

El registro civil e identificación en la región y el mundo*

Felix Ortega De La Torre**



Nota del Consejo Editorial



Recepción: 22 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de noviembre de 2017.

Resumen: Realiza un repaso histórico, así como un recorrido por el desarrollo del proceso registral civil en la región latinoamericana. Enfatiza en la importancia que existe en la relación entre el registro de personas y el desarrollo, la democracia, la gobernabilidad; así como para la inclusión, la transparencia, la seguridad, la eficiencia de recursos y la generación de un Estado moderno digital. Puntualmente, analiza los modelos de registro e identificación, el fortalecimiento del registro civil en el siglo veintiuno, las tendencias futuras, el registro universal y sus nuevos desafíos.

Palabras clave: Registro civil / Derecho a la identidad / Registro de personas / Sistemas registrales / América Latina.

Abstract: The article presents a historical review of, and a journey through, the civil registry process in the Latin American region. It emphasizes the relevance of the relation between civil registration and the development, democracy, governance, as well as the inclusion, transparency, security, efficiency and generation of a modern digital State. It analyzes in detail the identification and registration models; the strengthening of the civil registry in the twenty-first century; future trends; universal registration and its new challenges.

Key Words: Civil Registry / Right to identity / Civil registration / Registration systems / Latin America.

* Ponencia presentada en la Primera Jornada Académica sobre Estudios Registrales, celebrada el 18 de agosto de 2017 y organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

**Peruano, matemático, correo electrónico: felix.ortega.iii@hotmail.com. Labora en la Jefatura Nacional para la Cooperación Internacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) de Perú. Bachiller en Investigación Operativa, de la Facultad de Matemáticas de la Universidad San Marcos del Perú. Tiene una maestría en Administración de Negocios de la Escuela Superior de Negocios del Perú y un postgrado en Administración Avanzada de la Universidad de Stanford. Fue gerente para Latinoamérica del Programa de identidad de la OEA (2008), donde trabajó durante 16 años en sistemas electorales, registros civiles e identificación cubriendo más de 20 países. Ha desarrollado consultorías para la UNICEF y el BID, relacionadas con registros civiles e identificación. Además, ha sido analista, investigador y ponente en diferentes proyectos sobre identificación y modernización del Estado para diversas regiones del mundo, bajo el patrocinio del Banco Mundial, el PNUD, la UNICEF, la OEA y la ONU.

1. INTRODUCCIÓN

El registro de nacimiento de las personas ha sido uno de los factores más descuidados en nuestra región y gran parte del mundo en décadas anteriores; tan es así que la tasa de sub-registro de menores de 5 años (o no registro de los nacimientos) alcanzó un porcentaje mayor al 18% en la región y 58% a nivel mundial (UNICEF, 2016b). Actualmente, América Latina tiene 6% de subregistro y el mundo llega al 35%. Los índices más bajos se encuentran en África y el sur de Asia (UNICEF, 2016a).

La historia de los registros civiles es muy vasta; sobre todo, a partir de la necesidad de organización de las comunidades. Parte de dicha historia es que los registros civiles fueron administrados por la autoridad municipal; muchos de ellos compartidos con el Clero (la Iglesia aún realiza el registro bautismal de los fieles), en otros casos fueron compartidos con cuerpos de seguridad (ejemplo, Policía); con entes electorales, dándole prioridad al derecho de sufragio; con notarías privadas, oficinas judiciales, sector salud, sector educación, incluso, con el ente recaudador de impuestos; con las comunidades indígenas; o fueron configurados dentro de entidades estatales o provinciales, por lo que se desarrollaron modelos híbridos de administración sobre los registros.

Lo cierto es que una persona registrada siempre ha suscitado especial interés por parte de la administración de toda organización social/política, enfatizando en su importancia desde el surgimiento del Estado. En la antigüedad, el registro fue sumamente relevante en aquellos casos donde la administración recibía un beneficio directo a través del pago de impuestos; fue un símbolo de fidelidad para el credo, para el mundo clerical; fue un elemento indispensable para la milicia y hasta determinó la relación tierra/dueño.

Ciertamente, se aprecia un gran beneficio social en todos los Estados que han promovido el registro de las personas desde la concepción de un derecho fundamental. Permitir que una persona cuente con un derecho al registro, al nombre, filiación y nacionalidad es empoderar a la persona y hacerla ciudadana. Le garantiza el ejercicio de sus libertades, acercándole otros derechos fundamentales como educación, salud y justicia. Asimismo, un registro permite que los ciudadanos generen iniciativas y emprendimientos en el mercado económico, laboral, empresarial, social-cultural; sin distinción de raza, credo, lengua, ni posición económica y otro tipo de discriminación.

El siglo XX fue fundamental en la consolidación legal del registro civil. Los Estados modernos otorgaron la relevancia, que en la actualidad tiene, al hecho de contar con un nombre, una filiación y una nacionalidad. Dos de las principales fuentes de conocimiento sobre este particular son “La Declaración Universal de Derechos Humanos” de la ONU (1948) y “La Convención sobre los Derechos del Niño y el Adolescente” de la ONU (2006). Con el registro, la persona puede acceder a otros derechos fundamentales como la educación, salud, justicia, etc. Sin dar a entender que el no registro inhabilita, necesariamente, a las personas para acceder a los mencionados servicios del Estado, es fundamental reconocer que la eficacia, eficiencia y efectividad del rol público pasa por contar con una información completa y fidedigna de a quiénes tiene que atender y dónde están.

El registro de personas es más que una acción administrativa, es más que asentar el nacimiento de una persona en un “libro”; el registro es también un derecho, un derecho fundamental que incide transversalmente en todos los derechos humanos y por tanto, es importante. De igual manera, el reconocimiento de ciudadanía, a través del registro de las personas, guarda estrecha relación con el desarrollo, la democracia, la gobernabilidad, así como con la inclusión, la transparencia, la seguridad, la eficiencia de recursos y la generación de un Estado moderno digital.

2. INCURSIÓN EN EL REGISTRO DE PERSONAS

A principios de la década de los 90, recibí la invitación para desarrollar un proyecto de diseño e implementación del sistema informático del Registro Civil de Lima, capital del Perú; a decir verdad, por las condiciones y los recursos con que conté para el mencionado proyecto, más que una invitación fue todo un reto. En aquella época la tecnología era pesada, voluminosa y anti-didáctica –ahora, mi hijo se ríe de las fotos que le muestro, de los mastodontes que eran los “mainframes”–; pero dicha tecnología podía ayudarnos a resolver la gestión de los registros de las personas, hacerlos más rápidos, ordenados, accesibles, sin contar que eran tiempos en los que la informática no llegaba (o muy poco) a las entidades públicas.

Como todo joven entusiasta, y al conocer las herramientas tecnológicas de esos momentos, cumplí con los objetivos esperados de implementar el *software* que permitía al registro tener indexados todos los registros

pertenecientes a los libros de nacimientos, matrimonios y defunciones en posesión de la municipalidad de Lima. La posibilidad de buscar por nombre, por lugar de inscripción, fecha del registro, y otras variables permitía a los ciudadanos acudir al archivo físico y obtener una copia certificada para las matrículas de sus hijos o para la recepción de los servicios de salud, por citar algunos ejemplos. Esta experiencia me hizo observar que detrás de esos libros, muchos muy viejos, había personas, vivas o fallecidas, pero se trataba de personas. Me preguntaba si los registros se resolvían sólo con consignar en un libro los nombres, lugar, fecha de nacimiento, nombres de los padres o declarantes, y uno que otro dato adicional como la firma y el posible sello del registrador para hacer del documento un asiento legal. Finalmente, dudaba si solo aplicando tecnología se conseguiría automatizar y modernizar los registros. Si así hubiera sido, créanme que el problema no fuese tal; por el contrario, las soluciones estarían a la vuelta de la esquina.

Con el transcurso del tiempo y durante mis funciones laborales tanto en el sector privado, como el público y en organizaciones internacionales, fui aprendiendo que el registro era mucho más; y, que los países en su mayoría (me remito a las estadísticas de subregistro a lo largo de la historia) no le habían dado importancia real al registro de las personas. Para gran parte de los países, el registro se enfocaba en el trámite administrativo de reconocer el nacimiento de la persona (normalmente recién nacido) cuando los padres se acercaban al registro civil de la localidad. Asimismo, el registro de defunciones estaba aún más descuidado, poco importaba a las personas registrar a sus parientes, o a algún cercano fallecido, por lo engorroso del proceso, y a eso se sumaba el desinterés de la gran mayoría por no existir pensión o tierra alguna dejada por el fallecido.

3. MODELOS DE REGISTROS E IDENTIFICACIÓN

Este tema es fascinante. Existe una creencia compartida y difundida en la que se asevera que el mejoramiento de un modelo organizacional proviene de la copia de otro modelo más desarrollado. Esta premisa, de ser llevada al ámbito del registro y sus múltiples servicios, no se cumple con exactitud.

Los primeros registros de personas se destacan por la importancia de conocer sus pagos de impuestos; por ello, se llevaba el control de dichos

pagos en “libros contables”, y estos pagos eran más importantes que la información detallada de la persona o familia que hacía el pago. En la escritura cuneiforme se pueden observar dichos controles contables, esto es, desde el año 3500 a.C.

De los registros civiles más antiguos, ahora sí registro de personas más que de pago, se cuentan los de China durante la Dinastía Zhou, año 1050 a.C.), y este registro se realizaba en las oficinas locales. Para la edad media, el clero administraba los registros bautismales de las personas, los matrimonios y las defunciones. Con el transcurso del tiempo se fue secularizando y pasando a diferentes entidades del Estado, sobre todo a los municipios.

En Francia, el registro está en los municipios, este modelo napoleónico se exportó a todas las colonias francesas. En España pasaron los registros civiles al Sistema Judicial, modelo que también se trasladó a varias colonias, y que hasta el momento se mantiene, como veremos párrafos adelante. Para ambos países la cedulación o identificación se encuentra ahora bajo el Ministerio del Interior.

Los registros civiles de Egipto estaban en el sector salud, y luego en el Ministerio del Interior. En los países nórdicos el registro civil depende del organismo recaudador de impuestos y ello no impide o limita su correcto funcionamiento. A dichos países, en algún momento el poner orden a las finanzas les permitió potencializar el registro o basarse en este potenció las finanzas, un círculo virtuoso.

La gran mayoría de países del “*Commonwealth*” –países que guardan lazos históricos con el Reino Unido– tienen sus registros civiles asociados a los municipios, autoridades locales o condados. Uno de los aspectos fundamentales de este modelo es que la base, y por ende la fortaleza del registro, se genera en el sector salud y donde la función primordial del registro era por enfoque a la salud, pero también la de contar con las estadísticas vitales. Por ejemplo, la India tiene el registro civil bajo salud. En el Caribe también se observa este modelo en países como Jamaica y Granada, en los que el registro depende directamente del Ministerio de Salud.

El modelo anglo es sumamente interesante, al punto de que muchos países hispanos de la región acercaron el registro a los hospitales, creando oficinas en el interior de ellos y desde ahí registrar al recién nacido. Esta

beneficiosa práctica se ha replicado en otros servicios registrales como el asentamiento de las defunciones. Cabe mencionar que en muchos de nuestros países, debido a la no cobertura hospitalaria, en zonas rurales sobre todo, el registro de los recién nacidos ha arrastrado grandes deficiencias. Sin embargo, con el crecimiento económico y la apertura hacia la modernidad no sólo incrementó la atención sanitaria mediante empresas privadas, sino que el propio sector público pudo mejorar su atención descentralizándola hacia lugares de difícil acceso e incorporando en ella la tecnología suficiente para realizar los registros dentro de los hospitales o centros de salud en tiempo real y con una menor carga burocrática.

Brasil es un buen ejemplo en el que pese a no tener cubiertos los registros de nacimientos en el 100% de los centros de salud pública, su esfuerzo por registrar a todos ha sido notorio y, mediante campañas masivas, ha alcanzado mejorar sustancialmente sus estadísticas, con una reducción superior al 15% de subregistro en los últimos 15 años.

Otro notable ejemplo, y sin necesidad de replicar el anterior citado, es el de El Salvador. En dicho país, como consecuencia de conocer que en sus zonas rurales no siempre existe un centro hospitalario y, en cambio, hay una tradicional práctica de matronas/parteras en la atención del nacimiento, se las incluyó como actores importantes del registro civil. Por ello, se les capacita y se les entrega constancias ante un nacimiento, para que así ayuden en el registro oportuno de este. Varios países de la región, a diferencia de El Salvador, excluyen a las matronas, perdiéndose así su apoyo para mejorar el registro de personas.

En varios países de América del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) el registro civil está separado del ente del registro de identificación o del que emite la cédula. Por ejemplo, en Argentina el registro civil es competencia de las provincias y municipios; en Brasil de los notarios; en Paraguay está bajo responsabilidad del Ministerio de Justicia; en Uruguay es competencia del Ministerio de Educación y en Venezuela, recientemente, dentro del órgano electoral. Todos estos países tienen la identificación en el Ministerio del Interior; modelo parecido al de Francia y España. Conviene resaltar el caso de Uruguay, por ser único en la región, en el que los registros civiles se encuentran bajo el Ministerio de Educación. El modelo lo dice por sí solo, la persona está unida desde su nacimiento a la educación, se puede ver claramente en los índices de

nacimiento que llegan casi al 100% y por orden natural en este modelo, y desde hace mucho, también el alfabetismo es del 100%.

En otros países del sur de la región se llevaron a cabo formatos de unión del registro civil y la identificación; como los casos de Colombia y Perú desde entidades autónomas, mientras que en Chile y Ecuador asociados a carteras ministeriales. En Bolivia, el órgano electoral otorga a los notarios la encargatura de la operación registral civil y, recientemente, el Ministerio de Gobierno absorbió la cedulación-SEGIP que se encontraba en la Policía.

En Costa Rica, Panamá y República Dominicana el registro civil y la identificación corresponden al órgano electoral, una visión del derecho fundamental del registro, pero también como una función de democracia. En Haití, el registro civil y la identificación pertenecen al Ministerio de Justicia; sin embargo, los libros de registro son guardados y custodiados por el Archivo Nacional, institución del Ministerio de Cultura desde donde se obtienen los certificados de actas. En Honduras hubo una escisión entre el órgano electoral y la identificación, creándose el Registro Nacional de Personas (RNP), que tiene la función de administrar el registro civil y la cedulación. Guatemala, históricamente, delegó los registros civiles a las municipalidades y la identificación, al organismo electoral; su modernización le lleva a crear el Registro Nacional de Personas, un organismo registral autónomo encargado del registro civil y de la cedulación. En el caso de Nicaragua y El Salvador los registros siguen dependiendo de los municipios; y la cedulación del órgano electoral y de un ente autónomo, respectivamente.

Pero, si de complejidad en los modelos hace falta repasar, Argentina, Brasil, Canadá, EEUU y México no sólo tienen sus respectivos registros civiles en municipios y autoridades locales, sino que dichas jurisdicciones gozan de autonomía en la realización de sus propias leyes provinciales o estatales. Dicha potestad de autodeterminación de orden legal, hace imperiosa la necesidad de crear instancias coordinadoras entre los registros, a fin de tratar de unificar las normativas y, con ello, unificar formatos de inscripción y certificación. Para estos países, el tema de la interoperabilidad es más que un deseo, es una necesidad imperante para el óptimo funcionamiento del registro, el cual debe responder a supuestos sociales complejos como la alta tasa de población migrante entre estados o provincias. México cuenta con un documento electoral que funge de identificación (no cuenta con un documento específico de esta naturaleza) y tiene al Registro Nacional de Población (RENAPO), que coordina todos

los registros estatales e impulsa la unificación de criterios y hasta de formatos. La Secretaría de Derechos Humanos coordina en Brasil, los registros. En Argentina es el Consejo Federal de los registros civiles quien lo hace.

En la gran mayoría de países del Caribe se frecuenta tener los registros civiles bajo el Ministerio de Asuntos Internos y no cuentan con una cédula de identidad única. Finalmente, respecto de los registros consulares, la gran mayoría de naciones los tienen extendidos en los países del mundo, y solo algunos de estos cuentan con trámites de cédula/identificación en sus Consulados.

Entonces, ¿cuál es el mejor modelo de registro civil y de identificación? No hay una respuesta precisa; aun así, aferrándome al repaso de las casuísticas continentales, me atrevo a decir que el acercamiento al escenario óptimo de un registro civil y de la identificación debe guardar similitud con la organización y estructura estatal y, fundamental, debe tener una sintonía y aceptación social. Solo por dar ejemplos, sin ningún ánimo de obviar modelo alguno, el registro civil y la cedula de Costa Rica funcionan muy bien bajo un órgano electoral; Uruguay con el registro civil en el Ministerio de Educación y la identificación bajo el Ministerio del Interior también; Chile, bajo el Ministerio de Justicia ambos registros, cuenta con un excelente funcionamiento; y en Perú y Colombia como ente autónomo también; y así se podrían citar muchos ejemplos más. Algo es seguro, no es el modelo que hace bueno o no a un sistema registral, sino la forma como los distintos entes que administran los registros interoperan entre ellos, coordinan y se autofortalecen, incluso compartiendo oficinas, campañas de sensibilización y registro en conjunto, entre otros elementos. Eso sí, considero que hay una premisa transversal a todos los modelos, cuanto más lejos se encuentre el registro del control político, sobre todo cuando prima exclusivamente una visión de ciudadano-voto y no como un tema transversal de Estado. Las experiencias de garantizar registros civiles tratados desde la especialidad técnica son básicas para su potencial éxito.

4. DETONANTES DEL FORTALECIMIENTO DEL REGISTRO EN EL SIGLO XXI

Habrán muchos detonantes para el fortalecimiento del registro en este siglo. Durante el siglo XXI se viene reproduciendo una serie de elementos,

diferenciados en el tiempo histórico, tan novedosos como impactantes, motivo por el cual me atrevo a calificarlos de elementos “detonantes”. Reconozco que hay otros elementos no descritos aquí como el nivel de educación, la reducción de la mortalidad, la especialización de la atención hospitalaria, las campañas de sensibilización, los aliados estratégicos, entre otros, pero aquí el deseo es describir aquellos que considero son “detonantes” y que han promovido el fortalecimiento del registro.

- El registro civil y la identificación en la democracia representativa: El registro civil formaba parte de la creación de un padrón o censo electoral, que concebía al ciudadano como persona-voto. A medida que la democracia representativa se extiende por el mundo, por ende, el deseo de universalizar el voto, a la par se universaliza el registro de las personas (Red ACE, 2017).
- El registro civil y la tecnología: La tecnología viene avanzando a galope, al punto de que al día de hoy es imposible pensar en la implementación de un registro moderno sin contar con esta imprescindible herramienta. La tecnología ofrece rapidez, seguridad, confiabilidad, accesibilidad, pero sobre todo, interoperabilidad con el resto de entidades. Por supuesto que los datos manejados por un registro sirven a otras entidades para que estas mejoren sus servicios, como el caso de la educación, la salud, la justicia, etc. (BID, 204). La tecnología ha demostrado que enriqueció muchísimo la gestión de los registros, algunos países eliminaron los libros físicos y pasaron a imprimir “en línea” el asentamiento del nacimiento, con ello se protegía mejor la información toda vez que quedaba almacenada, además del papel, en discos duros (o en la “nube”); por ejemplo, el Ecuador dio un salto cualitativo importante con el uso de la tecnología. Muchos países optaron por crear una clave única a cada persona al momento de su nacimiento; la utilización de este código ha permitido una mejor gestión y eficiencia en la interconexión de servicios entre diferentes entidades; la mencionada codificación única ha sido implementada en la gran mayoría de países de la región latinoamericana, y en

otros del África, Asia e inclusive Europa. Los servicios, con la tecnología, mejoraron, un caso práctico es cuando un ciudadano obtiene un certificado de nacimiento diferente del lugar de inscripción. Esto último tuvo un impacto positivo sobre las grandes olas migratorias del campo a la ciudad que nuestra región y el mundo vienen experimentando; inclusive ahora se va más allá: el ciudadano ya no es el que solicita copia certificada de su acta, sino el país que así se lo requiera la pide directamente al ente registral en formato digital, ahorrando así recursos, tiempo y dinero, y mejorando la seguridad y el ecosistema.

- El registro civil, el desarrollo y la modernidad: Indudablemente el crecimiento económico y su consecuente necesidad de distribución de la renta/recursos es un factor muy importante como detonante para fortalecer el registro civil, para impulsar la cobertura, y sobre todo a través de campañas móviles. De tal “suerte” que ahora sí sabemos quiénes somos y dónde estamos para distribuir servicios y beneficios del Estado. Ha habido períodos de crecimiento marcados, especialmente para muchos países de nuestra región cuando suben los precios de las materias primas en los mercados internacionales; u otros fenómenos de “booms” económicos como la construcción, la manufactura, la industria, etc. De esta manera, surge la necesidad de diseñar e implementar políticas y programas sociales. Las campañas de vacunación, los comedores populares, atenciones médicas, planes de pensiones a los adultos mayores, ayudas económicas a los sectores de extrema pobreza, subsidios, etc. Con el desarrollo y crecimiento económico, los entes registrales también gozan de un beneficio materializado en la adquisición de equipos tecnológicos, digitalización del acervo histórico, cambio de cédula/identificación, unidades de apoyo logístico, hasta remodelaciones de oficinas para justamente registrar personas a las que el Estado desee brindarles beneficios. Se observa de forma rotunda la reducción de la tasa de subregistro que, de más de un 18% en el año 2000 pasó a 6% en 2016 (UNICEF, 2016b). Sin embargo, aquí cabe la pregunta ¿se prepararon los entes registrales

para una posible caída del crecimiento? o lo que es peor, ¿para un retroceso económico y, por ende, de recursos económicos? Aunque considero que los registros civiles no deben depender exclusivamente del crecimiento sea este económico o no, la pregunta sigue siendo válida. El Salvador es una de esas excepciones a la regla, se observa que su registro mejoró mucho sin un crecimiento económico marcado.

- El registro civil y la identificación en la inserción de sectores vulnerables: El reconocimiento y el otorgamiento de derechos a las personas, entre los que se pueden citar los pertenecientes a comunidades indígenas; esto impone a los registros la obligación de identificar a estas personas con el objetivo de darles un registro que las habilite para el ejercicio de libertades, derechos de propiedad, etc. A ello, vale indicar que algunos países de la región vienen incorporando el uso multilingüe en el registro civil para facilitar el acceso a esa población.
- El registro civil como un nuevo reto mundial, ahora descrito y aprobado en el seno de las Naciones Unidas: Durante el siglo XXI se vienen fortaleciendo los marcos supranacionales respecto del tema del registro de personas; pero lo que más se resalta, y por primera vez específicamente, es que Naciones Unidas (2015) lo contemple en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS-ONU) exactamente en el objetivo 16,9: "Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos". Esto constituye un paso gigantesco en lo que al registro civil se refiere, porque pone una fecha y una meta (100%) de cumplimiento. Además, hay muchos otros objetivos en los ODS que dependen del registro civil, o en todo caso están correlacionados, como el de la salud, educación, agua, etc., y eso hace al registro civil más relevante. Si bien es cierto UNICEF, como organismo internacional, es pionero en cuanto a visualizar el registro civil como un tema transversal para otros muchos derechos

fundamentales como salud, educación, protección, etc., este nuevo ODS 16,9 aporta mucho al respecto (ONU, 2015). En esta línea supranacional también se citan los esfuerzos del Banco Mundial (2017a) por diseminar la importancia del registro civil y las estadísticas vitales para los países y su desarrollo con su programa de Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS por sus siglas en inglés) Asimismo, el Banco Mundial también puso en marcha el programa de Identidad para el Desarrollo (ID4D por sus siglas en inglés) que apunta a la búsqueda de un registro universal (2017b).

Con todos estos “detonantes” se realizaron grandes avances en la región: (i) Reducción del subregistro a un 6% a nivel regional, y con ello Latinoamérica y el Caribe se posicionan como dos de las regiones mejor y más documentadas del orbe, solo por debajo de los países de Europa, y otros desarrollados. Se observó el gran compromiso de muchos países por lograr un registro universal, y existen miles de casos documentados de registradores con mochilas a la espalda caminando en zonas rurales, o cruzando ríos con botes artesanales logrando el registro de comunidades enteras; asimismo, dentro de hospitales, albergues, cárceles. Obviamente, el compromiso de autoridades locales, regionales y centrales se plasmó en las campañas de sensibilización y de registro. (ii) La interoperabilidad, y esto toda vez que al contar ya los registros de las personas en bases de datos y la necesidad de impulsar los programas sociales era obvio que dicha información registral era muy requerida por otros entes. La necesidad de contar con información de las personas de forma segura, accesible y universal creó ese escenario de espiral positiva de más recursos, más campañas, más datos de personas accesibles, entonces más y mejores programas sociales. (iii) Mecanismos que permitiesen mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y privados, esto acentuó la necesidad de utilizar un código único al momento de nacer, los programas sociales lo exigían por eficiencia, la tecnología lo permitía. Además, se fueron fusionando documentos identificatorios existentes para así impedir duplicidades e inconsistencias de tener varios registros no comunicados. (iv) Mejoramiento de la seguridad jurídica, a través del uso de mecanismos de biometría para asegurar que una persona es la que dice ser, inicialmente con la biometría dactilar, y esto no es poco en un mundo donde las transacciones son más

rápidas, más frecuentes, y en mayor cantidad lo cual también aumenta exponencialmente los fraudes. Hoy se puede ya hablar de biometría facial, ADN, de voz, entre muchas otras herramientas, pero sobre todo, el uso frecuente, o al menos de tendencia, de 2 sistemas biométricos a la vez para dar mayor certeza de la identificación de una persona. Se observó también que esta tecnología biométrica era básica para los programas sociales toda vez que con ello se impedía, al menos para las personas identificadas y con biometría, que no se duplicara el beneficio (“leaking”). (v) Se empieza a crear foros internacionales como base para compartir las buenas prácticas registrales entre los países, y esto es clave, ya que un ente aprende del otro haciendo, puede compararse con otros, puede poner a prueba sus sistemas con los de otros. En este tema se resalta el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registros Civiles, Identificación y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), donde participan activamente la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNICEF, el Banco Mundial (BM), Plan Internacional, ACNUR, entre otros. (vi) Comienzan los países un ciclo de crear modelos de calidad, empezando con certificaciones ISO en todo nivel, y dando paso a la profesionalización de los organismos registrales. (vii) Los servicios digitales no se hacen esperar, certificación por internet, solicitudes virtuales de cédulas, consultas de actas, entre otros (Yrivarren, 2015).

Pero no todo es color de rosa; lamentablemente, aún muchos países dependen exclusivamente de los fondos de Gobierno y son escasos, o de marcos normativos que encasillan avances necesarios en estas nuevas sociedades. Pero con todo lo descrito, y como en todo sistema organizacional, se empieza a visualizar o al menos a no poder ocultar otros nuevos problemas, uno de ellos y muy relevante es que al ser ahora todo más moderno y tecnificado, entonces alguien tiene que pagar por las actualizaciones o constantes mejoras de esta tecnificación, y con economías no “*in crecento*” o peor aún, a la baja, este problema se hace más notorio y podría acarrear retrocesos en todo lo ganado.

5. TENDENCIAS DEL REGISTRO DE CARA AL FUTURO

Mi experiencia empírica, mi trabajo de campo, mis conocimientos, mis inevitables deseos y ambiciones quedarán plasmados en este espacio. Prefiero advertirlo porque no puedo disociarme de mi carga subjetiva, el registro lo he estudiado, trabajado y vivido.

Me queda claro que cada vez hay menos espacio para la discrecionalidad registral. La profesionalización de los registros aporta en desarrollo y evolución, pero al mismo tiempo los convierte en entidades a veces sordas a los clamores sociales. La tecnología no basta, su buen uso es imprescindible para que los servicios registrales entren en sintonía con los servicios públicos, y privados, que las sociedades demandan.

El registro de las personas es un tema de interés público de tal dimensión que atraviesa transversalmente a toda la estructura estatal de los países. El registro de datos personales y de hechos vitales del ciudadano otorga una multiplicidad de beneficios tanto sobre los derechos de las personas, como para el desarrollo, seguridad y sostenibilidad democrática de una nación.

En el caso del desarrollo social y la sostenibilidad democrática de una nación, cabe mencionar que el registro civil es la base para garantizar el derecho a la identidad, a través del proceso de cedulaación/identificación. Es la base para atajar las desigualdades sociales, mediante su aplicación en el diseño de las políticas públicas y programas sociales eficientes; es requisito irremplazable de la democracia representativa, porque del registro civil se obtienen el padrón electoral o lista de ciudadanos habilitados al sufragio; permite al ciudadano transar transversalmente con el Estado con seguridad jurídica, y ello por el uso de tecnologías biométricas; es fundamental para el fortalecimiento de las políticas de seguridad a las que apoya contra las actividades ilegales que afectan a personas como la trata, entre otras.

Algunas ideas para el futuro son las siguientes:

- *"Paperless"*

Política de "cero papel". Superar la era de la expedición de certificados de nacimiento y demás hechos vitales; premisa que puede cumplirse si partimos del concepto de que son instituciones las que solicitan la presentación de dichos documentos y no los ciudadanos, quienes son meramente tramitadores. La solución para las entidades públicas y privadas solicitantes de documentos, o sus copias pasa por la aplicación de la interoperabilidad de aquellas con el ente registral; de esa manera, una entrega de los documentos, digitalmente, permitiría reducir costos al ente registral y al ciudadano, elimina tiempos de trámite, reduce el uso de oficinas físicas y sus costes, se fortalecería la

seguridad de la información, y hasta se beneficiaría la protección del medio ambiente.

- *No cédula/documento de identificación*

Si la apuesta por “cero papeles”, en referencia al no uso de los certificados, es aventurada; imagínese proponer suplir la cédula o documento de identificación; tenemos el debate servido. Y es que salir de los esquemas socialmente aceptados permite ver el fenómeno con mayor rigor y objetividad. Por ejemplo, la India viene implementando el uso de no cédula y en su reemplazo se ampara en la tecnología totalmente digital, con alto uso de la biometría para alimentar y preservar su registro; se utiliza doble biometría para mayor certeza en la identificación de las personas, sobre todo por el daño que a veces sufren las huellas dactilares en personas que trabajan en el campo, inclusive casos donde hasta se pueda trasplantar manos.

Muchos servicios privados van por esa ruta, sobre todo la Banca, el comercio electrónico con el uso de biometría facial como el Alibay, entre otros. También hay ejemplos de entidades públicas que no requieren la cédula física, sino la biometría, para brindar servicios; un proceso de transición físico y de biometría a la vez, se puede observar para el ingreso a aeropuertos de muchos países del orbe. Ciertamente, se necesitan facilidades de telecomunicaciones a nivel nacional si no se desea usar la cédula física, pero a medida que estas facilidades logren más cobertura y la aplicación de la interoperabilidad consiga mejores porcentajes de accesibilidad, habrá mayor posibilidad de suplir el uso de los cartones, plásticos u otro material que nos identifique. Es claro que en la medida en que todos los sistemas sean interoperables y usen biometría, la presentación de la cédula física será menos frecuente.

El tema invita a reflexionar sobre aquellos supuestos donde ese avance de la interoperabilidad es mayor y, de ser así, si los ciudadanos podrán optar por usar dicha herramienta. Por citar algún caso, en Corea del Sur, seleccionado por Naciones Unidas como el más avanzado en Gobierno electrónico, se están implementando la interoperabilidad para fines de certificar a las personas y las transacciones más allá de la utilidad del documento físico. Otro caso importante es el de Holanda, donde para que el ciudadano transe sin cédula física, este puede ser identificado digitalmente con el llamado “DigID”, que por ahora es opcional, pero se espera universalizar su uso.

- *Disrupción y "cambio de chip"*

Ciertamente, el elemento tecnológico se convierte en una potente fuente de cambio; sin embargo, la nueva tendencia disruptiva de estas herramientas genera más cambios, más rápidos y más radicales. "Cambiar el chip" será clave en la forma como brindamos servicios, no sólo por los avances tecnológicos, sino que la población piensa diferente, más virtual, menos compleja. No faltan Estados y pensadores que se resisten a superar el siglo XX, como cuando se abocan a considerar que la calidad o seguridad de un servicio proviene de la certificación de una norma ISO y no de un modelo cambiante que responda a las necesidades sociales, aunque este conlleve practicar innovaciones en modelos socialmente aceptados.

- *La interoperabilidad entre países*

La interoperabilidad regional es un paso inevitable en el futuro, un plan que viene siendo trabajado, por ejemplo por la Comunidad Europea para interoperar sus registros civiles. Ahora se están dando los primeros pasos a nivel regional latinoamericano. La interoperabilidad sí, pero desde el enfoque civil, y resulta indispensable usar niveles de información permitidos por las leyes de protección de los países. Esta interoperabilidad permitirá dar protección a las personas; sobre todo en temas de profunda preocupación social como la trata y explotación de personas, el secuestro de menores, entre otros; podría haber potenciales soluciones con esta potente herramienta. En Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) desde hace algunos años viene diseñando herramientas que permitan la protección de personas fuera de sus fronteras, y estos temas han calado a nivel regional.

Cabe mencionar que la cédula o el documento de identificación funge en varias regiones, tales como en Sudamérica, Centroamérica, Comunidad Europea, por citar algunos ejemplos, como documento de viaje, esto hace que sea más relevante la interoperabilidad civil, y que gradualmente se irá implementando.

6. REGISTRO UNIVERSAL, NUEVOS DESAFÍOS

Respecto del mundo, y en particular en la región, la tasa de registro debe ser universal para el 2030 (Organización de Naciones Unidas, ODS-16,9). En esa misma línea de priorizar el registro, el Banco Mundial ha desarrollado los principios para la identificación, a través de su Programa ID4D. También dicho Banco, sobre todo en la región del África y del sur del Asia, donde el subregistro es aún un problema mayor, y por ende la eficiencia en las políticas públicas viene impulsando la importancia del registro. Pero se sumarán nuevos desafíos como el de la apatridia por personas migrantes o sus hijos, madres adolescentes no registradas y heredar el no registro a sus hijos, reconocimiento de un registro en otras lenguas y formatos, entre otros, que deberán ser solucionados con nuevas respuestas creativas, inclusivas.

- Registro inclusivo

Un registro civil que contemple las lenguas nativas, multilingüe. Varios países han avanzado en este tema, donde además de formatos bilingües los mismos registradores dominan la lengua oficial y la nativa. Los derechos por la diversidad de género es otro tema en que varios países han actualizado su normativa para poder afirmar y respetar estos derechos a las personas de la región. Algunos países están discutiéndolo a nivel de parlamento/congreso y otros aún no han abierto sus puertas al debate. Se observa que la gran mayoría de países de Sudamérica se ha normado en favor de la diversidad, igual sucede con la capital de México, Canadá y Estados Unidos, así como en Europa. Taiwán, en Asia, se ha convertido en el primer país que ha legalizado el matrimonio igualitario.

Los países deberán hacer los esfuerzos para contar con un registro sin discriminación por raza, credo, lengua, situación socio-económica, ni en ninguna forma.

- Interoperar al máximo

Este es otro factor clave no como algo voluntario, sino obligatorio, tanto así que al menos en Colombia y Perú ya se ha normado, y se obliga a todos los entes del Estado a interoperar con plataformas digitales. La interoperabilidad regional, con el enfoque civil, es otro espacio fundamental para la protección de las personas contra la trata, la explotación, el robo de niños con cualquier otro fin. RENIEC del Perú

ha iniciado este proceso desde hace unos 3 años, y es un tema cada vez más escuchado y ahora con más países.

- Registro hospitalario, la cuna del registro civil

Máxima incorporación de registros civiles dentro de hospitales para inscribir nacimientos y defunciones. Esto por un enfoque más de oferta que de demanda; vale decir, ir a buscar a las personas para un registro oportuno, dejar de lado el “*status quo*” de que hacemos un favor a los ciudadanos esperándolos en nuestras oficinas (oficinas a veces lejanas, a veces abiertas solo en horas que los demás trabajan, a veces discrecionales, a veces inseguras, a veces no multilingües). Además, se pueden incorporar otros servicios dentro de este tema hospitalario; vale la pena resaltar Panamá, que usa el sistema biométrico para verificar la identidad de la madre biológica del recién nacido, y así evitar cualquier intento de usurpación de identidad para un proceso de venta de bebés.

- Universalizar el registro de defunciones

No puedo culminar sin referirme al registro de defunciones. Este ha sido el más descuidado; de los datos existentes, se podría decir que la tasa del subregistro de defunciones en la región varía de un 3% a un 39%, y el porcentaje se eleva hasta un 79% en zonas muy rurales¹. Si la persona falleció, “qué importa registrarlo” parece el lema de muchos ciudadanos, salvo claro, cuando exista un beneficio que deje la persona fallecida como una propiedad o una pensión.

Consecuencia del crecimiento económico fue la creación de programas sociales para dar servicios de salud, y en muchos países brindar un fondo monetario, directamente, a los adultos mayores en situación de pobreza, “aparecieron” entonces muchos vivos adoptando la identidad de los fallecidos, y encontraron por fin un mejor argumento para NO registrar a los fallecidos, generando grandes pérdidas al erario del Estado.

También está claro que este tema afecta negativamente el ambiente electoral con los llamados “muertos vivos”, y algunos sectores lo han utilizado para aducir que personas toman la identidad de estos

¹ Estadísticas OMS 1999, CELADE 2010. Inclusive las estadísticas de defunciones son complejas de unificar.

fallecidos y que podrían votar y cambiar el peso de la balanza del resultado electoral. Lo que sí es contundente es que el costo de hacer elecciones es mucho más alto por tener fallecidos en el censo o padrón electoral (porque existen más juntas receptoras de votos, más emisiones de papeletas), y claro se crea un “menor” porcentaje de participación.

En la actualidad, esta mala forma de ver y actuar ante un registro de fallecido está cambiando; hemos notado, finalmente, que si no sabemos de qué fallecen nuestros ciudadanos no podemos generar políticas de salud de prevención y/o de atención. No cabe duda de que hoy todos los países han empezado a mejorar las tasas de registro de defunciones, y también organismos internacionales apoyan en este tema, como Bloomberg² que se enfoca en políticas de salud a nivel mundial.

- Auto-sustentación económica

Si bien es cierto que muchos registros operan con presupuestos del Gobierno central, regional o local, cada día se hace más frecuente que las propias entidades del registro generen ingresos que les permitan una mejor calidad de servicios, mantener tecnologías actualizadas, más seguridades, profesionales mejores y mejor pagados. Los registros tienen ingresos por los certificados que emiten (excepto el de nacimiento por primera vez debería ser gratuito), así como en la mayoría de países por la emisión de la cédula o documento de identificación, no obstante dichos ingresos no son suficientes.

Para que el registro apoye en la seguridad jurídica de todo un país, requiere contar con una base de datos robusta, universal, accesible 24x7, y muy segura; mantener esa base de datos con esas características tiene un costo y no es bajo. La interoperabilidad que todas las entidades públicas y privadas requieren debe contar con un alto grado de certeza en la identidad de las personas, y es el registro civil y de identificación el que puede brindar dicha certeza. Gracias a la base de datos registrales muchas entidades públicas y privadas ahorran muchísimo dinero por el hecho de no estar manteniendo sus

² Es una empresa global generadora de información financiera y noticias, también invierte en programas filantrópicos. Su fundación Bloomberg Philanthropies concentra sus recursos en cinco áreas: el medioambiente, la salud pública, las artes, la innovación gubernamental y la educación.

propios datos, ni mantener los equipos para esos datos, más bien genera eficiencia en los programas sociales y servicios del Estado en general, así como en los servicios del sector privado. Por ello, varios de nuestros países ya han generado un sistema para recuperar fondos por todos esos esfuerzos de tener, y mantener, una base de datos de alta calidad y que se permita una correcta y oportuna interoperabilidad con el sector público y privado.

Es importante resaltar lo que se viene dando en la región y el mundo entero: (i) los servicios de información que se brindan a entes públicos para que estos puedan prestar sus servicios como pasaportes, matriculación, salud, etc., son gratuitos o de mínimo coste. Hay una relación ganar-ganar: gana el registro con los ingresos por sus servicios de asegurar la identificación de la persona, gana el ente público que puede generar programas sociales o servicios con información certera de las personas. (ii) Los servicios que se brindan al sector privado para ofrecer certeza de la identificación de una persona, generando así veracidad jurídica en las transacciones, tiene un costo por tipo de servicio, también es una relación ganar-ganar. (iii) Con mayores fondos económicos el ente registral puede dar más y mejores servicios que garanticen la seguridad jurídica. Estos ingresos por consultas de información de personas, según lo permitan las leyes de protección de datos, deben ir acompañados de transparencia, de manera tal que todo ciudadano pueda tener la opción de solicitar de forma simple, y gratuita, un informe de quiénes han consultado su información.

- Servicios atendidos sin filas

Las atenciones en oficinas físicas serán menos ocasionales para aquellas donde las personas soliciten trámites presenciales, sea una inscripción primera o renovación de datos biométricos. El uso de agenda electrónica para las atenciones es una práctica en varios países y que se viene extendiendo con el objeto de no crear filas. Se debería reducir oficinas o utilizar las existentes para multiservicios en alianzas con otros entes, para evitar espacios inutilizados, y cubrir costos compartidos de servicios, seguridad, etc.; el caso del registro civil en hospitales es un buen ejemplo de esto. Demos una mirada a los servicios digitales de los bancos.

- Escuelas virtuales

Las escuelas virtuales deberán tener enfoque regional, ahora cruzamos fronteras sólo con una cédula y esos formatos, documentos, procedimientos deben ser conocidos dentro y fuera del país. Dichas escuelas deben ser multilingües. El Banco Mundial ha lanzado su plataforma para estos fines, donde se dispondrán materiales para el registro de personas en varios idiomas. Panamá con Perú está en esa línea también dentro de la región.

- Continuar con la buena práctica de compartir buenas prácticas

Esto sea a través de (i) convenios bilaterales o regionales, cooperación triangular o sur-sur que ha creado experiencias exitosas; (ii) foros regionales o locales para indagar las nuevas necesidades de las personas, avances tecnológicos, legales y normativos, y así observar qué se puede replicar del ente registral del país vecino; (iii) foros virtuales temáticos, un tema específico para un público específico, y a partir de allí se presentan diferentes formas de solución; (iv) diseminación de prácticas a través de *web-site* especializados.

- Más alianzas

Incorporar a todo organismo internacional de cooperación técnica y/o financiera. Sobre este particular, todos podrían ser aportantes de recursos, información, experiencia o ideas para los registros. Importante es incluir a la sociedad civil, y a la academia. Recientemente, se vienen observando como práctica habitual, y buena práctica, campeonatos *Hackatón*³ para que los jóvenes generen propuestas de innovación para mejores servicios de los registros civiles e identificación.

- Identidad digital

Sobre este importante tema se observa que algunos países están en sus inicios, algunos más obligados que convencidos, hacia un mundo digital que transforme el ámbito de los servicios al ciudadano. Sin embargo, se resalta que este tema ya se encuentra en los foros

³ Término usado para referirse a un encuentro de programadores cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de software.

regionales, en países que vienen implementándolo, así como en bibliografía al respecto (UNICEF, 2016a).

Se deberá afianzar la identidad digital no como una moda, mucho menos como una imposición del mercado tecnológico, sino como una herramienta y plataforma que permita acercar los servicios a la ciudadanía de forma segura, rápida y 24x7. Para algunos países la identidad digital aunada al uso de la biometría es prerrequisito para acceder a servicios digitales del Estado o del sector privado; para otros basta solo la biometría, como en la India. Estonia, considerado un país muy avanzado en Gobierno electrónico, usa firma electrónica, inclusive para ejercer el voto electrónico. Perú es otro de los países que ha lanzado servicios con firma electrónica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Conferencia mundial sobre gestión de la identidad-Corea*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/Conferencia%20Internacional%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20de%20la%20Identidad.pdf?sequence=7>
- Banco Mundial (2017a). *Registro Civil y Estadísticas Vitales-CRVS*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/979321495190619598/pdf/115150-WP-CRVS-for-Monitoring-the-SDGs-web-version-May-18-2017-PUBLIC.pdf>
- Banco Mundial (2017b). *Principios de la identificación*. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/168561509656716894/web-Spanish-ID4D-IdentificationPrinciples.pdf>
- Campos, C. y otros (2014). *Manual de soluciones administrativas de errores y omisiones registrales*. Paraguay: Cooperación Alemana-GIZ; Dirección General del Registro del Estado Civil. Recuperado de <http://registrocivil.gov.py/assets/documentos/errores-y-omisiones.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016a). *Estado Mundial de la Infancia 2016*. Recuperado de https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016b). *Actualización del registro Civil en Latinoamérica y el Caribe*. Recuperado de https://www.unicef.org/lac/20160926_UNICEF_BR_in_LAC_brochure_SPA_LR.pdf
- Organización de Estados Americanos (2008). Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas. Recuperado de http://www.oas.org/sap/docs/puica/RES_2362_ProgramaInteramericano_s.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. Programa para el Desarrollo (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones fuertes*. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-16.html>
- Organización Mundial de la Salud (2014). *Registro civil: por qué es importante contabilizar los nacimientos y las defunciones*. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs324/es/>
- Ortega, F. (2016). *Análisis de principales obstáculos y estrategias para eliminarlos: América Latina y el Caribe*. Ponencia presentada en la XIII Reunión del CLARCIEV-México. Recuperado de <http://clarciev.com/site/wp-content/uploads/2016/11/2.-Avances-y-Retos-en-la-Armonizaci%C3%B3n-legal-de-politicas-publicas-Felix-Ortega.pdf>
- Red de Conocimientos Electorales ACE (2017). *Registro Civil y el registro de electores*. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/vr/vra/vra03/default>
- Yrivarren, J. (2015). *Identidad digital: La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*. Perú: RENIEC.