

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/CONF. 19/L.15  
16 de noviembre 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

REGISTRO CIVIL Y DESARROLLO SOCIAL

Por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina



## 1. Antecedentes y objetivos

Cada día se extiende más el uso de las estadísticas demográficas, como información básica para la formulación de políticas de gobierno tanto en el campo del desarrollo económico, como en el de los sectores llamados sociales. El aumento de la demanda de estadísticas demográficas es, en buena parte, una medida del progreso alcanzado en la programación del desarrollo, es decir, del progreso logrado en reemplazar opiniones subjetivas por observaciones objetivas, basadas en estadísticas de los hechos sociales. Los datos que ellas proporcionan son vitales para definir los problemas, decidir sus soluciones y medir los progresos efectuados. La medición de las condiciones de vida y el establecimiento de servicios esenciales, como vivienda, educación, salud y otros dependen, en gran parte, de la disponibilidad de información de carácter demográfico.

Las estadísticas demográficas de América Latina adolecen de innumerables defectos entre los cuales la falta de integridad está en primer término y su disponibilidad es todavía escasa. Por ejemplo, en 1956, se estimaba que, en el quinquenio anterior, se habían inscrito el 95 por ciento de los nacimientos en Centroamérica y el Caribe y el 81 por ciento, en Sudamérica y el registro de defunciones alcanzado en esas dos subregiones fué de 62 y 39 por ciento respectivamente. Se abrigan serios temores de que esta situación no haya cambiado apreciablemente en los últimos años. Por lo tanto, parece urgente tomar medidas para mejorar la calidad de los registros.

Sin desconocer que el problema de la calidad de las estadísticas es polifacético, uno de los factores contribuyentes parece ser la generalizada adversión y a veces incapacidad de los funcionarios de Registro Civil y, en especial del Registrador - lo que es común a otros técnicos y profesionales -

/a proyectar

a proyectar sus problemas y los efectos de sus acciones más allá de una esfera técnica restringida. A mayor dosis de técnica parece corresponder una mayor tendencia al aislamiento. De este modo, el funcionario puede llegar a ser poseedor y usuario de una técnica totalmente desvinculada de la realidad económica, social y cultural que lo rodea. Sin embargo, la realidad no se presenta dividida en sectores independientes, ni acepta fragmentaciones artificiales. Esto plantea la exigencia de que los servicios de registro civil reconozcan el hecho de que forman parte de un conjunto de instituciones que, en el orden nacional, deben colaborar entre si y trabajar armónicamente, con metas definidas y con la finalidad de mejorar el nivel de vida, en todos sus aspectos. Tal es la esencia de la planificación que tan importante se considera en los tiempos actuales. No se trata de una empresa fácil, porque requiere que sectores técnicos que han trabajado hasta ahora independientemente, encuentren un lenguaje común y una comprensión recíproca suficientemente grande, como para armonizar sus planes y sus acciones

El presente documento se propone destacar las relaciones entre el registro civil y algunos otros campos de la actividad económica y social.

## 2. Registro civil y demografía

La información demográfica se recoge mediante dos métodos principales: el de enumeración o empadronamiento y el de registro. En el primer caso, si la enumeración es completa, se habla de un censo de población y si es parcial, de una muestra. La recolección de la información por el método de registro, está generalmente a cargo de los servicios de registro civil. Hay además, otros registros administrativos, mucho menos usados, que pueden proporcionar cierta información demográfica, como los hospitalarios y los educacionales.

Los censos de población suelen levantarse cada diez años y por lo mismo,

/sólo pueden

sólo pueden proporcionar un cuadro estático de la población. Esta es su principal limitación. Las estadísticas censales no satisfacen por eso todas las exigencias de los demógrafos. En cambio, las estadísticas vitales que se recogen por el método de registro, proporcionan cifras demográficas durante los períodos intercensales y permiten estudiar las tendencias de la población. Además algunos indicadores importantes, como la tasa de mortalidad infantil emanan sólo de las cifras recogidas por el método de registro.

Desde otro punto de vista, ambos tipos de estadística - censales y vitales - se complementan, como en el cálculo de las tasas de natalidad, mortalidad, nupcialidad, etc. Además, como tienen diferente origen, es posible evaluar la calidad de cada una, por confrontación. Los estudios demográficos pueden referirse a tres aspectos: cálculos de población (número de habitantes, composición y distribución para programas relacionados con transporte, trabajo, vivienda, salud pública, producción y distribución agropecuaria y de artículos de comercio y consumo, etc), proyecciones de población (número de habitantes, composición y distribución en una fecha futura para determinación de necesidades en materia de viviendas, escuelas, maestros, etc) y estudios analíticos especiales (conocimiento de situaciones y tendencias en cuanto a nupcialidad, legitimidad, fecundidad, importancia absoluta y relativa de causas de muerte, etc.).

Lo anterior permite afirmar que la participación del registro civil es insustituible en la reunión de datos para estudios demográficos, los que, a su vez, sirven de base para la programación del desarrollo.

### 3. Registro Civil y salud pública

Las estadísticas vitales, cuyos datos recoge el registro civil encuentran en la salud pública, su más amplio campo de aplicación, porque son las únicas capaces de proporcionar la información a medida que los hechos ocurren. Los organismos encargados de la protección, reparación y fomento de la salud de

/la población

la población utilizan la información en el plano local, como dato individual, apenas se recoge, en programas materno-infantiles, para el control oportuno de brotes epidémicos y con varios otros propósitos. Luego, ordenada y resumida en tablas y gráficos estadísticos, para el planeamiento, ejecución y evaluación de todos sus programas. En la actualidad no se concibe ningún estudio relacionado con la salud pública, que no esté basado en estadísticas.

Un estudio reciente 1/ ilustra las ideas anteriores y permite concluir que la mortalidad infantil está estrechamente relacionada con factores económicos y sociales. De él se toman los párrafos que siguen.

"Como la mayoría de los países de América Latina, Chile es un país en que los niños predominan. Forman cerca del 40 por ciento de la población y para 1961, se estima que existen 500.000 lactantes, 1.117.000 preescolares y 1.419.000 escolares. Sabemos que esta estructura resulta de la persistencia de una natalidad aún alta y de una mortalidad excesiva y precoz". (Ibid. pág. 120).

"No tiene novedad alguna decir que la mortalidad infantil de una población tiene estrecha relación con su grado de desarrollo económico, social y cultural. Tanto es así que esta tasa de mortalidad es justamente uno de los indicadores usados internacionalmente para definir el nivel de vida de una comunidad. El problema consiste en cuantificar esta relación y sopesarla con la influencia de las medidas directas de orden médico en la mortalidad infantil, porque ello definiría el límite de acción de éstas últimas y sería base para un programa integral de desarrollo de un país." (Ibid. pág. 86)

1/ Hugo Behm Rosas "Mortalidad Infantil y nivel de vida". Ediciones de la Universidad de Chile, 1962.

"Los datos muestran que la enfermedad y la muerte del niño en el primer año de su existencia se encuentran estrechamente asociados a las condiciones de vida del grupo familiar en que él nace." Así por ejemplo, en la clase obrera, la mortalidad infantil presenta un exceso de 88 por ciento sobre el grupo "no obrero". (Ibid. pág. 121).

"De acuerdo a nuestras cifras - y con todas las reservas que ellas tienen - se habrían evitado 6.700 defunciones bajo un año si la actual atención médica hubiera cubierto toda la población de esta edad; en cambio se habrían impedido 11.400 si, con la actual cobertura de atención médica, el nivel de vida de la clase obrera hubiera mejorado aproximándose al de la clase media del país."

"Las cifras expresan también otro aspecto importante del problema. La terrible mortandad en las edades tempranas de nuestros niños está constituida en su mayor parte por muertes evitables. Deficientes como son las estadísticas por causa, señalan el franco predominio de la infección, fundamentalmente digestiva y respiratoria, junta con la alimentación inadecuada e insuficiente". (Ibid, pág. 123)

"La abundante información estadística que se ha presentado viene a reafirmar - expresándola en una forma cuantitativa y actual - la indisociable dependencia de la vida, enfermedad y muerte del niño con el grado de desarrollo económico de toda comunidad. La mortalidad infantil viene a ser, en consecuencia, un indicador del alto precio en vidas que los pueblos pagan por las formas de organización económicamente ineficientes y socialmente injustas que han logrado darse. Este es el marco auténtico para discutir el problema." (Ibid. pág. 124). El autor agrega, por último, que como "el problema es multifacético en su génesis, y la salud del niño se encuentra tanto vinculada a la atención médica, como a la calidad de la vivienda, la distribución del ingreso, la producción de leche u otros aspectos, es evidente

/que la solución

que la solución debe ser multidimensional y, necesariamente, coordinada." (Ibid. pág. 126)

Las citas anteriores muestran en toda su plenitud la importancia de la función estadística del Registro Civil y la magnitud del aporte que pueden hacer a la sociedad, si logran buenas condiciones de funcionamiento.

#### 4. Registro civil y vivienda

La necesidad de construir viviendas en forma continuada proviene del hecho de que las transformaciones demográficas son también continuas y crecientes. Anualmente se forma un cierto número de familias que demanda viviendas y en consecuencia es necesario que la industria de la construcción produzca dichas unidades de habitación. Es cierto que no solamente las nuevas familias legalmente constituidas, es decir, aquellas que han inscrito su matrimonio en el registro civil, demandan viviendas. Existen además las uniones consensuales permanentes y otros grupos de personas que se asocian para formar hogares particulares, los cuales también demandan viviendas. Pero los nuevos matrimonios constituyen el índice más estable y regular de demanda de viviendas y por eso es que los países de más avanzado estado de desarrollo social y cultural 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.

La necesidad de nuevas viviendas proviene de tres factores primordiales: a) la formación de nuevos hogares particulares; b) la necesidad de reemplazar regularmente viviendas existentes que necesitan ser sustituidas y que se dan de baja por incendios, otras causas; y c) la necesidad de construir un exceso de viviendas por encima de las demandas indicadas en a) y b), a fin de asegurar la operación del mercado (que requiere la existencia de un cierto

número de viviendas transitoriamente desocupadas) y para permitir el mejoramiento paulatino de las condiciones habitacionales mediante la absorción gradual de los déficit existentes y la consiguiente reducción del grado de hacinamiento.

De los factores recién mencionados, la formación de nuevas familias es, sin duda, el más dinámico y el que puede estar sujeto a un control estadístico más eficaz.

En lo que respecta a la ejecución del programa de viviendas, conviene recordar que hay dos factores que pesan considerablemente en la asignación de viviendas a determinadas familias: a) el hecho de que la familia esté legalmente constituida es considerado como un requisito fundamental, por los programas gubernamentales, y b) la vivienda es considerada en general como patrimonio familiar y, en consecuencia, los préstamos estatales con garantía hipotecaria se conceden generalmente a la familia y no al individuo; si se tiene presente que en la actualidad entre un 30 y 50 por ciento de las viviendas construidas anualmente reciben ayuda estatal en los países latino-americanos, se comprenderá la importancia que tiene la existencia de un registro civil bien organizado que pueda proporcionar la clase de prueba legal que se requiere para la concesión de tales préstamos hipotecarios.

Por otra parte, en la actualidad se están construyendo en casi todos los países, menos viviendas que el mínimo indispensable y los gobiernos estudian la manera de ampliar sus programas que, en varios países, son considerados como un aspecto fundamental de la política de desarrollo. Por lo tanto, se puede esperar que la ampliación de estos programas signifique una necesidad creciente de documentos de registro civil en el curso de los próximos años.

Otro hecho importante es que esta región se caracteriza porque, en elevada proporción, la población no es casada legalmente. Como el progreso social y económico propende a la formación de unidades familiares legales también

/es posible

es posible esperar que aumente considerablemente la proporción de población casada. Nuevamente por este concepto, los servicios de registro civil deberán prepararse para atender a este incremento de sus actividades, lo que implica no solamente la inscripción de los matrimonios sino el mantenimiento de los registros correspondientes y la producción de los certificados sobre los hechos vitales que la vida en sociedad hace indispensable a los que participan en ella activamente.

Hay que considerar, asimismo, que América Latina se está "urbanizando" rápidamente; los centros urbanos están creciendo en un 5 por ciento por año, lo que significa que la población urbana se duplica cada 14 años. Por su lado, la población rural crece más lentamente. El desplazamiento gradual de población rural a los centros urbanos implica para los inmigrantes una nueva forma de vida, con nuevos requerimientos, y en muchos casos su incorporación a la vida en sociedad hace necesario para ellos contar con certificados de registro civil, de los cuales podrían quizás haber prescindido en el medio rural.

En síntesis, se puede afirmar sin lugar a exageraciones que si la ampliación y perfeccionamiento de los servicios de registro civil no guarda consonancia con las grandes modificaciones de la estructura social que son previsibles en esta región, la incapacidad de estos servicios para atender a los nuevos requerimientos constituirá un obstáculo para el logro de los objetivos esenciales del desarrollo económico y social.

##### 5. El registro civil y los servicios de asistencia social

De todos los servicios técnicos, talvez el que más importancia confiere a la familia es el de asistencia social. Su objetivo último es el bienestar humano, lo que es común a todos los organismos que forman la administración pública de un país, porque ese es también el objetivo final del estado. Al

/ocuparse de los

ocuparse de los individuos, procura el desarrollo total de sus capacidades potenciales, inquietud que comparte especialmente con los servicios educacionales. Pero su característica fundamental es que mira al individuo como miembro de una familia y, a la familia, como el medio en que se consigue el bienestar del individuo. De aquí se infiere que el robustecimiento de la familia figura entre sus objetivos inmediatos más importantes.

Esta tarea exige ciertas condiciones básicas, una de las cuales es el reconocimiento jurídico de la familia como unidad social básica y el reconocimiento del estado civil que corresponde a cada uno de sus miembros. Ambos reconocimientos se obtienen por medio del registro civil. De esta manera, los servicios de bienestar social, a la vez que necesitan de los de registro civil son efectivos colaboradores suyos, en cuanto contribuyen a la organización legal de las familias, como base para el otorgamiento de la mayoría de sus prestaciones.

En particular, desde el punto de vista de dichos servicios, el registro de los nacimientos, matrimonios y defunciones facilita la determinación de los derechos y obligaciones de cada uno de los miembros de una familia con respecto a los demás y de la familia, con respecto a la sociedad de que forma parte. Es también importante en casos de desavenencias de familia, de manutención, de abandono, de madres solteras y de otros problemas que tienen que ver con las relaciones maritales y con las relaciones entre padres e hijos. Es también útil para la promoción del bienestar individual. El registro de los nacimientos da reconocimiento jurídico a la existencia de un individuo y le concede los derechos de miembro de una familia y, en cierto sentido, los de ciudadano. Determina su condición jurídica y, lo que en algunas sociedades tiene más importancia, su condición social. Allí donde la asistencia social y la seguridad social tienen carácter de derecho y no de caridad, la determinación jurídica de la existencia de una persona constituye un requisito previo para gozar de sus prestaciones y beneficios.

/También posee un

También posee un enorme efecto psicológico en la definición del papel del individuo frente a su familia, a su grupo y a su país, lo que constituye un factor importante para el desarrollo de sus potencialidades y para lograr relaciones humanas satisfactorias.

En materia de protección de la infancia, la prueba legal de la edad del niño, que corresponde casi exclusivamente al registro civil, es importante para evitar todas las formas de explotación que tienen su origen en la menor edad, como trata de niños, trabajo infantil, etc.

La adopción es una de las maneras de reintegrar al niño al seno de una familia, asegurándole así los cuidados, la protección, los derechos y los privilegios de la vida familiar. La inscripción de la adopción define la situación de los padres naturales y de los adoptivos con respecto al niño y es un instrumento necesario para los servicios sociales en materia de protección de la infancia.

Por último, el registro civil es también necesario para la protección de los derechos de la mujer en sus relaciones personales y conyugales.

#### 6. Al registro civil y la comunidad

El término ciencia social incluye todas aquellas disciplinas que persiguen el examen científico de la conducta del hombre. Entre ellas está la sociología que estudia al hombre "como componente de una masa, de un conjunto de individuos para determinar la forma en que los grupos se comportan y la manera en que esa conducta puede ser modificada" <sup>2/</sup>

El estudio masivo del hombre requiere de herramientas que permitan obtener medidas cuantitativas de los problemas. Tales herramientas son,

<sup>2/</sup> Robin F. Badgley Social Sciences and Public Health "Canadian Journal of Public Health", Vol. 54, April 1963, page 147-153.

justamente las estadísticas demográficas.

Por su parte, al registro civil no le es indiferente la conducta del hombre ni aisladamente ni como grupo, porque para que las estadísticas cuyos datos recoge sean representativas de la realidad y sirvan, por lo tanto, los propósitos que de ellas se espera, deben ser íntegras y tan exactas y oportunas como sea posible. Esto implica que el registro civil depende de la comunidad y de su comportamiento. Por eso es que puede afirmarse que la disponibilidad de datos demográficos completos, exactos y oportunos, más que medir acontecimientos demográficos, miden el grado en que la población se ha incorporado efectivamente a la vida en sociedad.

De hecho, la práctica del registro civil, como toda responsabilidad cívica, es un acto típico de participación popular en las tareas y responsabilidades de la administración pública. Por ello debe ser promovida y organizada y constituir una responsabilidad deliberada y conscientemente aceptada por la comunidad.

Por la trascendencia de su labor, el registro civil no debiera depender exclusivamente del grado de responsabilidad cívica y espontánea cooperación de la colectividad o de cualquiera de sus miembros. Tampoco debería hacerla depender de mecanismos compulsorios, como multa u otro tipo de sanciones, porque la experiencia enseña que tales procedimientos tienen poca efectividad en países como los nuestros en donde la ciudadanía es pasiva y la administración pública no tiene suficiente capacidad operativa para obtener resultados efectivos de esos mecanismos.

En estas circunstancias, el registro civil debiera constituir una "necesidad sentida" por toda la comunidad para que contara con la cooperación de cada ciudadano y desaparecieran en buena parte la apatía o indiferencia y las resistencias naturales que provocan los actos de entrega de información, en especial si son de naturaleza individual, familiar o confidencial.

/Para tal efecto,

Para tal efecto, debiera investigarse, primeramente, cuál es la verdadera posición de la comunidad frente al registro civil y sus causas, su grado cultural y de conciencia de sus obligaciones cívicas, su conocimiento específico acerca de las normas y prácticas de registro civil y las posibles dificultades que debe vencer para darles cumplimiento; y luego, debiera emplearse métodos educativos adecuados que permitan un cambio favorable de las actitudes, las motivaciones y las imágenes de la colectividad con respecto al registro civil.

Se consideraría inapropiado que tal esfuerzo constituyera un acto aislado y enfocado únicamente hacia el registro civil. Dichas acciones debieran formar parte del conjunto de esfuerzos destinados a promover y a institucionalizar la práctica de la participación popular consciente y organizada en la aceleración del desarrollo.

## 7. Conclusiones

Aunque los servicios de registro civil nacieron para cumplir con una función jurídica esencial, cuya importancia todavía subsiste, esto no quiere decir que puedan aislarse y negarse a asumir otras funciones que de acuerdo con su proceso evolutivo, son indispensables al Estado para alcanzar sus finalidades. Una de ellas es la función estadística que se le ha encomendado en la generalidad de los países americanos.

Para cumplir cabalmente su función estadística y el rol social que le corresponde en el mundo contemporáneo, el registro civil debe proporcionar informaciones íntegras, exactas, oportunas y comparables, sobre todos los hechos vitales que acaecen. Esto significa que la promoción de la integridad de sus registros y el cuidado de su pureza se cuentan entre sus obligaciones más importantes.

Las estadísticas vitales, que el registro civil contribuye a producir,

/tiene importancia

tiene importancia creciente, debido al auge de la planificación en los últimos tiempos. Este hecho no sólo lo relaciona con diversas instituciones sino que, de manera más o menos directa, lo hace participe de las actividades tendientes al desarrollo económico y social de los pueblos.

La integridad del registro de los hechos vitales, esencial para que las estadísticas reflejen la realidad, depende en parte de la comunidad, como quiera que la práctica cotidiana del registro civil es un acto típico de participación popular. En este sentido debieran promoverse acciones conducentes a cambiar las imágenes y motivaciones de la colectividad con respecto al registro civil y a institucionalizar la participación popular consciente y organizada en todo acto que entrañe el cumplimiento de una responsabilidad cívica.

