocar un cambio apreciable en el funcionamiento de los registros civiles de la región y que tal cambio se habría producido si los gobiernos se hubieran decidido a adoptar y poner en práctica las recomendaciones internacionales; y c) que, sin embargo, en los últimos 20 años los registros civiles de los países latinoamericanos han experimentado escaso progreso y siguen todavía desempeñando sus funciones en forma imperfecta y, de esta manera, continúan entorpeciendo la producción de estadísticas vitales representativas de la realidad de cada país.

39. En este punto está ahora América Latina. Cabe preguntarse qué ha sucedido, en qué se ha fallado, por qué no se ha logrado el perfeccionamiento de los servicios de registro civil de la región. Una tesis podría ser que la acción de los Organismos Internacionales en el terreno, es decir, la asistencia técnica proporcionada a los países, ha sido menos efectiva, menos consistente que la acción desarrollada para la formulación de los principios teóricos sobre registro civil y sobre la organización y funcionamiento de los sistemas estadísticos. En la Conferencia sobre Demografía y Salud Pública en América Latina que tuvo lugar en Nueva York en 1963, bajo el patrocinio de la Fundación Milbank Memorial se emitieron algunas opiniones sobre esta materia que parece de interés reproducir. La doctora Ruth R. Puffer de OPS/OMS, refiriéndose a las actividades de su propia institución, dijo: "pero a pesar de las actividades desplegadas - educación y adiestramiento, servicios consultivos e investigaciones - reconocemos que la labor que se realiza no es suficiente, ni se desarrolla a un ritmo suficientemente rápido para obtener las mejoras que se requieren. Tenemos el firme convencimiento de que es necesario llevar a cabo un sólido programa coordinado, en el que varios organismos internacionales, cooperen con el fin de ayudar a los países en el mejoramiento de sus respectivos sistemas de registro". El doctor Forrest Linder del Servicio Nacional de Salud de los Estados Unidos expresó: "creo que es justo decir, al término de la ayuda en asistencia técnica de Estados Unidos en los años recientes, que la Organización AID y sus predecesores no han hecho casi nada en este caso (el de registro civil). No creo que haya una sola persona en el extranjero, en el programa de asistencia técnica, que esté primordialmente interesada por el problema del mejoramiento de las fuentes de material para estadísticas vitales. En América Latina, la situación es particularmente aguda porque allí la responsabilidad del sistema de registro civil no está generalmente en el departamento de salud o en las oficinas de estadística. Desde un punto de vista internacional (el registro

/civil) existe

civil) existe completamente como un huérfano. Nadie ha hecho algo por él. A nadie le importa. Nadie hace algo excepto en reuniones como ésta, donde sólo apoyan la idea de que se debe hacer algo. La mayoría de las organizaciones internacionales se disocian silenciosamente de toda responsabilidad. Creo que se ha tomado muy poca iniciativa en mejorar el sistema de registro civil. Ninguna agencia internacional considera realmente la organización del registro civil como su cliente y está trabajando para mejorar el trabajo del sistema de registro civil; y en ningún momento, antes o ahora, se han empleado recursos para el problema de mejorar las estadísticas vitales, tal como han sido empleados para mejorar las operaciones de los censos decenales". Y el doctor Hugo Behm, ex-Director del Departamento de Salud Pública de la Escuela de Medicina, Universidad de Chile dijo: "a propósito del papel de las organizaciones internacionales, quisiera hacer notar que en el campo de la demografía iniciaron su labor mejorando la fuente de los datos, esto es, el censo. No veo por qué no debería actuarse en forma semejante con las estadísticas vitales. Yo creo que las organizaciones internacionales deberían interesarse en este campo, con todas las limitaciones que tienen las actividades internacionales, porque los registros civiles son una institución huérfana de esta preocupación internacional. Hay muchas instituciones que están presionando a los registros civiles para que se perfeccionen, pero pocos miembros de estos servicios han hecho suya esta preocupación y han tomado la responsabilidad directa de mejorar los registros. Pienso que es importante promover este desarrollo por medio de un programa directo de asistencia técnica y adiestramiento, no importa cuán difícil pueda ser". Como se dijo antes, estas son opiniones de 1963. Diez años después, la situación no ha experimentado variaciones.

40. En el último decenio, a través de la Oficina de Cooperación Técnica y bajo el PNUD, las Naciones Unidas han proporcionado asistencia técnica de un año o más, en estadísticas vitales, con énfasis en registro civil a varios países latinoamericanos. Entre

/ellos están

ellos están Colombia, Honduras, Panamá, Perú y, en la actualidad, Nicaragua. Pero, por alguna razón se ha puesto término a la misión del Experto un poco antes de que hayan sido aprobadas las nuevas leyes de registro civil y, por lo tanto, éste no ha podido participar en su implantación, es decir, en la puesta en marcha del nuevo sistema. Por su parte, la CEPAL estableció a partir de 1962 o 1963 un cargo de Asesor Regional en Estadísticas Vitales. El autor desempeñó dicho cargo de mayo de 1964 a diciembre de 1967. No se conoce la labor desarrollada por los otros Asesores Regionales. Pero en el lapso mencionado fue posible preparar proyectos de ley de reforma del registro civil - que incluían disposiciones relacionadas con el funcionamiento de todo el sistema productor de estadísticas vitales - en Paraguay, Colombia y Venezuela. Cuando el autor pasó, a comienzos de 1968, a cumplir una misión de asistencia técnica en República Dominicana, relacionada con el levantamiento del Censo de Población y Habitación de 1970, dichos proyectos quedaron en espera de su tramitación en los respectivos congresos. En esa época no existía el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población que se creó en 1967, de manera que no era posible ofrecer ayuda económica a los países para la implantación de la reforma. Sin embargo, ahora como entonces tal ayuda es necesaria por las razones dadas. De los países mencionados, sólo Colombia pudo llevar adelante la reforma del registro civil sin nueva ayuda externa. Tal reforma ha significado para el país un progreso apreciable, aunque en ella se siguen sólo parcialmente las recomendaciones internacionales. Aprovechando las facultades extraordinarias que le concedió la Ley Octava de 1969, el Presidente de la República aprobó por Decreto Nº 1260 del 27 de julio de 1970 la nueva Ley de Registro Civil. En ella se reemplaza el libro como documento de registro por una tarjeta, lo que es un enorme paso de progreso, pero se mantienen los notarios como registradores. De suerte que para los registradores colombianos, el registro de los hechos y actos de estado civil no es ni su función exclusiva ni su función principal y con ello no se siguen las recomendaciones internacionales.

41. Vale la pena considerar por un instante el panorama latinoamericano en materia de asistencia técnica sobre registro civil. En el momento de escribirse este documento (enero de 1974) sólo un funcionario de las Naciones Unidas está proporcionando asistencia técnica en el terreno: el autor de este documento, en Nicaragua. En cambio, es difícil precisar el número de expertos que están colaborando en los países de la región en el campo de la elaboración de estadísticas demográficas y del análisis de sus datos o contribuyendo en la enseñanza de la demografía o en la realización de estudios o investigaciones específicas. El desbalance es evidente, más aún si se toma en cuenta que los errores más serios y numerosos siguen produciéndose en la etapa de recolección de datos. Esta situación merece un examen profundo y sereno.

42. Se necesitan más especialistas en registro civil capaces de proporcionar asistencia técnica a los países. Hay que formarlos urgentemente. Sólo un par en disposición de prestar servicios, para atender 19 países del área, sin contar las Guayanas y algunas islas del Caribe es definitivamente poco. Este hecho ha contribuido a que la asistencia técnica haya sido discontinua. Se ha ofrecido en ocasiones en que los países no pueden recibirla y, en otros casos, hay países que han esperado dos y tres años para conseguirla o no la han conseguido del todo, en momentos en que habría sido necesaria para iniciar o impulsar proyectos. Esto produce desaliento. Es clara la necesidad de buscar nuevos caminos, nuevas fórmulas que permitan ofrecer a los países una asistencia técnica continua y revigorizada. No se puede estimular a los países para que emprendan reformas estructurales que deben considerarse importantes y luego abandonarlos en la mitad del camino, negándoles una asistencia que ellos esperan y merecen.

43. En vista de la urgencia manifestada en todos los sectores por obtener mejores cifras de estadísticas vitales y de las ventajas del método de registro, parece necesario pensar en la preparación de un programa integrado y de alcance latinoamericano para promover el

/desarrollo y

desarrollo y progreso de los sistemas productores de estadísticas vitales que, en un primer período, debería dar énfasis a los registros civiles como organismos recolectores de los datos básicos. Este programa debería constituir un cuerpo orgánico de acciones, distinto del conjunto de acciones que actualmente desarrollan varios organismos internacionales en favor de los servicios elaboradores y de las técnicas que ellos utilizan. Habría que empezar formando nuevos especialistas en registro civil a través de cursos intensivos de nivel internacional que permitieran enseñar los principios teóricos y sirvieran de base para analizar todas las funciones del registro civil moderno. En ellos sería de rigor la enseñanza de algunas técnicas estadísticas básicas para tender un puente entre los especialistas en registro civil y los demógrafos y otros estadísticos profesionales, y la enseñanza de los principios de la administración, porque los funcionarios de registro civil, no trabajan aislados. Por el contrario, la coordinación de funciones es necesaria para favorecer el funcionamiento de los sistemas administrativos en que el registro civil participa. De estos cursos podrían salir los nuevos asesores. También habría que otorgar becas para especializar a otro nivel a los funcionarios que trabajan en este campo en sus respectivos países. Ellos servirían de punta de lanza y permitirían preparar y propiciar reformas estructurales. A veces, el desconocimiento del problema crea desconfianza y ésta, unida a la resistencia al cambio, impide la modernización de servicios como los de registro civil. Este proceso de enseñanza intensiva y sostenida durante varios años significaría el abandono de la posición pasiva de los organismos internacionales, en el campo de las estadísticas vitales y abonaría el terreno para que los países solicitaran la asistencia técnica requerida, utilizando los canales ordinarios. Paralelamente sería necesario sistematizar y aumentar los conocimientos actuales en materia de sistemas en vigencia de registro civil en el área latinoamericana. Sería necesario formar una especie de "banco de datos" que serviría de base para analizar sistemas y preparar reformas. Asimismo, la preparación, selección y reproducción de material de

/enseñanza sobre

enseñanza sobre estadísticas vitales y registro civil y la adopción de normas sobre su distribución, para asegurarse de que resulta prácticamente accesible a todos los sectores interesados; la instalación de oficinas-modelo y el establecimiento de "zonas de demostración", como base para el desarrollo de "zonas de registro"; la revisión de la legislación de los servicios recolectores y elaboradores para orientarla hacia la idea "sistema administrativo", y la proposición de un nuevo "status" para el personal de los servicios recolectores y de los servicios estadísticos en general, son también acciones que deben emprenderse de manera orgánica.

44. La reunión del Comité para el Mejoramiento de las Fuentes de Estadísticas Demográficas debería constituir una ocasión para definir posiciones que sirvan de base a acciones futuras. Frente al bosquejo de programa en favor de los registros civiles que figuran en el número anterior, la reacción podría ser una de las dos siguientes:

a) no tenemos fe en el perfeccionamiento de los registros civiles y proponemos que se adopte en su reemplazo un sistema de encuestas para recoger datos que permitan calcular las principales tasas demográficas. En este caso, el registro civil no participaría más en el proceso de producir estadísticas vitales y habría que olvidarse de él, porque no se puede, al mismo tiempo, negarle la ayuda que tan urgentemente necesita y esperar que, por arte de magia, encuentre los medios para transformarse en un organismo eficiente. Abandonados por los organismos internacionales, los gobiernos mucho menos se interesarán en su perfeccionamiento. Y, entre otros, se producirán los siguientes efectos: se deteriorará la constitución de la familia, aumentará la ilegitimidad y se multiplicarán los problemas de los organismos encargados de la salud pública, porque la ilegitimidad acarrea "per se" problemas de salud y porque no se contará con datos estadísticos de los hechos vitales que ocurran, a medida que ellos se producen; o b) vale la pena conceder a los registros civiles una oportunidad real de progresar y propiciamos la ejecución de un programa orgánico en su favor. Se reconoce que las encuestas

/demográficas tienen

demográficas tienen otros importantes campos de acción, como la investigación y análisis de problemas demográficos de varios tipos. Se reconoce también que habría ventajas en el uso paralelo de los dos métodos - el de enumeración y el de registro - porque, inclusive, podrían apoyarse mutuamente. Si esta fuera la posición que se adopte, es dable pensar que el contenido del programa de acción en favor de los registros civiles no producirá problemas. El bosquejo ofrecido es flexible y habría que transformarlo en un programa verdadero y concreto. En cambio, cómo se llevaría a cabo dicho programa y quién lo manejaría, son cuestiones que es importante discutir.

45. El Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) lleva más de diez años de funcionamiento. Empezó concentrando sus esfuerzos en la enseñanza de la demografía. Luego ha hecho análisis demográficos propiamente tales y ha entrelazado hábilmente esta tarea con la docencia. Sus alumnos aprenden demografía y algunos, los mejores, investigan y analizan situaciones demográficas de sus propios países o de otros. En el curso de los años ha ganado innegable prestigio. Ha logrado penetrar en los países a través de sus ex-alumnos y directamente, y mantiene una especie de servicio de consultoría demográfica con los países de la región. Estas vías le permiten mantener un diálogo técnico, en una nueva forma de asistencia técnica que no se rige por las normas tradicionales. El interés creciente por la demografía ha obligado al CELADE a aumentar paulatinamente sus cuadros técnicos; ahora tiene una subsede y no es improbable que pronto deba instalar otra. El resultado es que hoy día, en Latinoamérica, se habla más y se sabe más de demografía que antes de existir el CELADE; y lo que es aún más importante, en varios países - República Dominicana por ejemplo - ha prendido la idea de que la enseñanza de la demografía debe ser incorporada a los planes regulares de estudio, ora secundarios, ora universitarios. Es decir, los países empiezan a darse cuenta que tienen ahora los recursos técnicos necesarios para echar a andar por su propia cuenta. No

/obstante, la

obstante, la labor del CELADE deberá mantenerse todavía por muchos años si no se desea detener el progreso logrado en este campo o aún perder completamente los esfuerzos realizados.

46. No parece posible encontrar una sola razón de peso para pensar que la exitosa y fructífera labor del CELADE en favor de la demografía no pueda aprovecharse para plantear una acción integrada y vigorosa en favor de los registros civiles de América Latina, como organismos recolectores de información estadística. Después de todo, las estadísticas no pueden ser mejores que los datos en que se basan. Las ideas que figuran en el párrafo 42, de este documento, están inspiradas en la trayectoria de dicho Centro. En consecuencia, se propone que el Comité acuerde propiciar el desarrollo de un plan de acción integrado, continuo y de alcance latinoamericano, para el progreso de los registros civiles. Este plan estaría a cargo y sería ejecutado por un organismo que podría ser un Centro Latinoamericano de Registro Civil (CELARC). Podría considerarse como una actividad del Año Mundial de la Población y su financiamiento podría proceder del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP).

#### Conclusiones

1. En la actualidad, los registros civiles de América Latina se rigen por legislaciones anticuadas que entorpecen su acción, están mal organizados, carecen de financiamiento adecuado, sus funcionarios, salvo excepciones, no poseen la preparación necesaria y los gobiernos, por regla general, no han reconocido la importancia de sus funciones.

2. Las características de los registros civiles modernos han sido estudiadas y descritas por las Naciones Unidas en beneficio de los países miembros. Son fácilmente adaptables a las condiciones sociales y económicas de cualquier país de la región. Se ha estudiado también un régimen impositivo especial que permite financiar el funcionamiento regular del nuevo servicio con aportes de la colectividad, pero sin atentar contra la integridad de la inscripción.

3. El registro civil necesita el concurso de la colectividad para alcanzar la meta de la integridad de la inscripción y ésta deriva de aquél, beneficios como el derecho a un nombre y a una nacionalidad que se materializan por su intermedio; y la práctica cotidiana del registro de los hechos vitales es un índice de incorporación de las personas al sistema jurídico y a la vida social. El registro civil contribuye así a la vigencia social del derecho, a la organización de la sociedad y a la paz social.
4. El método de registro es el único que permite producir estadísticas vitales dinámicas. Ellas pierden gran parte de su valor si se les resta su capacidad de mostrar los cambios sociales a medida que ocurren. Las que se producen utilizando el método de enumeración (encuestas) son incapaces de satisfacer las necesidades de los organismos de salud pública, sus principales usuarios. Tampoco pueden satisfacer las demandas de información requeridas para la preparación de programas de viviendas que muchos países consideran un aspecto fundamental de la política de desarrollo. En consecuencia, ellas no pueden constituir una solución definitiva del problema.
5. La modernización de los registros civiles, mediante una reforma de sus estructuras, contribuye de manera directa e importante a la institucionalización de los países y, de este modo, aumentan las posibilidades de que puedan continuar por si solos su proceso de desarrollo, en un futuro cercano. Habría que establecer el efecto que las encuestas, como medio regular de recoger datos de estadísticas vitales, son capaces de producir en favor de la institucionalización de los países.
6. Un sistema de registro civil y un régimen de encuestas tienen distinta naturaleza, lo que impide comparar sus costos de funcionamiento. Pero en cuanto a las fuentes de financiamiento utilizables, por las condiciones económicas imperantes en América Latina, parece ser que la más probable, en materia de encuestas es la ayuda externa; en tanto que, en relación con los registros civiles, si bien para cubrir el costo inicial de la reforma se requiere ayuda externa, el funcionamiento regular de estos servicios puede ser financiado por el Fisco o la colectividad.

7. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha propiciado el perfeccionamiento del sistema estadístico en general y de las estadísticas vitales y los registros civiles desde su creación, hace casi tres decenios. Su labor ha sido importantísima en el campo de la formulación de principios y normas conducentes al fin perseguido. Es de rigor suponer que la causa de esta prolongada y sostenida posición es el convencimiento de que sólo a través de los registros civiles se pueden obtener las estadísticas vitales que los países requieren para la programación de su desarrollo.

8. Hay pie para sustentar la tesis de que los registros civiles no han logrado hasta ahora el perfeccionamiento requerido, a pesar de las actividades desplegadas, porque la acción de terreno de los organismos internacionales, la asistencia técnica proporcionada a los países en este campo ha sido escasa y discontinua. Varios especialistas de renombre internacional coinciden en que, desde este punto de vista, el registro civil se ha mantenido como un huérfano al que ninguna institución considera su cliente.

9. Habría que formar urgentemente especialistas en registro civil y fortalecer la asistencia técnica en favor de estos servicios, por medio de un programa integrado, continuo y de alcance latinoamericano. Un organismo especial debería asumir la responsabilidad de su formulación y ejecución. En este sentido, aprovechando la extraordinaria experiencia del CELADE en favor de la demografía, se sugiere la formación de un Centro Latinoamericano de Registro Civil (CELARC) que tome a su cargo el desarrollo y perfeccionamiento de estos servicios y su integración efectiva a los sistemas estadísticos nacionales. Este Centro podría constituir una actividad del Año Mundial de la Población y sería financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP).

100