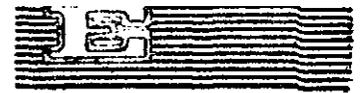


NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/CONF. 19/L.17
16 de noviembre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEGUNDO SEMINARIO INTERAMERICANO DE REGISTRO CIVIL

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Oficina de Estadística, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, la Comisión Económica para América Latina y el Centro Latinoamericano de Demografía, en colaboración con el Gobierno del Perú, el Instituto Interamericano de Estadística, el Instituto Interamericano del Niño, la Organización Panamericana de la Salud y la Asociación Interamericana de Registro Civil.

Lima, Perú, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 1964

PROGRAMA DE CAPACITACION Y ENTRENAMIENTO
PARA FUNCIONARIOS DE REGISTRO CIVIL

Presentado por:
Departamento de Estadística de la Escuela de
Salubridad, Universidad de Chile

ANTECEDENTES.

Este trabajo persigue definir las bases de un programa de entrenamiento para funcionarios de Registro Civil. Si se considera que un programa de entrenamiento debe adecuarse a la organización - del Servicio al cual pertenece este personal y a las funciones que la institución debe cumplir de acuerdo con su ley orgánica, se hace evidente que es muy difícil, si no imposible, concebir un programa acabado de aplicación general para todos los países de Latino América, salvo en lo que se refiere a sus aspectos más generales y básicos. En efecto, se puede partir de la premisa que en América Latina los Servicios de Registro Civil tienen grados de desarrollo muy heterogéneos y organizaciones y funciones diferentes.

El trabajo se circunscribe al caso de Chile, ya que los - autores tienen un mejor conocimiento del Servicio de Registro Civil de este país que de los restantes. Se trata, además, de uno de los Servicios más desarrollados y con funciones más diferenciadas y complejas y, por lo tanto, un programa de entrenamiento para sus funcionarios debe contemplar el adiestramiento en varios campos. Esto implica la idea de que un programa semejante puede ser aprovechado por otros países, previas las simplificaciones u otras adaptaciones que sea conveniente hacer.

En este documento se intenta específicamente echar las bases de un programa de formación técnica integral de los funcionarios del Registro Civil de Chile para lograr el perfeccionamiento de todas las funciones que la ley encomienda a este Servicio.

El trabajo se inicia mostrando en forma completa, aunque suscita, los objetivos del Servicio y las funciones que la ley le asigna; se describe, a continuación, la organización que se ha dado a este Servicio para cumplir dichas funciones. De esta manera se espera destacar la importancia que en lo jurídico, en lo estadístico y en lo social tiene el Registro Civil en el país, como también mostrar un marco de referencia para analizar un programa de entrenamiento de sus funcionarios. Se describen después los programas de entrenamiento que se han estado realizando desde hace varios años, a la luz de las funciones que debe cumplir el Servicio para mostrar su grado de adecuación. Se analizan enseguida las características de educación básica y de entrenamiento técnico de los actuales funcionarios y finalmente, se discuten las bases generales de un programa de entrenamiento para el personal del Servicio referido.

EL SERVICIO DE REGISTRO CIVIL CHILENOA. OBJETIVOS Y FUNCIONES

El objetivo de este Servicio y que, en teoría, es el mismo de todos los Servicios de Registro Civil es: "Mantener una prueba fehaciente del acaecimiento de los hechos y actos del estado civil de las personas". Esta prueba permite la organización y el funcionamiento adecuado del sistema jurídico que rige las relaciones de los individuos organizados en familias y sus vinculaciones con el Estado. Tal sistema descansa en el hecho jurídico "nacimiento" que da origen a la personalidad, al estado civil y a varios otros derechos y obligaciones; en el hecho jurídico "muerte" que pone fin a la personalidad, extingue un estado civil y da origen a otros nuevos y a los derechos sucesorios. Los actos jurídicos: "matrimonio, divorcio, separación, nulidad (de matrimonio), legitimación, reconocimiento y adopción", de los que también se ocupa el Registro Civil, son acciones de los individuos que originan, modifican o extinguen estados civiles y otros derechos y obligaciones.

La mantención de la prueba, a que se ha hecho referencia, lleva implícita la necesidad de que ella se refiera a la totalidad de los hechos y actos de estado civil - que ocurren o se realizan. De esta manera parece forzoso concluir que corresponde también al Registro Civil promover la integridad de la inscripción.

El Servicio chileno, a semejanza de lo que ha sucedido en muchos países, fué creado y organizado con esta finalidad jurídica esencial. Sin embargo, la constante evolución social ha asignado a este Servicio otras funciones. De acuerdo con esta evolución le corresponde al Servicio de Registro Civil el cumplimiento de funciones jurídicas, estadísticas, de Identificación Civil de las personas y otras de colaboración con diversas instituciones.

1) Función jurídica:

Es responsabilidad del Servicio de Registro Civil hacer constar los hechos y actos relativos al estado civil de las personas mediante su registro o inscripción en los libros destinados especialmente a este objeto que se llevan por duplicado. Este registro constituye la prueba oficial de la ocurrencia de esos hechos y actos. La inscripción, por lo tanto, es en Chile el medio principal de prueba, aunque no el único, de los estados civiles. Aún más, dado que el estado civil origina el parentesco, el Servicio mencionado tiene, a través de esta función jurídica, un rol importante en la organización de la familia.

En relación con esta función esencial el Registro Civil tiene a su cargo las siguientes tareas:

a) Inscripción de nacimientos vivos, matrimonios y defunciones:

Se practica la inscripción de nacimientos previa prueba del acaecimiento del hecho mediante un certificado de médico o de matrona, o mediante dos testigos hábiles si no ha habido atención profesional del parto. La ley determina detalladamente sobre quien pesa la responsabilidad de requerir estas inscripciones.

En Chile hay un solo matrimonio válido, el matrimonio civil y el único funcionario competente para celebrarlo es el Oficial del Registro Civil de la circunscripción donde, por lo menos, uno de los contrayentes tiene su domicilio o ha vivido durante los últimos tres meses.

Las inscripciones de defunción se practican en virtud del parte verbal o escrito que acerca de ellas deben dar los parientes del difunto u otras personas que se establecen en la ley. La inscripción es estrictamente necesaria para que el Oficial otorgue la licencia o pase de sepultación, sin el cual no se puede inhumar ningún cadáver. El hecho de la defunción debe probarse ante el Oficial Civil mediante la presentación de un certificado médico o, en su defecto, mediante dos testigos.

Las defunciones fetales no dan origen a inscripción, pero el Oficial Civil debe otorgar un pase, necesario para la inhumación del feto.

b) Subinscripciones: Son anotaciones que, por mandato de la ley o por orden judicial, se practican al margen de las ins

cripciones con el objeto de complementarlas, modificarlas o rectificar errores. En Chile son objeto de inscripción sólo los nacimientos vivos, los matrimonios y las defunciones. Todos los demás hechos o actos de estado civil son objeto de anotación al margen de la inscripción.

- c) Rectificación de partidas: La ley contempla dos procedimientos para alterar o modificar las partidas de Registro Civil: uno judicial y otro administrativo. En el primero es el juez competente el que, previo informe de la Dirección de Registro Civil, resuelve dictando sentencia. Cuando el error en la partida es manifiesto (término definido en la ley) corresponde al Director General ordenar la rectificación. El Oficial Civil que recibe una orden de Servicio o una sentencia judicial ordenando la rectificación, procede a cancelar la partida extendida mediante una anotación marginal y a extender una nueva partida.
- d) Otras funciones en relación con el registro de los hechos y actos de estado civil: Las responsabilidades de los Oficiales civiles no pueden limitarse al registro de los hechos en los respectivos libros; ya que de este registro emanan las pruebas oficiales de la ocurrencia de tales hechos, es también deber de estos funcionarios custodiar tales instrumentos así como velar por su integridad, exactitud y pureza.

El Oficial Civil tiene además el mandato de asegurar el cumplimiento de las leyes de Registro Civil, para lo cual debe cumplir labores informativas a fin de que el público conozca la necesidad e importancia de la inscripción así como los procedimientos y requisitos para efectuarla. No se puede pretender lograr la integridad de los registros sin un desempeño activo por parte de los registradores - tendiente a captar la totalidad de los hechos y actos de estado civil que ocurren y a atraer hacia el Registro Civil a todos los estratos de la comunidad.

2) Función de Identificación Civil de las personas:

Esta función, que se cumple con el aporte de las dos ramas que constituyen el servicio chileno (Registro Civil e Identificación) permite determinar la personalidad física

del individuo y también su personalidad jurídica (nombre, estado civil, etc.). En la práctica se traduce en:

- a) Filiación, que consiste en abrir un prontuario civil.
- b) Otorgar cédula de identidad.
- c) Otorgar certificados de antecedentes.
- d) Otorgar pasaportes para salir del país.

Las primeras filiaciones así como las modificaciones de los antecedentes personales de carácter jurídico se hacen siempre a base de la documentación que expide el Registro Civil.

3) Función estadística:

Los hechos y actos jurídicos determinantes del estado civil - constituyen precisamente el campo de las Estadísticas Vitales. Los mismos hechos y actos que son motivo de la inscripción legal por el Servicio de Registro Civil son los que en estadística reciben la denominación de hechos vitales. Se ha asignado en Chile al Servicio de Registro Civil la tarea de recoger los datos necesarios para elaborar las Estadísticas Vitales del país.

El sistema chileno de Estadísticas Vitales está integrado por tres organismos públicos: La Dirección de Estadística y Censos, el Servicio Nacional de Salud y el Servicio de Registro Civil e Identificación. Los dos primeros cumplen las funciones de elaboración, análisis y publicación de los datos acerca de los hechos vitales. Corresponde al Servicio de Registro Civil la tarea de recoger la información estadística relativa a los hechos vitales que inscribe, preparar los informes estadísticos correspondientes, transmitir semanalmente dichos informes a los dos servicios elaboradores y cuidar de la calidad de los datos que recogen.

Los oficiales civiles deben requerir de los declarantes las informaciones que se solicitan para los efectos estadísticos y tienen, por lo tanto, a su cargo el cumplimiento de la etapa de

recolección dentro del proceso de producir las estadísticas vitales del país. Interesa al Estado el conocimiento de la totalidad de los hechos vitales que ocurren en Chile, por lo cual también para cumplir cabalmente esta función estadística son ne cesarias la integridad y oportunidad del registro.

4) Otras funciones:

Como consecuencia de la función jurídica la ley asigna al Registro Civil diversas otras funciones que asumen la forma de una colaboración a varias instituciones. Entre ellas se encuentran las de Registro electoral y de Reclutamiento militar. El buen funcionamiento de los sistemas electorales presupone el cumplimiento de una edad mínima para la concesión del derecho y la cancelación del mismo por fallecimiento. Ambos hechos exigen la presentación de una prueba oficial que otorga el Registro Civil. Aún más, en Chile los Oficiales Civiles presiden las Juntas inscriptoras electorales. Para esta última función se rigen por la ley de inscripciones electorales.

En cuanto al reclutamiento militar, los deberes alcanzan al individuo durante un período de la vida cuyo comienzo y fin se determina mediante instrumentos que otorga el Registro Civil.

Colabora también el Registro Civil a través de la prueba de la edad, del estado civil y en consecuencia del parentesco, con los sistemas de seguridad social, para el otorgamiento de prestaciones como pensiones de vejez, de viudez, de orfandad y otras similares.

Una función adicional que se asigna a los funcionarios que se desempeñan en sectores rurales es la de servir de notarios, con el fin de facilitar el cumplimiento de algunas exigencias legales tales como autorización de instrumentos públicos de legitimación o reconocimiento de hijos, redacción de testamentos etc. En general, para estas funciones, los Oficiales se rigen por las normas existentes para los Notarios Públicos y deben llevar para estos efectos protocolo o registro público.

B. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El Servicio de Registro Civil fué creado en Chile en 1884 como una sección del Ministerio de Justicia y en 1930 pasó a constituir un servicio independiente. Por otra parte, el Servicio de Identificación fué creado en 1924, como dependencia del Servicio de Investigaciones. Ambos organismos fueron fusionados en 1942 pasando a constituir la Dirección General del Registro Civil e Identificación. Las principales razones que sirvieron de base a esta fusión fueron las siguientes:

- 1) Ambos servicios tienen por objeto registrar a las personas: uno desde el punto de vista jurídico-social y el otro desde el punto de vista de la identidad personal basada en la dactiloscopia.
- 2) Ambos tienen una organización similar en sus líneas generales, ya que cuentan con oficinas repartidas en todo el país y con una oficina central ubicada en la capital. Ambos llevan su documentación por duplicado, conservando un ejemplar en la oficina local y enviando otro a la oficina central.
- 3) Las inscripciones del Registro Civil carecen del elemento - identidad, necesario para acreditar que una determinada inscripción pertenece a la persona en cuyo nombre se invoca y, por su parte, Identificación no puede filiar a las personas sino sobre la base de las correspondientes inscripciones - del Registro Civil.

El actual servicio es un organismo centralizado y de carácter nacional con oficinas locales de Registro Civil, oficinas locales de Identificación y oficinas fusionadas de Registro Civil e Identificación cuyo número tiende a aumentar paulatinamente. Ambas ramas del Servicio cubren, en sus respectivas funciones, todo el territorio de la República y todos los sectores de la población.

El Servicio de Registro Civil e Identificación es un organismo independiente, aunque jerárquicamente depende del Ministerio de Justicia. Está constituido por: la Dirección a cargo de un Director General-Abogado y con tuición sobre todas las otras dependencias del Servicio, el Archivo General de Registro Civil, la Oficina Central de Identificación y las redes de oficinas locales mencionadas anteriormente.

Para los efectos del Registro Civil todo el territorio del país se encuentra dividido en áreas o zonas de registro que reciben la denominación de Circunscripciones. En cada circunscripción hay una Oficina del Registro Civil a cargo de un funcionario denominado Oficial del Registro Civil. Estos funcionarios son empleados fiscales, tienen estabilidad en sus cargos y están sujetos a una carrera administrativa. Para alcanzar la calidad de Oficial del Registro Civil es necesario la dictación de un decreto supremo que los designe específicamente como tales, precaución necesaria ya que dichos Oficiales son Ministros de Fé en las actuaciones que la ley les encomienda.

Los Oficiales del Registro Civil sólo pueden actuar respecto de los hechos y actos de estado civil que ocurren o se realizan dentro de su circunscripción.

PROGRAMAS DE CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO

Para ingresar a la planta del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile es necesario haber aprobado un Curso de Capacitación que está a cargo del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas que forma parte de la Escuela del mismo nombre, dependiente de la Facultad de Derecho. El Curso tiene una duración aproximada de ocho semanas y colaboran en él, como profesores, algunos funcionarios destacados del Servicio. Se puede decir que éste es un Curso universitario en cuanto a que se dicta por un organismo universitario y los candidatos deben acreditar haber finalizado sus estudios secundarios, requisito exigido para el ingreso a la Universidad.

Con anterioridad, existía en el Servicio una Escuela Técnica que funcionó por varios años y que tenía a su cargo el entrenamiento de los postulantes. Los profesores eran todos funcionarios del Servicio y la enseñanza se impartía a través de cursos formales cuyo contenido era similar al de los cursos actuales. Por esta razón y para los fines de este trabajo, se estima que dicho entrenamiento puede considerarse equivalente al que ahora se imparte.

El Curso actual comprende tres unidades de enseñanza:

- 1) Administración General y del Servicio, en la que se dan conocimientos referentes a organización de oficinas, a la organización de la administración Pública chilena en general, a la organización del Servicio y a su régimen administrativo interno.
- 2) Elementos de Derecho, en la que se dan conocimientos de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho de Familia, y
- 3) Procedimientos de Registro Civil y de Identificación personal. Se dan en esta unidad conocimientos relativos a la historia del Servicio; inscripciones en general; inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción en particular; filiación adoptiva; subinscripciones; nociones de dactiloscopia y de morfología de la piel; clasificación de impresiones dactilares según la clave de Vucetich y la clave chilena de 14 valores;

puntos característicos; métodos de archivo e identificación dactiloscópica de cadáveres.

El Curso constituye una herramienta eficaz de selección del personal del Servicio. Su aprobación depende solamente de los conocimientos y méritos personales de los alumnos y los nombramientos, que se cursan una vez obtenida la aprobación, se hacen según el orden de prioridad obtenido en las calificaciones finales.

Para el personal en actividad se han hecho también algunos esfuerzos en materia de entrenamiento. En este sentido, cabe destacar la realización, en los últimos años, de varios seminarios y jornadas de estudio en los que se presentan y discuten temas específicos que se consideran de importancia para la buena marcha del Servicio. Existe también un Boletín Informativo Oficial, que se publica mensualmente, y que permite mantener informado a todo el personal acerca de la jurisprudencia más reciente en materia de legislación de registro civil e identificación de las personas y sobre la interpretación y alcance de las leyes del Servicio, en especial de las de aprobación más reciente. Asimismo, se utiliza para impartir las instrucciones de carácter general, hecho que ha contribuido de manera importante a la estandarización de los procedimientos del Servicio y a elevar la preparación técnica del personal.

En el mismo sentido debe citarse también el Curso de Estadísticas Vitales y Sanitarias dictado por la Escuela de Salubridad, dependiente de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Como parte de la política de formación de personal especializado en diferentes funciones técnicas, se ha estado dictando en forma regular desde 1953 y está destinado a funcionarios estadísticos de Servicios de Salud y de Direcciones de Estadística como también a funcionarios de Servicios de Registro Civil de los países de América Latina. Se trata de un Curso de carácter internacional, de 7 meses de duración y cuyos objetivos específicos han sido definidos en la siguiente forma:

- 1) Impartir un adiestramiento teórico y práctico en los procedimientos para producir y analizar estadísticas vitales y de salubridad.
- 2) Enseñar los principios y las técnicas estadísticas necesarios para mejorar la organización y funcionamiento de los Servi---

cios que tienen relación con tales estadísticas.

- 3) Dar una información básica sobre salubridad y Demografía para señalar la necesidad y utilidad de las estadísticas.
- 4) Desarrollar las actitudes mentales y condiciones de personalidad que son básicas para ser un buen jefe de grupo y para tener una posición racional y pensante en la resolución de los problemas.

En líneas generales el programa comprende una introducción a Salubridad con el objeto de dar a conocer el campo de aplicación de las estadísticas; se enseñan los fundamentos metodológicos de los procesos de recolección; presentación y análisis de los datos y se dan conocimientos sobre los sistemas de estadísticas vitales y de salud y sobre los principios de Administración discutiéndose su aplicación a la administración de oficinas locales y nacionales. Por último, son también objeto de estudio los problemas administrativos más frecuentes y sus soluciones.

Este programa parece adecuarse sólo a algunas de las necesidades de entrenamiento del personal de Registro Civil, ya que el énfasis recae en el estudio de una de sus funciones, la de recolección de las estadísticas vitales. Sin embargo, no se limita a dar al alumno una visión restringida de su campo. Además de situar su labor en el marco general del sistema de estadísticas vitales del cual el Registro Civil es piedra básica, le da también un conocimiento del uso de la información que recoge con lo cual destaca aún más la trascendencia de su labor. Por otra parte, la creciente importancia de las oficinas filiales de Registro Civil, destinadas a captar los hechos vitales que ocurren en establecimientos hospitalarios, hace necesario que el personal de aquella institución conozca las características de estructura y de trabajo de estos establecimientos así como los de sus oficinas de estadística, con las cuales deben trabajar armónicamente.

Comentario acerca de los programas de capacitación y entrenamiento:

Puede decirse que, durante los dos últimos decenios, el Servicio de Registro Civil e Identificación ha realizado apreciables esfuerzos para elevar la capacidad técnica de su

personal, en su intento de perfeccionar el Servicio. Es evidente, sin embargo, que en materia de adiestramiento de personal se pueden formular algunas observaciones:

- 1) Si bien se han hecho considerables esfuerzos, las acciones dirigidas a la capacitación de personal no se han integrado en un programa general que satisfaga - las necesidades de mejoramiento técnico de los funcionarios de distinto nivel jerárquico.
- 2) Del análisis de los programas de estudio del Curso de ingreso al Servicio se desprenden algunas consideraciones:
 - a) El contenido es adecuado a las funciones jurídicas de registro y a las relativas a la Identificación. En cambio, la enseñanza de los conocimientos necesarios para el eficiente desempeño de la función estadística del Servicio queda limitada solamente a una información somera de carácter muy general.
 - b) Las asignaturas siguen fielmente los dictados de - la legislación positiva, con menoscabo de la enseñanza de los grandes principios orientadores de la acción futura del Servicio, la mayoría de los cuales se desprenden de las recomendaciones internacionales.
 - c) Es un Curso meramente teórico, no se consulta adiestramiento práctico ni práctica en terreno, lo que - los alumnos logran sólo después que adquieren la categoría de funcionarios del Servicio.
- 3) En relación con el Curso de la Escuela de Salubridad, - que ha significado una oportunidad de perfeccionamiento para los funcionarios de Registro Civil e Identificación, es evidente que no satisface todas las necesidades de este tipo. En efecto, los funcionarios de este Servicio que han asistido a dichos Cursos, a pesar de haber recibido una formación estadística bastante - completa, debido a que su número ha sido extremadamente reducido, no han logrado producir el impacto neces

rio para provocar un mejoramiento efectivo de la función estadística que corresponde al Servicio como recolector de información sobre hechos vitales. Por tratarse de cursos internacionales y por estar destinados a funcionarios de distintos servicios (estadísticos de Servicios de Salud, de Direcciones de Estadística y a funcionarios de Registro Civil) las posibilidades de aceptar alumnos del Registro Civil están supe^{di}ditadas a la capacidad del curso y a las demandas en los otros campos. En todo caso, no puede pensarse que un curso como este pueda satisfacer la necesidad de entrenamiento estadístico de todo el personal de Registro Civil ni aún a largo plazo. Por otra parte, dadas las características mismas del Curso, que no ha sido diseñado específicamente para registradores, hace que para estos funcionarios exista un desequilibrio en el programa de enseñanza en cuanto a que las estadísticas vitales son sólo uno de los diversos sistemas estadísticos que se estudian.

FORMACION BASICA Y ENTRENAMIENTO TECNICO DE LOS FUNCIONARIOS

Con el fin de mostrar en forma cuantitativa los esfuerzos del Servicio de Registro Civil e Identificación chileno en lo que se refiere a la capacitación de sus funcionarios, se hizo un estudio acerca del nivel de educación básica y de entrenamiento técnico de todos los funcionarios que pertenecan a este organismo. Dicho estudio comprende a 1794 personas que forman la totalidad de los cuadros directivos y administrativos. - Se excluyó, por lo tanto, solamente al personal de servicio que desempeña labores muy subalternas.

En la tabla N° 1 se puede apreciar que dos terceras partes de los funcionarios tienen estudios secundarios completos o universitarios, sin considerar los cursos de ingreso. El tercio restante está formado en su mayoría por personas que, - por lo menos, han cursado 4 años de estudios secundarios.

TABLA No. 1

FUNCIONARIOS QUE TIENEN ESTUDIOS SECUNDARIOS COMPLETOS O SUPERIORES SEGUN EDAD, SERVICIO R.CIVIL E IDENTIFICACION

1964

E D A D E S	T O T A L	C O N E S T U D I O S (*) S E C U N D A R I O S O S U P E R I O R E S	
		N o .	%
25	278	275	98,9
25 - 29	286	258	90,2
30 - 34	286	203	71,0
35 - 39	247	139	56,3
40 - 44	199	119	59,8
45 - 49	170	71	41,8
50 - 54	157	61	38,9
55 - 59	92	33	35,9
60 - 64	49	22	44,9
65 y más	30	13	43,3
T O T A L	1 794	1 194	66,6

(*) No se consideran los cursos de ingreso.

El estudio del nivel de instrucción por grupos de edades muestra que la exigencia de los estudios secundarios terminados se cumple prácticamente para la totalidad del personal nuevo, ya que el 99% de los individuos menores de 25 años cumplen este requisito. El porcentaje disminuye progresivamente en los grupos de edad siguientes de modo que en personas de más de 45 años fluctúa entre 35 y 45%. Es fácil deducir, con estos datos, que ha habido a través de los años una tendencia creciente a aumentar los requisitos para la incorporación de los funcionarios.

La formación técnica de los funcionarios se logra mediante el Curso de ingreso al Servicio y mediante cursos de perfeccionamiento para el personal en trabajo. En la tabla N° 2 se observa que del total de funcionarios el 88% ha tenido por lo menos uno de estos dos tipos de cursos (en la realidad, la gran mayoría de ellos ha hecho sólo el curso de ingreso y un pequeño número ha seguido, además, cursos de perfeccionamiento.)

TABLA No. 2

FUNCIONARIOS CON CURSOS DE CAPACITACION Y
 PERFECCIONAMIENTO SEGUN EDAD

1964

E D A D E S	T O T A L	C O N C U R S O S D E C A P A C . Y P E R F E C .	
		N o .	%
- 25	278	274	98,6
25 - 29	286	265	92,7
30 - 34	286	250	87,4
35 - 39	247	220	89,1
40 - 44	199	161	80,9
45 - 49	170	146	85,9
50 - 54	157	128	81,5
55 - 59	92	73	79,3
60 - 64	49	36	73,5
65 y más	30	21	70,0
T O T A L	1 794	1 574	87,7

También en esta tabla se aprecia que la aprobación de estos cursos es una exigencia que se ha hecho cada vez más rigurosa, de manera que prácticamente todo el personal menor de 25 años la ha cumplido. El porcentaje de funcionarios con cursos disminuye a medida que se avanza en edad; sin embargo, merece la pena destacar que incluso los funcionarios de edades más avanzadas y por lo tanto más antiguos, tienen en su mayoría cursos de formación. En efecto, el porcentaje menor se observa en personas de 65 años y más y es tan alto como 70%. Esto indica que la preocupación del servicio chileno por la capacitación de su personal no es reciente, ni mucho menos, pero que las exigencias han ido haciéndose más estrictas con el tiempo, de modo que en el momento actual nadie ingresa a la institución sin haber sido previamente formado con este objeto.

RECOMENDACIONES

El mejoramiento de la calidad técnica del personal de un Servicio con funciones complejas, como es el Servicio de Registro Civil e Identificación chileno, envuelve la necesidad de capacitar a las personas que van a incorporarse a él pero también a aquellas que están en servicio.

Es necesario, por lo tanto, propiciar un programa integrado de capacitación que considere tanto a los postulantes al Servicio como al personal en actividad. Dicho programa debe ser también integral en el sentido de contemplar el mejoramiento de todas las funciones que debe cumplir el Servicio. En el caso de Chile esto significa preocuparse de la enseñanza de todas las funciones de dicho organismo.

El programa debe considerar metas numéricas y plazos. Se hace necesario establecer prioridades para mejorar la calidad técnica del personal y junto con ello habría que determinar la forma en que debe impartirse la enseñanza, considerando los distintos niveles jerárquicos. Como el perfeccionamiento de un gran número de personas no se puede llevar a cabo en forma simultánea, hay que establecer también plazos de cumplimiento.

Parece indispensable diferenciar los procedimientos de enseñanza. Debe mantenerse el Curso de ingreso para formar al personal nuevo. También se estima adecuado dictar un curso de perfeccionamiento para personal en funciones, que entregue conocimientos más avanzados en forma metódica. La aprobación de este Curso podría ser requisito obligado para la promoción de los funcionarios a cargos de responsabilidad. Otros medios de enseñanza serían las reuniones periódicas y seminarios para discutir temas específicos. Su finalidad principal es informar acerca de determinados temas y conseguir intercambio de ideas al respecto. Deberían estar destinados, especialmente, a los funcionarios de más alta categoría, como por ejemplo al personal directivo. Este tipo de intercambio, experimentado por el servicio chileno, debería intensificarse.

También debería incluirse en el programa el uso de becas para que se perfeccione en el extranjero un número restringido de funcionarios de alto nivel, en especial, aquellos que desempeñan actividades docentes en los Cursos.

Estos diversos sistemas de enseñanza, con objetivos distintos y destinados a personal de diferente categoría, debería integrar un programa global de mejoramiento de la calidad técnica de los funcionarios. La existencia de instrucciones de trabajo completas y detalladas que facilitan el desempeño de las funciones del personal, se consideran un buen complemento de dicho programa. En el mismo sentido se puede mencionar la asesoría para resolver problemas técnicos y administrativos.

El desarrollo de un programa como el que se propone no debe ser una labor esporádica sino continuada, con planes anuales y también a largo plazo. Para que pueda realizarse es necesario crear una estructura permanente encargada de esta tarea. Parece beneficioso que esta función quede entregada, en el Servicio chileno, al Departamento de Personal creando una Sección de perfeccionamiento.

En cuanto a la dirección y supervisión de la enseñanza formal en cursos, se considera que hay grandes ventajas en que esta responsabilidad quede entregada a la Universidad, que dispone de la organización necesaria para llevarla a cabo y, sobre todo, asegura la independencia de los resultados, por estar libre de las presiones que, con frecuencia, afectan a los servicios públicos. Es imperiosa, sin embargo, la necesidad que el propio Servicio colabore en los Cursos siendo sus funcionarios más capacitados los que realicen las labores docentes de carácter técnico.

Tanto el Curso de ingreso como el de perfeccionamiento deben incluir la enseñanza de la doctrina del Servicio y el entrenamiento en métodos de trabajo en uso, pero con distinta profundidad y extensión. El Curso para postulantes debe entregar las bases conceptuales aunque poniendo énfasis en la práctica de procedimientos. Por el contrario, el Curso para personal en servicio debería tener mayor contenido doctrinario.

La conveniencia de la práctica en procedimientos lleva a la necesidad de contar con sitios de demostración, especialmente oficinas locales debidamente normalizadas para que los alumnos puedan observar y practicar métodos de trabajo que, en lo técnico y en lo administrativo, se acerquen a las metas doctrinarias.

Un aspecto de gran interés es el que se refiere al reclutamiento de alumnos para el Curso de capacitación. Ya que de este Curso salen los funcionarios que van a formar los nuevos cuadros del Servicio debería tratarse de atraer a él personas que, además de cumplir con los requisitos de educación básica, tengan las condiciones de inteligencia y personalidad que les permita llegar a desempeñarse como funcionarios eficientes. Con igual propósito deben realizarse pruebas de selección de los postulantes incluyendo los test psicológicos que permiten detectar las condiciones mencionadas.

No es el propósito de este documento discutir en forma completa los detalles del programa de capacitación técnica del personal. Sin embargo, parece conveniente precisar algunos puntos del Curso de ingreso.

Destinado a postulantes a ingresar al Servicio, debe habilitarlos para desempeñarse tanto en funciones de Registro Civil como de Identificación. Su finalidad es - impartir los conocimientos mínimos necesarios para trabajar como ayudantes en una oficina local de Registro Civil, de Identificación, de oficinas fusionadas o en cualquiera de las dependencias del Archivo o de la Dirección General.

Se consideran pertinentes los siguientes objetivos:

- 1) Dar conocimientos teóricos y adiestramiento práctico - en los procedimientos de Registro Civil e Identificación.
- 2) Impartir conocimientos sobre la organización de la Administración Pública y del Servicio de Registro Civil e Identificación, así como sus leyes y reglamentos.
- 3) Enseñar las técnicas y los principios administrativos que permitan mejorar la administración del Servicio.
- 4) Dar las nociones jurídicas estrictamente necesarias - para el desempeño de las funciones de Registro Civil

y de Identificación.

De acuerdo con tales objetivos, el contenido podría dividirse en dos grandes unidades de enseñanza. - Una se referiría a la enseñanza de principios, enseñanza conceptual, en gran parte académica. Tendría por objeto dar a conocer la Administración Pública en general y el Servicio de Registro Civil e Identificación en particular situándolo dentro de aquélla y en sus proyecciones hacia la comunidad. Incluiría también nociones indispensables para la comprensión racional y científica de los hechos y actos que son el motivo fundamental de las acciones del - Servicio.

La segunda unidad serviría la necesidad de adiestrar al futuro funcionario en las labores específicas que desarrolla la Institución. Su énfasis estaría en el aprendizaje de procedimientos e incluiría una buena dosis de adiestramiento práctico.

Así concebido el Curso, se detallan a continuación los temas que se consideran básicos dentro de cada una de las unidades.

Primera unidad:

- 1) Nociones de Derecho Constitucional, de Derecho Administrativo y Derecho de Familia.
- 2) Organización de la Administración Pública chilena.
- 3) El Servicio de Registro Civil e Identificación. Finalidad y funciones. Historia. Importancia para la Administración del Estado y para la ciudadanía en general. Esquema orgánico. Leyes y reglamentos del Servicio.
- 4) Concepto moderno de Registro Civil: enfocado a través del análisis de su organización como servicio independiente en el aspecto administrativo, a través de la importancia de la colaboración a otros organismos y a través del carácter eminentemente dinámico para lograr la integridad del registro de los hechos y actos de estado civil, incluyendo la formación de oficinas filiales.
- 5) Principios fundamentales de Administración Científica: Concepto y definición de Administración. Distintas concepciones o escuelas. Esquema de operaciones administrativas: - Favor, Urwick, Tejera París, otras.
- 6) Relaciones del Registro Civil con otras instituciones del Estado. Los padrones electorales y militares. El concepto de sistema administrativo.
- 7) Elementos sobre Código del notariado: Nociones sobre teoría de la prueba. Instrumentos públicos y privados. La escritura pública. Nociones sobre letras de cambio.
- 8) Elementos de estadística: Concepto de la cuantificación de los hechos y fenómenos para su mejor conocimiento. Elementos de recolección, resumen y presentación de información-estadística. El estudio de la población como medio y fin de las funciones del Servicio, sus características, su dinámica como consecuencia, en gran parte, de los hechos y actos de estado civil. Los sistemas estadísticos que existen en Chile, en especial el de Estadísticas Vitales. Usos de la información estadística sobre hechos vitales.

- 9) Principios de dactiloscopia. Bosquejo histórico. Fundamentos de la identificación dactiloscópica. Características de las impresiones digitales: variabilidad, - inmutabilidad, perennidad, etc.

Segunda unidad:

- 1) Procedimientos de Registro Civil
- a) Inscripciones en general: Hechos y actos que son - objeto de inscripción. Definición y características de cada uno de ellos; situación especial de las defunciones fetales. Requisitos de forma y de fondo para practicar inscripciones. Competencia del - funcionario que inscribe. Documentos de inscripción o registro. Prueba del hecho y de la identidad de - comparecientes. Estímulos y sanciones. Procedimientos para mejorar la integridad del registro. Archivo de documentos. Indices. Inscripciones especiales: registro de nacionalizados y extranjeros residentes, de chilenos en el extranjero, etc.
 - b) Subinscripciones en general: Hechos y actos que son objeto de subinscripción. Definición y características de cada uno de ellos. Subinscripciones obligatorias y voluntarias. Requisitos de forma y de fondo para practicar subinscripciones. Competencia del - funcionario que subinscribe. Prueba del hecho. Procedimientos de comunicación para lograr la igualdad de los dos ejemplares del registro.
 - c) Procedimientos para otorgar certificados y para la - copia de partidas.
 - d) Régimen impositivo de Registro Civil e Identificación: impuestos y derechos arancelarios.
 - e) Rectificaciones: Procedimientos para rectificar partidas. Competencia, requisitos de fondo y forma.
- 2) Procedimientos de Identificación:

Dactilograma, puntos característicos, confrontación - de dactilograma. Claves de clasificación. Sistemas de archivo. Identificación dactiloscópica de cadáveres. - Procedimientos fotográficos. Otorgamiento de pasaportes

Prontuario penal.

- 3) Procedimientos de recolección y transmisión de informaciones estadísticas: Recomendaciones internacionales y prácticas chilenas sobre definición de los hechos vitales. Documentos originales e informes estadísticos, relación con el documento de registro. Forma de obtener y de anotar la información estadística. Procedimientos para mejorar la calidad de la información básica.
- 4) Procedimientos de inscripciones electorales:

Funciones que corresponden a los registradores. Juntas inscriptoras. Requisitos de forma y de fondo para inscribir en estos registros.
- 5) Procedimientos de empadronamiento militar:

Funciones que corresponden a los registradores.
- 6) Procedimientos notariales:

Adiestramiento práctico en redacción de escrituras, poderes y otros instrumentos. El protesto de letras de cambio.
- 7) Procedimientos para diagnosticar y para mejorar la eficiencia administrativa de las oficinas locales.

