

EL REGISTRO CIVIL

Cambio estructural y político

*Octavio Mojarro**

Han pasado 135 años desde que Juárez instauró en 1859 el Registro Civil en México. Las Leyes de Reforma instituyeron las bases jurídicas que separan las atribuciones de la Iglesia y el Estado respecto al estado civil de las personas. Posteriormente, la Constitución de 1917 y otras enmiendas legales confirieron a las autoridades estatales la conducción administrativa del estado civil a través de los Registros Civiles. De esta forma, los actos registrales se fundamentaban en disposiciones jurídicas estatales propias de cada región, y como consecuencia de ello se facilitaba la formulación de una gran variedad de criterios, métodos y procedimientos para normar el registro. Así pues, el inicio de los Registros Civiles tuvo en nuestro país motivaciones socio-políticas y no precisamente determinantes originados en la política demográfica.

Durante la etapa post-revolucionaria, el Registro Civil, aparte de su función tradicional de hacer constar la organización legal de la familia y de los individuos, se amplió para dar cuenta de las estadísticas relativas al volumen y movimiento de la población, en cuanto a la modificación del estado civil. Durante los últimos 30 años, numerosos estudios realizados por especialistas desde la óptica de población y salud reclamaban constantemente la mejoría de los registros. El Registro Civil, como fuente de información de las estadísticas vitales, se consideró siempre como fundamental, pero la calidad de los registros para que por sí mismos dieran cuenta de la evolución de la mortalidad y sus causas fue pobremente aceptado. Lo mismo ocurrió cuando se inició el descenso en la fecundi-



dad. Las demandas de cambio por parte del área sociodemográfica y de salud en la organización, normas y procedimientos del Registro Civil fueron ampliamente desestimadas por el Estado.

EL CAMBIO ESTRUCTURAL

La Reforma de la Administración Pública Federal durante los años posteriores a 1977 destacó la labor social y jurídica de los Registros Civiles, pero, sorpresivamente, se encontró que se carecía de una estructura organizativa en el ámbito federal, desde la cual las funciones de esta institución tuvieran un órgano responsable. Ello explica, en parte, la poca importancia asignada a esta institución y su relativo abandono.

En 1980, gracias a la creación del Registro Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación, los Registros Civiles sufrieron un cambio estructural. De nuevo, las condiciones político-ad-

* *Coordinación Interinstitucional de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Secretaría de Gobernación.*

ministrativas fueron el principal motivo de cambio, más que las de usuarios de los servicios y de los analistas de los hechos vitales. En este proceso, se asignaron, por primera vez, facultades a esta instancia de la Administración Pública Federal para la organización de los Registros Civiles al “actuar como órgano técnico normativo y de consulta de la actividades que realizaran las Oficinas del Registro Civil”, y “procesar y producir la información que en relación con sus funciones le proporcionen las Oficinas del Registro Civil del país”. A pesar de esta asignación de funciones, ni la Ley de Población de 1974, de la cual se deriva la creación del Registro Nacional de Población, ni las reformas de esa Ley en 1990 y 1992, establecen una dependencia formal entre la Federación y los Registros Civiles, los cuales seguirían dependiendo de las entidades federativas.

Para fines del Registro de Población, se requerían cambios importantes en los sistemas de registro y en las normas jurídico-administrativas, a fin de asignar con toda confiabilidad la Clave Unica de Registro Poblacional a cada nacimiento; para expedir la Cédula de Identidad Ciudadana, y cumplir con el propósito de producir información demográfica. Hay que señalar además que este último objetivo no difería de la tarea que ya se realizaba en la institución tradicionalmente encargada de las estadísticas vitales. Sin embargo, la producción de estadísticas vitales por esta institución redujo sustancialmente el rezago en la materia.

Bajo la coordinación del Registro Nacional de Población, se elaboró el programa de modernización del Registro Civil, a través de convenios de coordinación entre la federación y las entidades, —instrumento usado cuando no existe una instancia de competencia federal en los estados que, por su naturaleza, dependen del grado de interés de las entidades para dar pleno cumplimiento a lo acordado. Las estrategias de modernización fueron, entre otras: reestructuración de la administración estatal para elevar a rango de dirección general a las Unidades Coordinadoras del Registro Civil con presupuesto propio; homologación jurídica de los Códigos Civiles; uso de un formato único en los actos registrales, y capacitación descentralizada y profesionalización de los funcionarios del Registro Civil. En 1992 se incorporó el elemento de automatización de los actos registrales como fundamental en el proceso de modernización.

A doce años del inicio del cambio estructural, la situación de los Registros Civiles muestra avances considerables. A principios de este año se realizó una bre-



ve encuesta a la dirección de los Registros Civiles de cada entidad para conocer el estado que guardan éstos últimos. Los resultados muestran que: 10 entidades han elevado a rango de Dirección General a las Unidades Coordinadoras; la mayoría de las entidades han homologado los Códigos Civiles en una primera fase; en todas las entidades se usan formatos que sustituyen a la redacción manuscrita para la inscripción de las actas y en siete entidades los formatos de los actos de registro se inscriben con papel seguridad que dificultan su alteración; en 24 entidades los Oficiales del Registro Civil dependen del Ejecutivo Estatal y, por tanto, se ha avanzado en la profesionalización de los servidores. En otros aspectos subsisten rezagos: en todas las entidades la definición de nacido vivo se considera cuando el niño tiene por lo menos 24 horas de vida o es presentado vivo al Registro Civil, lo cual no corresponde a la normatividad emanada del ámbito sociodemográfico y de salud, y sólo en cuatro entidades se ha iniciado el proceso de automatización.

CAMBIO POLÍTICO

Los cambios institucionales de los Registros Civiles históricamente han sido producto principalmente de las condiciones políticas: las Leyes de Reforma de 1857, la Ley de Población de 1974 y las reformas a ésta última, y las leyes electorales parecen así mostrarlo. Hoy en día se requiere que los Registros Civiles marchen a la par de los cambios políticos y sociales del país.

Según la Ley de Población de 1992, los objetivos del Registro Nacional de Población contemplan la conformación de un sistema de información nominal de la población y la emisión del documento de identidad a los ciudadanos. Esta información tiene un gran significado para conocer no sólo cuántos mexicanos somos y

dónde residimos, sino también quiénes somos y a qué familia pertenecemos. Además de la información nominal, la emisión de la identificación ciudadana puede apoyar a la población en múltiples necesidades de identificación y de trámites administrativos.

Por otra parte, con el Registro de Población, se esperaba tener también la información que sirvió de base para construir los padrones electorales. Sin embargo, ante la demanda de los partidos políticos, el Instituto Federal Electoral hizo una gran inversión para formar el padrón electoral de las elecciones federales de 1994, que habría de contar con una base de datos lo más amplia y confiable posible, incorporando las imágenes correspondientes.

Los Registros Civiles parecían constituirse como la infraestructura social más importante para ser la institución que diera la confiabilidad a la base de datos, para los propósitos de identidad ciudadana. Sin embargo, el atraso tecnológico, su heterogeneidad jurídico-administrativa y, sobre todo, la falta de una dependencia que armonizara los ámbitos de competencia federal, estatal y municipal y que pudiese coordinar las tareas de modernización, obstaculizaron la realización de ese objetivo. De la misma forma, no se logró que se tuvieran los listados pre-electorales para disponer de un padrón electoral actualizado.

Ahora bien, las perspectivas de desarrollo de los Registros Civiles parecen depender cada vez más de la necesidad de disponer de una identidad personal desde el nacimiento. Los aspectos relacionados con la seguridad pública demandan cada vez más, información nominal de la población, y en lo que concierne a la parte sociodemográfica, el registro vital integrado —distinto al registro separado por acto e inconexo— que incluya a la migración interna, es cada vez más necesario.

Por todo lo anterior, la modernización del Registro Civil deberá considerar su transformación en oficinas de población, las cuales integrarían la información del estado civil y residencial de la persona desde que nace hasta su fallecimiento. Sería también la institución que, con atribuciones federales coordinadas con los estados, ofreciera a los usuarios los servicios del estado civil que demandaran desde cualquier entidad, y elaboraría las listas pre-electorales para la institución responsable. Estos propósitos múltiples serían factibles si los Registros Civiles fueran revalorados en su prioridad, su presupuesto y su legislación para conformar la red o sistema nacional de oficinas de población en el país. **DémoS**