

BOLETÍN
de la
Oficina Sanitaria Panamericana
(REVISTA MENSUAL)

Año 30. Vol. XXXI

Septiembre de 1951

No. 3

**MÉTODOS PARA HACER MÁS COMPLETO Y OPORTUNO
EL REGISTRO DE NACIMIENTOS EN
LA AMÉRICA LATINA***

Por el Sr. CHARLES B. BENNETT

*Consultor Internacional, Oficina Nacional de Estadística Vital, Servicio
de Sanidad Pública de Estados Unidos, Washington, D. C.*

El hacer más completo y oportuno el registro de nacimientos es deseable tanto desde el punto de vista legal como desde el estadístico. En el campo legal, el registro de nacimientos es la fuente principal para probar los hechos que se relacionan con el nacimiento de un individuo. Una persona necesita esta prueba oficial muchas veces durante su vida para proteger sus intereses y asegurar sus justos derechos y privilegios. Varios departamentos gubernamentales requieren también una prueba del nacimiento del individuo, con el fin de proteger los derechos del Estado y desempeñar las funciones del gobierno en forma ordenada.

El registro de nacimientos es también una de las fuentes de las estadísticas que se usan en el trabajo de salud pública, en las investigaciones médicas y sociales, en los cálculos de población y como guía en varias ramas de la industria. Si el registro de nacimientos es incompleto o se efectúa con gran retraso, es evidente que estas estadísticas no serán el reflejo fiel de los hechos reales en el campo de la natalidad. Es una verdad reconocida que ningún tipo de estadística puede ser mejor que la fuente de donde proviene.

Antes de emprender una campaña para lograr un registro mejor, es conveniente comprobar su buen funcionamiento y el grado de retraso con que se efectúa el registro, utilizando algún método disponible. De este modo las autoridades pertinentes podrán darse cuenta de lo apremiante de la necesidad de mejoramiento y en qué zonas es mayor esta necesidad. Aun más, pruebas razonablemente dignas de confianza pueden dar la base para corregir en cierto grado las estadísticas actuales de nacimiento, haciéndolas más útiles, aun antes de mejorar el registro.

* Trabajo presentado en el Seminario Interamericano de Bioestadística, Santiago, Chile, sbre. 25-dbre. 14, 1950.

Una vez que se haya obtenido una lista de los niños que no han sido inscritos o de aquellos cuya inscripción se hizo con gran retraso, es recomendable también averiguar algunas características de las familias a que pertenecen y obtener de ellas razones típicas de por qué los nacimientos no fueron inscritos o se inscribieron muy tarde. Con esa información, los esfuerzos para mejorar el registro pueden ser orientados en forma más efectiva.

En algunas áreas de la América Latina el registro es tan claramente incompleto y se efectúa con tal retraso, que sólo es necesario un examen e investigaciones superficiales para demostrar que deberían tomarse las medidas del caso para mejorar la situación. En otras áreas, la opinión general es que el registro es completo y que se efectúa con prontitud; sin embargo, en la mayoría de los casos necesitamos alguna prueba que demuestre que la opinión predominante es correcta.

Cuando discutamos el registro de nacimientos, debemos siempre tener presente que desde un punto de vista estadístico, el registro que se efectúa con gran retraso es tan inservible como un registro incompleto y equivale a éste. Cuando los registros se efectúan con un año o más de retraso, tienen generalmente muy poco valor práctico para los fines estadísticos.

Aun el valor legal de un registro atrasado es menor que el del registro inmediato de nacimiento. Después de un prolongado período de tiempo es más probable que el informante haya olvidado algunos datos que tiene que proporcionar para el registro, o pueden haberse suscitado situaciones que lo induzcan a falsificar los hechos. En los procedimientos legales que atañen a las actas de nacimiento, el tribunal por lo general da más fe a los registros que se efectúan dentro del plazo que fija la ley que a los que se hacen con retraso.

MODERNIZANDO EL MECANISMO DE REGISTRO

En la mayoría de los países latinoamericanos el registro civil no está bien organizado, carece de equipo y de materiales, tanto en la oficina central como en las locales y no cuenta con un presupuesto apropiado que le permita ejercer satisfactoriamente sus funciones. Muchos de los funcionarios de las oficinas locales no tienen la preparación suficiente para desempeñar debidamente sus cargos, ignoran los procedimientos legales del registro, están mal pagados, son insuficientes en número o están geográficamente mal distribuidos, sin supervisión y algunas veces desprovistos de formularios de registro por largo tiempo.

Aun más, las leyes y reglamentos del registro civil son anacrónicas, implican procedimientos complicados y engorrosos y en algunos casos dificultan el registro completo de los nacimientos. Generalmente estas leyes pueden ser cambiadas o reformadas sólo con la mayor dificultad.

Mientras no se subsanen las deficiencias del mecanismo de registro, podremos contar con bioestadísticos muy preparados, equipo moderno

de tabulación y excelentes publicaciones, pero no con estadísticas de natalidad dignas de confianza. Al tratar de mejorar las estadísticas de natalidad y también de mortalidad y nupcialidad en la América Latina, deberíamos señalar las deficiencias que existen en el mecanismo de registro.

El oficial de registro local.—El funcionario de registro civil local debería tener la preparación suficiente para ejecutar los trabajos de oficina y debería también recibir instrucción, por lo menos elemental, sobre sus obligaciones y la importancia de ellas. Parte de su preparación sería el inculcarle la idea de que no solamente es su deber registrar los fenómenos vitales, sino también promover el registro de ellos. A pesar de que él sabe muchas veces cuando no está inscrito un nacimiento, en la práctica permanece indiferente a esta omisión.

Para conseguir que el funcionario de registro civil se interese en su trabajo, debería ser bien remunerado o de lo contrario recibir compensación en algún otro sentido, como por ejemplo haciendo que su oficina goce de prestigio en la localidad, que sienta satisfacción por sus servicios prestados a la comunidad, o interesándolo en otras actividades a través de su cargo de oficial de registro. En las localidades más pequeñas es muy común encontrar funcionarios competentes deseosos de trabajar por un sueldo mínimo o sin recibir compensación monetaria alguna, siempre que se les suministren materiales de registro y las instrucciones pertinentes.

El autor ha observado con frecuencia que en varios países los funcionarios de registro local no cuentan con libros oficiales para inscribir los nacimientos. Hace algunos meses un editorial publicado en uno de los principales periódicos de un país, señaló esta misma deficiencia. Si por falta de formularios de registro se despiden a los padres cuando desean inscribir a sus hijos, o si para este efecto se usan hojas en blanco que son ilegales y susceptibles de ser extraviadas, no podemos esperar contar con un registro completo.

También es muy frecuente que en las áreas rurales existan pocos funcionarios de registro o que no estén bien distribuidos entre los diversos pueblos. En los lugares en que no existen buenos medios de transporte, es demasiado pedir que una madre recorra a pie o en burro diez o más kilómetros con el único objeto de inscribir a su hijo. En las ciudades el número de funcionarios de registro es a menudo más que suficiente, pero aun en esos casos algunas veces están situados uno muy cerca del otro para ajustarse a las conveniencias de las familias a las cuales tienen la obligación de prestar sus servicios.

Inspectores.—Las personas que establecieron el sistema de registro civil en los países de Latino América, no dejaron de reconocer la necesidad de contar con inspectores que efectuaran visitas a las oficinas locales y examinaran el registro de los fenómenos vitales. En consecuencia, la

oficina central mantiene a veces en sus planillas empleados que desempeñan el cargo de inspectores, pero que raras veces o nunca hacen visitas debido a la falta de una asignación especial para gastos de viaje. En su defecto, se les ocupa en trabajos generales de oficina.

Cuando uno o más agentes o inspectores visitan con frecuencia las oficinas locales, por lo menos una vez al año, pueden ser de inestimable valor para asegurar un registro más eficiente y más completo. Sus obligaciones deberían ser, entre otras, seleccionar a los funcionarios de registro, instruirlos, hacer investigaciones sobre los informes que se transmiten con retraso a la oficina central, promover el registro mediante visitas y propaganda, asegurar la cooperación de los médicos y matronas e investigar las infracciones a las leyes de registro. Aun más, deberían ser los ojos y oídos de la oficina central, transmitiéndole informes y recomendaciones sobre la manera de mejorar el sistema o de mantenerlo en un alto nivel de eficiencia.

Leyes de registro.—Un requisito muy difundido para inscribir un nacimiento en el registro civil es la presencia de dos testigos, quienes deben firmar el acta oficial conjuntamente con el declarante. Cualquier oficial de registro local, casi sin excepción, le dirá que este requisito no afianza la veracidad de los hechos en el nacimiento de un niño. Muchas veces los testigos no saben nada acerca del nacimiento y pueden no haber conocido al declarante con anterioridad al registro. Una madre puede tener dificultades para encontrar testigos que la acompañen a la oficina de registro y quizás se vea obligada a pagarles. Este requisito aparece como una complicación innecesaria en el proceso de registro.

Una alternativa podría ser que el declarante para inscribir a un niño presentara un certificado de nacimiento firmado por la persona que asistió al parto. En caso que no pueda obtener dicho certificado, éste podría ser extendido por cualquiera otra persona que conozca los hechos relacionados con el nacimiento, tales como la madre, el padre o algún otro miembro de la familia.

En los casos en que el parto no fué atendido ni por un médico ni por una matrona autorizada, las enfermeras sanitarias en los Estados Unidos indagan con frecuencia los hechos relativos al nacimiento, llenan los certificados y los firman. En esta forma prestan una gran ayuda a la obtención de un registro más completo.

Dondequiera que se cobren derechos, esta práctica constituye un obstáculo para el registro completo. Aunque el impuesto sea pequeño, siempre existe gente pobre en una comunidad que no desea incurrir innecesariamente en ningún gasto. Más aun, algunos oficiales de registro suelen a menudo cobrar más de los derechos especificados. En consecuencia, el registro completamente gratuito es la mejor medida.

En algunos países los procedimientos que hay que seguir para efectuar los registros atrasados, constituyen un verdadero obstáculo. Si al trans-

currir el vencimiento del plazo legal para el registro ordinario, aunque sólo se trate de un atraso de pocos días, se hace necesario efectuar trámites legales costosos que requieren además una gran pérdida de tiempo, muchos padres no inscriben a sus hijos por esta razón.

En opinión del autor, una medida mejor sería la de postergar la necesidad de seguir el procedimiento que implica el registro atrasado, hasta seis meses o un año después del nacimiento de un niño, aplicando en cambio una pequeña multa a los registros que se hacen una vez vencido el plazo límite legal. Es probable que este procedimiento atraiga muchas inscripciones que no serán tardías para los fines estadísticos y las que bien podrían haberse realizado bajo una medida más rigurosa.

Otros ejemplos de los impedimentos legales que entorpecen el registro completo podrían tomarse de las leyes de los países considerados individualmente. En general, parece que las leyes y los reglamentos del registro civil de la América Latina yerran en el sentido de dificultar demasiado el registro de nacimientos en lugar de facilitarlos. Desgraciadamente los rigurosos reglamentos creados para impedir las falsificaciones, generalmente fracasan en su intento cuando el declarante está decidido a no comunicar los hechos verídicos y en particular en las grandes ciudades donde es más fácil mantener el anónimo.

Varios países cuentan con una ley que evidentemente ejerce positiva influencia para hacer más completo el registro de nacimientos. Esta requiere que los sacerdotes exijan un comprobante del registro de nacimiento antes de bautizar a un niño. Es un recurso excelente al que se puede acudir cuando la iglesia está dispuesta a cooperar y cuando los sacerdotes y ministros protestantes tienen conciencia de sus deberes cívicos.

Area de demostración.—Desde hace varios años se está llevando a cabo en el Departamento de Ica, Perú, un experimento sobre el registro de nacimientos y de defunciones. Este Departamento es predominantemente rural, donde la mayoría de los habitantes carecen de medios rápidos de transporte. Los fines que se persiguen con este experimento son: asegurar estadísticas vitales más fidedignas para usarlas en el servicio departamental de salud y para demostrar cómo el registro y las estadísticas vitales pueden mejorarse en todo el país.

Los principios fundamentales del plan consistieron en aumentar el número de funcionarios de registro, pagarles sueldos satisfactorios y derechos adicionales por cada registro, seleccionarlos cuidadosamente según su aptitud y localidad, prepararlos y supervisarlos, simplificar los procedimientos de registro, mantener una activa propaganda para hacer que el público se dé cuenta de la importancia del registro, e introducir formularios de registro de un tipo más apropiado para servir a los propósitos que persigue la salubridad pública.

Aunque la población del Departamento no ha aumentado materialmente, el volumen anual de los registros de nacimiento es actualmente

casi el doble del de antes. Además, los nacimientos se inscriben ahora en forma más rápida.

El trabajo que se realiza en Ica constituye un ejemplo de la forma en que pueden hacerse modificaciones en el mecanismo y estructura del registro, es decir, desarrollando un plan de demostración en un área limitada para comprobar que las innovaciones y cambios darán resultados satisfactorios. Si un proyecto de este tipo logra tener éxito, puede facilitar la tarea de asegurar fondos y nuevas leyes para todo el país. Más aun, un proyecto semejante proporciona a sus patrocinadores una oportunidad para corregir los errores de apreciación e introducir mejoras una vez que haya comenzado a regir el nuevo sistema, pero antes de que sea adoptado por todo el país.

MATERIAL DE PROPAGANDA Y SU EMPLEO

La propaganda para dar a conocer al público en general y aun a los funcionarios de registros locales la importancia del registro de nacimientos y las leyes pertinentes en vigencia ha sido descuidada en la América Latina. En este rubro sólo se han desplegado esfuerzos desahortados y esporádicos. Aunque la sola propaganda tal vez no pueda resolver el problema del registro, puede ser muy efectiva en combinación con otras medidas.

Puede prepararse material de propaganda escrito en forma de carteles, folletos de dos hojas, publicaciones en los periódicos, avisos por la radio, avisos en los cines y mensajes diversos dirigidos a organizaciones y agrupaciones científicas.

Carteles.—Los mejores carteles son los que contienen ilustraciones que llamen la atención y sólo una leyenda breve escrita en estilo claro y simple. Deberían ser de material durable, de manera que no tengan que ser reemplazados con frecuencia. Deberían colocarse en lugares públicos, tales como el correo, tiendas de comestibles, salas de espera de centros de salud, en sitios protegidos en las calles o caminos, etc. Conviene colocar relativamente pocos carteles, manteniéndolos en forma permanente.

Folletos.—Los pequeños folletos ilustrados que contengan algunas explicaciones sobre el por qué del registro de nacimientos, son adecuados para distribución en los colegios. También sirven para ser colocados en los centros de salud, correos, etc., bajo un letrero que diga: "Tome Uno".

Los folletos "Why Register?" (¿Por qué inscribirse?) que la Oficina Nacional de Estadística Vital de los Estados Unidos imprime en grandes cantidades, están ilustrados en forma de historietas cómicas. En consecuencia, resultan atractivos para los niños, quienes a menudo comentan con sus padres sobre el registro de nacimientos después de haberlos visto.

Notas en los periódicos.—Estas deben ser breves, por lo general no más de una columna de 12 cm; pueden reducirse a simples declaraciones

sobre por qué los nacimientos deben inscribirse a la mayor brevedad posible, entrevistas con las autoridades del registro o de las estadísticas, historias sobresalientes tomadas de los acontecimientos que aparecen en las noticias del día que ilustren los beneficios del registro y frases muy breves, tales como: ¿Está inscrito su hijo?, publicadas entre las columnas de noticias.

Puede prepararse una serie de estas notas, enviándolas de vez en cuando a los periódicos durante todo el año. Es conveniente que se llegue a un acuerdo con los editores antes de entregarles los escritos, pidiéndoles que publiquen dicho material como un servicio público.

Propaganda por radio.—Puede pedirse a los locutores que inserten un párrafo sobre el registro de nacimientos en medio de su transmisión, o las autoridades pertinentes pueden dar charlas cortas dedicadas enteramente a este asunto. También se puede pedir a los anunciadores que pronuncien una frase corta relativa al registro de nacimientos, tantas veces como pueden.

Avisos en los cines.—Los cines, especialmente los de barrio, por lo general están dispuestos a proyectar avisos en forma más o menos continua, destacando la importancia del registro de nacimientos. Para una propaganda prolongada de este tipo, de vez en cuando deben prepararse nuevas placas. Un dibujo y otro tipo de ilustración que acompañe a esta placa aumentan la eficacia de estos avisos.

Artículos para agrupaciones específicas.—Se pueden preparar artículos relacionados con organizaciones o agrupaciones específicas, tales como: cursos de los colegios, sindicatos de trabajadores, organizaciones de agricultores, congregaciones religiosas, sociedades y clubes. Se deberá enviar copia de dichos artículos a los jefes de las organizaciones o agrupaciones solicitando que las hagan llegar a los miembros.

Un artículo preparado para que los profesores lo transmitan en sus clases, debe señalar en lenguaje sencillo por qué el registro de nacimientos es ventajoso para los niños y niñas y hacer que éstos comuniquen a sus padres lo que dijo el profesor.

Un artículo destinado a las sociedades médicas podría exponer brevemente la importancia legal y estadística del registro de nacimientos y proporcionar unas cuantas informaciones sobre las deficiencias del mismo en ese lugar. El artículo deberá explicar la forma en que el médico puede ayudar a mejorar el registro.

Un mensaje a los sindicatos podría señalar algunos ejemplos en los cuales el obrero necesita probar los hechos relacionados con su nacimiento, como por ejemplo: para gozar de los beneficios de los planes de seguro social y compensación del obrero, para votar, para obtener un carnet de chofer, etc. También se podría hacer ver cómo el registro de nacimientos conduce indirectamente a servicios mejorados de salud pública para la población.

El material preparado para las organizaciones de agricultores debería mencionar el hecho de que con frecuencia se inscriben los animales finos de un fundo, recibiendo el dueño un certificado que comprueba el hecho, y señalar que los niños son más valiosos que los animales de un fundo y por lo tanto más dignos de ser inscritos.

Campañas intensas de propaganda.—Con anterioridad a la última guerra mundial, la Oficina Nacional de Estadística Vital de los Estados Unidos, ubicada entonces en la Oficina del Censo, promovió algunas intensas campañas de publicidad por Estados que fueron muy eficaces para llamar la atención sobre la importancia del registro de nacimientos. Se eligió oficialmente la “semana del registro de nacimientos” y durante ese tiempo, en los condados y ciudades, varias organizaciones locales y muchos particulares se unieron en una tentativa para inculcar en la población de sus localidades la necesidad de un registro completo e inmediato.

Los grupos locales estaban a cargo de un comité, tanto en los condados como en las ciudades, los cuales a su vez eran responsables ante el Comité del Estado. Este último que proveía a los comités locales con material de propaganda y que los guiaba en sus trabajos, era a su vez guiado y ayudado por peritos de la Oficina Nacional de Estadística Vital.

El material de publicidad consistía, en su mayor parte, del material ya descrito, es decir, carteles, folletos, sugerencias para artículos en los periódicos y revistas, propaganda por radio, avisos para los cines y varios artículos para determinadas agrupaciones. El Comité del Estado, cooperando con la Oficina Nacional de Estadística Vital, preparó copias de todo este material en abundancia, con bastante anticipación a la inauguración de una campaña. En seguida se distribuyeron a los comités locales acompañadas de sugerencias sobre la mejor forma de usarlas.

Cuando llegó la “semana del registro” un número de ciudadanos, que ascendía a varios miles, estaba preparado para inundar el Estado, mediante varios conductos, con el material de propaganda y sugerencias que habían recibido. Es probable que no haya quedado una sola persona en aquellos estados en que las campañas se llevaban a efecto, sin haberse enterado de ellas y sin aprender que el registro de los nacimientos es un proceso importante y vital.

Campañas de esta naturaleza podrían ser realizadas en algunos países latinoamericanos, constituyendo las primeras medidas para llamar la atención hacia las deficiencias del registro de nacimientos; sin embargo, una campaña de corta duración no es suficiente. Una propaganda continuada durante todo el año, un mecanismo de registro que funcione eficientemente, y frecuentes revisiones para determinar hasta qué punto es completo el registro, serán necesarias si queremos contar con un buen registro y en consecuencia con buenas estadísticas de natalidad.

Trabajo intenso e inteligente y una constante vigilancia constituyen el precio de un registro de nacimientos satisfactorio.