

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/CONF.19/L.14
13 de noviembre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEGUNDO SEMINARIO INTERAMERICANO DE REGISTRO CIVIL

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

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

BASES PARA UN PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL REGISTRO
CIVIL EN AMERICA LATINA EN EL PERIODO 1965 - 1969

Por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina

1. Antecedentes y objetivo

A consecuencia de la importancia que ha adquirido la planificación y de varios otros factores, el Registro Civil ha llegado a ser un organismo indispensable para que el Estado pueda alcanzar sus finalidades. En la actualidad tiene a su cargo el cumplimiento de varias funciones. A la de carácter jurídico - tradicional y principal - se han agregado otras, casi siempre de colaboración con otras instituciones. Algunas de ellas han llegado a ser tan importantes como la primera. Este es el caso, por ejemplo, de la función estadística que cumple la generalidad de los servicios de registro civil americanos.

De acuerdo con la trascendencia de su misión, el Registro Civil debiera alcanzar cierto grado de especialización y cumplir ciertas condiciones mínimas de organización y funcionamiento. En pocos países trabaja satisfactoriamente y hay consenso en estimar que, en especial en América Latina, falta mucho por hacer para lograr esta meta.

El presente documento se propone ofrecer las bases para un programa de mejoramiento del registro civil en América Latina.

2. Estado de desarrollo del Registro Civil^{1/}

A manera de evaluación del grado de perfeccionamiento alcanzado por el registro civil en América Latina, se describen a continuación algunos aspectos fundamentales de su organización y funcionamiento.

a) Recursos presupuestarios. Son muy pocos los servicios de registro civil que cuentan con un presupuesto adecuado a sus necesidades. En la mayoría de los casos estos organismos pertenecen al grupo de los más pobres del país en local, en mobiliario y en materiales y útiles. No es infrecuente que algunas oficinas locales carezcan hasta de los registros en los cuales deben asentarse las inscripciones. Esta situación parece deberse, principalmente, a que los gobiernos no se han formulado políticas definidas a su respecto, ni han comprendido o reconocido la trascendencia de sus funciones.

b) Legislación. Por lo general, la legislación que establece la organización y rige el funcionamiento de los servicios de registro civil no está codificada, esto es, se compone de varios textos dictados sucesivamente, hecho que produce no pocas inconexiones y dificulta su conocimiento y aplicación. Es también frecuente que sea demasiado reglamentaria, lo que resta agilidad a los servicios.

1/ El contenido de este párrafo se ha basado principalmente en: a) Las contestaciones a la Encuesta de CEPAL sobre "Descripción de Servicios de Registro Civil", que ha servido de base para la discusión del Tema Nº2 de este Seminario; b) Adolfo Gaete-Darbó Evaluación de las estadísticas vitales en América Latina, The Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. XLII, Nº2, abril 1964, Segunda parte, pág. 86; c) IASI, Inventario de las estadísticas nacionales, 1960; y d) "Principios para un sistema de Estadísticas Vitales" e "Informe final del Primer Seminario Interamericano de Registro Civil", Naciones Unidas. Oficina de Estadística. Nueva York, (Serie M Nº19, 1953 y Serie M Nº23, 1955, respectivamente).

Salvo pocas excepciones, las leyes básicas son antiguas. Datan de la época de creación de estos organismos y sus modificaciones no introducen reformas estructurales o que signifiquen transformaciones apreciables. Por tanto, se ocupan de la función jurídica y casi no se refieren a las otras que deben cumplir estos servicios, de acuerdo con su evolución natural, entre las que cuenta la función estadística. Este hecho produce dos consecuencias importantes: a) El personal de registro civil concede preminencia a la función jurídica y considera las demás como secundarias; y b) Las leyes vigentes no favorecen el trabajo en colaboración del registro civil con otras instituciones como servicios de estadística o de salud.

En concordancia con las consideraciones anteriores, la Tercera Conferencia Interamericana de Estadística 2/ recomendó que "los servicios de registro civil consideraran la conveniencia de revisar su legislación con miras a introducir las modificaciones que permitan relacionarlo más adecuadamente con otras instituciones afines" y que "los países americanos trataran de obtener una mayor coordinación entre los servicios que integran el sistema de estadísticas vitales".

Los llamados Comités Nacionales de Estadísticas Vitales y Sanitarias parecen uno de los mejores medios para promover las relaciones inter-institucionales. Por lo tanto, debiera promoverse su creación, en los países donde no existen y, en los demás casos, cuidar de que tenga vida activa y permanente. En lo posible, su ley orgánica debiera dotarlos de suficiente autoridad como para hacer cumplir sus resoluciones, a fin de hacer de ellos organismos verdaderamente operantes.

c) Estructura. Los Servicios del Registro Civil del continente tienen estructuras distintas: en algunos países no son de tipo nacional; en otros, no existe una oficina central que dirija su acción, y en otros, las oficinas locales dependen de organismos como las municipalidades o los juzgados. En gran medida este fenómeno depende de la particular organización político-administrativa de cada país, unos de tipo unitario y otros de tipo federal. La experiencia recogida por varios países parece mostrar que muchas de las deficiencias derivadas de esta diferencia de estructura pueden superarse mediante un servicio de tipo nacional, centralizado y administrativamente independiente, sin perjuicio de las correlaciones que necesariamente deben existir con todos los servicios afines. Por lo tanto, el registro civil debiera organizarse sobre la base de "una red de oficinas locales que cubran todo el territorio del país, dependientes de una oficina nacional central capaz de dirigir, inspeccionar y uniformar su acción".

También deben ser objeto de atención las normas relacionadas con el establecimiento de las unidades geográficas de registro o zonas de inscripción, de manera que cada registrador pueda efectivamente controlar la inscripción oportuna de todos los hechos vitales que ocurren en su respectiva área jurisdiccional y de suerte que sus límites puedan modificarse con la prontitud necesaria para atender a los movimientos migratorios de la población.

2/ Unión Panamericana, Tercera Conferencia Interamericana de Estadística, Acta Final, Washington D.C., 1956.

d) Cobertura. El Registro Civil de varios países no cubre teórica ni prácticamente el total de la población, sea porque excluye parte de la superficie territorial o a algunos grupos étnicos. En algunos países simplemente se ignora el porcentaje de la población o de la superficie territorial cubiertos por el sistema de registro y la importancia de los grupos aborígenes excluidos.

e) Integridad. Por lo general, los países de América Latina no conocen el grado de integridad de sus registros de hechos vitales. Salvo raras excepciones, como por ejemplo Puerto Rico (1950) y Panamá (1963), los países no han realizado pruebas formales para conocer el porcentaje de inscripción que logran, dentro de cierto plazo preestablecido, sobre el total de hechos vitales acaecidos en un período. De esta manera, las estadísticas que derivan de esos registros, no son representativas de la realidad del país.

f) Preparación de los funcionarios. La preparación de los registradores latinoamericanos es deficiente, juicio que en algunos países alcanza también al personal superior del registro civil. Hasta 1963, sólo en uno de 14 países, cuya situación se conoce, Chile, se exigían estudios humanísticos completos para ser registrador y se impartía cierto entrenamiento previo; en Puerto Rico se daba también cierta preparación previa pero, salvo excepciones, se requerían sólo estudios primarios. En México, sólo los registradores de centros urbanos, es decir, una minoría, debían poseer estudios superiores a los primarios; en el Estado de São Paulo, Brasil, aunque no se da formalmente un entrenamiento previo, se exige acreditar idoneidad para el nombramiento; y en Argentina, en algunas provincias se necesitaba ser escribano o juez de paz, lo que supone estudios humanísticos, pero en el resto no se exigían requisitos especiales. En los demás países prácticamente basta con saber leer y escribir para optar al cargo. Cabe destacar también que en ninguno el entrenamiento cubre adecuadamente la función estadística ni se dan conocimientos suficientes de administración.

Por otra parte, en la mayoría de los países, la función de registrador no constituye tampoco una carrera administrativa propiamente tal, es decir, no hay estabilidad funcionaria ni posibilidades regulares de ascender. La remuneración cuando proviene del Estado, es insuficiente; y aquella a base de derechos arancelarios que paga directamente el público, se considera inadecuada en materia de registro civil porque, precisamente, el sector de la población que no puede pagar es el que más necesita de atención, guía y asistencia de parte de dicho servicio.

Al parecer, muy poco o nada se ha hecho en los últimos años en el plano nacional, para dar cumplimiento a las recomendaciones internacionales sobre la materia.

g) Documentación del método de registro. El método de registro es eminentemente escrito. Funciona sobre la base de tres documentos principales: el documento original (certificados de nacimiento vivo, de defunción, de defunción fetal), el documento de registro (actas o partidas de

/nacimientos, matrimonios,

nacimientos, matrimonios, defunción) y el informe estadístico (que traslada la información estadística sobre cada hecho vital al organismo elaborador).

Por lo general, esta documentación no ha sido objeto de suficiente atención por parte de los funcionarios superiores de los servicios de registro civil. Como consecuencia, es anticuada en cuanto al sistema empleado para la anotación de la información y está recargada de datos innecesarios. El resultado es que los funcionarios trabajan lenta y excesivamente.

Sin embargo, en los últimos años, bajo el estímulo de la Organización Panamericana de la Salud, varios países se han esforzado por estandarizar el Certificado médico de defunción, como manera de facilitar la aplicación de las normas relacionadas con la "Nomenclatura internacional de enfermedades, traumatismos y causas de muerte".

3. Actitud de la comunidad

En general la colaboración que la colectividad presta a la labor del registro civil en América Latina es escasa.

La participación popular consciente y deliberada es estrictamente necesaria para lograr la integridad del registro y la exactitud de sus informaciones. Si la comunidad en general, por ignorancia o desinterés, no declara o declara tardíamente la ocurrencia de los hechos vitales, el registrador verá entrabada su acción. Su indiferencia puede entorpecer seriamente la acción del registro civil y, por ende, la de todo el sistema estadístico.

En la comunidad hay algunos sectores cuya participación tiene especial importancia para la práctica del registro civil. En primer lugar está el declarante, esto es, la persona llamada por la ley para informar al registrador de la ocurrencia de un hecho vital, a quien debiera tratar de mantenerse como un colaborador activo y eficiente del registrador. En segundo término pueden mencionarse los profesionales (personal médico y paramédico) que en razón de su trabajo intervienen en la etapa de recolección emitiendo el llamado "documento original"; sobre ellos pesa la responsabilidad de poner en marcha el proceso de inscripción y el de producción de las estadísticas vitales; y, en tercer término, los consumidores o usuarios potenciales de las estadísticas que derivan del registro civil, porque se producen para ellos y, en último término, sirven y son útiles sólo en la medida en que se usan.

Pues bien, no se tienen noticias de que, en América Latina, se hayan realizado programas o acciones concretas destinadas a estimular la colaboración que la comunidad debe prestar a las tareas del registro civil.

/4. Bases

4. Bases para el programa 1965-1969

En las páginas anteriores se ha tratado de caracterizar, en sus aspectos más generales, la situación actual de los servicios de registro civil de América Latina y la actitud de la comunidad. El problema es ¿qué debe hacerse por mejorar la organización y funcionamiento de estos organismos y el grado de colaboración de la colectividad?

El desarrollo cultural y administrativo de los países latinoamericanos no es igual y la organización y condiciones de funcionamiento de sus sistemas productores de estadísticas vitales, en general y de sus servicios de registro civil, en particular, difieren considerablemente. Por lo tanto, las bases que aquí se ofrecen deberán ser objeto de cuidadosa adaptación a las condiciones de cada país.

En la Cuarta Conferencia Interamericana de Estadística se acordó que "el desarrollo estadístico de las naciones americanas debe ser fundamentalmente un problema nacional, cuya solución satisfactoria y definitiva sólo es posible con una acción ininterrumpida a largo plazo" y que "las organizaciones internacionales deben complementar con su orientación y asesoramiento la acción nacional, pero en ninguna forma deben remplazarla".^{3/}

De acuerdo con tal declaración, en este documento se bosquejan las acciones que en el plano nacional pueden llevarse a efecto para producir un mejoramiento efectivo de las condiciones en que trabajan los servicios de registro civil. En cuanto a la asistencia de carácter internacional, el Segundo Seminario de Registro Civil adoptará los pronunciamientos que estime convenientes.

El programa que se bosqueja a continuación se divide en cuatro partes: formulación de la política gubernamental; investigaciones y estudios; preparación de personal y principios de organización y funcionamiento.

Se considera que las dos primeras deben ser previas a las otras que pueden cumplirse simultáneamente. El tiempo necesario para la ejecución de cada una puede variar mucho de país a país, pero, en todo caso, a manera de guía, se sugiere la siguiente distribución: política del gobierno: 6 meses; investigaciones y estudios 1 a 2 años; preparación de personal, 2 a 3 años, y principios de organización y funcionamiento, 2 a 3 años.

a) Política del Gobierno

Las autoridades responsables de llevar a cabo el programa de mejoramiento del servicio de registro civil deben intentar por todos los medios a su alcance, que las autoridades gubernamentales formulen una declaración específica en la que se reconozca la importancia de las funciones que desempeña el registro civil y se haga constar su decisión en el sentido de

3/ IASI, Cuarta Conferencia Interamericana de Estadística, Informe Final, Washington DC, 1963, pág. 12.

llevar adelante y de apoyar moral y materialmente los estudios y reformas que se estime necesarios para elevar su nivel de organización y funcionamiento. Sin esta declaración, podría ser muy difícil para las autoridades responsables encontrar los medios y recursos necesarios para cumplir en su integridad un programa como el que aquí se esboza.

Los acuerdos adoptados en el Primer Seminario Interamericano de Registro Civil no cumplidos hasta ahora y los que se adopten en el Segundo Seminario, podrían constituir un apoyo valioso para lograr que los gobiernos concreten en una declaración su línea política en esta materia.

b) Investigaciones y estudios

Se parte de la premisa de que, aunque se conocen en general los problemas de registro civil de América Latina, no se conocen suficientemente las condiciones de cada país en particular. Por lo tanto, cada país debería:

i) Revisar la legislación que rige el servicio y la de los organismos afines, esto es, aquellos con los cuales debe colaborar para el cumplimiento de cualquiera de sus propias funciones o de las que competen a esos organismos. Esta revisión perseguiría, en la medida en que fuere necesario: redefinir los objetivos del servicio; remodelar su estructura; aumentar el factor discrecionalidad de la ley, manteniendo sólo aquellas disposiciones básicas y necesarias y reservando las demás para el reglamento; incorporar disposiciones que transformen al servicio en un organismo activo, dinámico y ágil; incorporar disposiciones que favorezcan su trabajo en colaboración con otros servicios afines; codificarla, de manera que conste de un solo texto armónico para facilitar su conocimiento, aplicación e interpretación; en suma, remover todos aquellos factores que en la actualidad entorpecen su funcionamiento.

ii) Estudiar el tipo de estructura que deba darse al servicio considerando el que mejor convenga a la organización administrativa y condiciones generales del país y tratando, por todos los medios, de que sea un organismo nacional, centralizado e independiente, constituido por una red de oficinas locales, dependientes de una oficina central con facultades directivas e inspectivas. En este estudio se distinguirá, en todo caso, entre: funciones y oficinas directivas; funciones y oficinas referentes a la organización y manejo de un archivo central (en lo posible de carácter nacional) y funciones y oficinas operativas (oficinas locales).

iii) Revisar la documentación del servicio, en especial del documento original, documento de registro e informe estadístico, para introducirles las modificaciones que aconsejan las técnicas modernas sobre confección de documentos, simplificar su contenido en función de sus respectivas finalidades y coordinarlos entre sí, para facilitar su uso y prevenir errores.

iv) Realizar una prueba formal para medir el grado de integridad de los registros de nacimientos y defunciones. En el planeamiento y realización de esta prueba deben intervenir aquellos servicios que manejan habitualmente técnicas estadísticas y que reciben informaciones periódicas del Registro Civil, como los de Estadística y Salud.

/v) Realizar

v) Realizar un estudio exhaustivo sobre costos, considerando: investigaciones y estudios, instalación (locales, muebles y útiles para todas las dependencias) y funcionamiento normal del servicio.

vi) Se estima que la instalación de oficinas-modelo puede ser muy útil para ensayar procedimientos y métodos y para estimular el perfeccionamiento general del servicio. Asimismo, el establecimiento de áreas de demostración, puede servir de base para el desarrollo de áreas de registro.

vii) Realizar encuestas técnicamente planeadas y dirigidas, en especial entre las familias que viven en sectores rurales, para averiguar por lo menos sus actitudes hacia el registro civil y las causas que las motivan; el conocimiento y conciencia que poseen sobre sus obligaciones y derechos legales, y las dificultades prácticas que tienen que vencer para dar cumplimiento a su obligación de declarar y registrar oportunamente los hechos vitales que les conciernen.

c) Preparación de personal

En esta materia, los países deben sentirse dispuestos a revisar y modificar profundamente la política seguida hasta ahora. Por una parte, es necesario exigir preparación y rendimiento mucho mayores y, por la otra, es necesario ofrecer condiciones de trabajo y remuneraciones mucho mejores. En este sentido, deberían adoptarse normas como: requisitos mínimos de ingreso, entre los cuales sería de rigor haber completado los estudios humanísticos; aprobación de un curso previo al ingreso, destinado a preparar a los postulantes para su función; realización de cursos periódicos de perfeccionamiento para el personal en actividad - incluyendo especialmente a los que ocupan las posiciones más altas en el escalafón -, en lo posible conectados con el ascenso a ciertas posiciones,^{4/} remuneración adecuada para los distintos cargos, a fin de que sea posible exigir una adecuada dedicación a la función, y posibilidades racionales de progreso. Se considera de importancia capital inculcar a todo el personal la idea de que es necesario dar al público un trato amable y cortés para atraerlo hacia el registro civil.

Sólo de esta manera se puede dignificar la función de registrador, ofrecer una carrera administrativa y, al mismo tiempo, asegurar el éxito de las otras acciones que se esbozan en este documento.

d) Principios de organización y funcionamiento

La organización y funcionamiento de los servicios de registro civil debiera estar orientada por los siguientes principios fundamentales:

i) La ley orgánica debiera ser flexible no sólo en el sentido de otorgar facultades amplias a su jefe superior, sino especialmente en cuanto debe facilitar la adaptación del servicio a las necesidades sociales, siempre cambiantes.

^{4/} En el documento presentado a este Seminario por el Departamento de Estadística de la Escuela de Salubridad, Universidad de Chile, se hacen referencias específicas a programas de entrenamiento para registradores.

ii) La función de registro civil debiera ser activa y dinámica, lo que es lógico, si se piensa que, en la actualidad el interés social o estatal por la inscripción y conocimiento de los hechos vitales es mayor que el individual o particular. Es también la consecuencia de la necesidad de que los registros sean íntegros, exactos y oportunos. Son manifestaciones de esta característica, la instalación de "oficinas filiales" en los lugares en donde acaecen continuamente hechos vitales, como hospitales y maternidades; la obligación del registrador de controlar todos los hechos vitales que ocurran dentro de su territorio jurisdiccional, etc.

iii) El documento de registro que por su finalidad jurídica se supone de carácter permanente, debe llevarse siempre en duplicado, tanto como una indispensable medida de seguridad, como para facilitar la obtención de copias conservando un ejemplar en la oficina local y el otro en un archivo de carácter nacional. La existencia del archivo central se considera además útil con otros fines: revisión y control del trabajo de los registradores locales, confección de índices alfabéticos nacionales, etc.

iv) En materia de lugar de inscripción, debiera regir una sola norma: la inscripción de los hechos y actos de estado civil (hechos vitales) debe efectuarse en el lugar donde ocurren. Sin perjuicio de lo anterior, si el interesado concurre a una oficina distinta, debe ser atendido y practicarse la inscripción en la oficina del lugar de ocurrencia, mediante un trámite interno.

v) Las zonas de inscripción (territorio jurisdiccional de cada registrador) no deben ser demasiado extensas considerando la geotopografía del lugar y los medios de comunicación y deben estar claramente delimitadas. De esta manera se facilita el control del registrador sobre ella, se previenen conflictos de competencia y el público sabe donde concurrir en demanda de la inscripción.

vi) Los plazos para la inscripción deben ser adecuados, considerando las condiciones del lugar, para no provocar angustia o desaliento en la comunidad ni atrasos innecesarios en la declaración de los hechos.

vii) La prueba para acreditar los hechos vitales debe ser la mínima necesaria. Así por ejemplo, si existe prueba documental, no debe exigirse, además, prueba testimonial.

viii) En materia de rectificaciones de partidas, debe haber normas simples y procedimientos expeditos, para evitar la tendencia a las dobles inscripciones. En lo posible, todo el trámite debe ser gratuito.

ix) Debe intentarse por todos los medios la elaboración de un índice general alfabético de inscripciones, para favorecer la pureza de los registros y con propósitos de facilitar la realización de investigaciones específicas.

/x) La

x) La participación de la comunidad - por lo general pasiva en los países latinoamericanos - no debiera hacerse depender de mecanismos compulsorios, como multas y otras sanciones que no producen el efecto deseado sino, más bien, de estímulos fáciles de percibir por los sectores de la población económica y culturalmente desvalidos.

xi) La sola inscripción oportuna de los hechos vitales, por lo menos de los cuatro fundamentales (nacimientos vivos, defunciones, defunciones fetales y matrimonios) debiera ser gratuita. El costo de los demás habría que graduarlo según la capacidad de consumo de los distintos sectores de la población.

xii) La simplicidad de los trámites en beneficio de la colectividad, debiera orientar todas las normas de organización del servicio.

xiii) Las normas fundamentales de Registro Civil debieran difundirse entre la comunidad tanto como sea posible, en especial las relativas al declarante, requisitos, plazos y estímulos y sanciones, si las hay. Las formas de difusión que se empleen deberán considerar las condiciones particulares de cada país, como alfabetización, distribución de la población, medios de comunicación y transporte, etc.

