

Reflexiones sobre la pertinencia y concreción de un Registro de Población

Beatriz Figueroa Campos*

En el siglo XIX se estableció en México, como en la mayoría de los países del mundo, el Registro Civil, institución creada para que el Estado inscribiera los hechos vitales –nacimientos, matrimonios y muertes–, tarea que hasta entonces estaba en manos de la Iglesia. Fue éste un paso muy importante, pues permitió obtener información para el estudio de la dinámica demográfica. Durante el siglo XX casi la totalidad de los países tenía ya un sistema que proporcionaba este tipo de información.

Los países industrializados lograron una cobertura total del Registro Civil desde principios del siglo XX, y aún en el XXI esta fuente sigue siendo muy importante. No obstante, lo nuevo para la obtención de información demográfica y para la planeación económico social ha sido la creación de un Registro de Población. La información recabada por medio de este nuevo sistema hace posible un estudio de la población partiendo de enfoques y perspectivas más dinámicos, como la Event History Analysis. Así como sucedió con la creación de registros civiles, los primeros en establecer los registros de población han sido los países del norte de Europa: Holanda, Dinamarca, Bélgica y Suecia.

El propósito de este trabajo es analizar la posibilidad y pertinencia de implantar un sistema similar en México, tomando en cuenta los avances de los países antes mencionados y las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello describiremos las carencias de nuestro Registro Civil y de otras fuentes de información, elementos esenciales de un Registro de Población, y tomaremos en consideración las realidades económica y social de nuestro país, tan diferentes a las de los países europeos.

Palabras clave: registro de población, estadísticas vitales, fuentes de información.

Fecha de recepción: 4 de febrero de 2002.

Fecha de aceptación: 24 de junio de 2002.

Introducción

México ha tratado de incorporar en su legislación disposiciones que faciliten la tarea del gobierno y satisfagan nuestras propias necesidades mediante la adaptación de medidas tomadas por otras naciones. Si bien no siempre estas medidas corresponden a la realidad que aquí se vive, sin duda alguna son vistas como un gran adelanto de la sociedad y se intenta adoptarlas lo más pronto posible. Desde mediados

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Correo electrónico: bafig@colmex.mx

del siglo XIX —el 28 de julio de 1859— el gobierno liberal de Benito Juárez promulgó la *Ley sobre el Estado Civil de las Personas*, que sirvió de base para el establecimiento del Registro Civil en México.¹ El cuadro 1 muestra las fechas en que los diferentes países del continente americano establecieron leyes que obligaron al registro civil de los nacimientos, los fallecimientos y los nacidos muertos.

En América Latina sólo Perú estableció antes que México, en 1852, el registro de los hechos vitales en forma obligatoria. Venezuela lo hizo en 1863, once años después de Perú y cuatro años después que México. Diez países latinoamericanos lo hicieron en el último cuarto del siglo XIX, Ecuador y Argentina a principios del XX y el último fue Bolivia, en 1940. En América del Norte, si bien algunas provincias de Canadá lo establecieron desde 1678, fue hasta el primer cuarto del siglo XX que se extendió a toda la nación. Estados Unidos mostró una actuación similar a la de Canadá, aunque apenas a principios de 1900 se reconoció la existencia de una legislación que prescribía una forma de registro común para todos los estados.

En México una entidad federativa se adelantó en el establecimiento de una legislación para el registro civil de los hechos vitales: Oaxaca promulgó y publicó en 1828 el primer Código Civil de América Latina, que recibió el acervo conceptual del código civil francés de 1806. En realidad la legislación oaxaqueña dio origen al registro civil de los hechos vitales en México. Cabe destacar que este estado estuvo muy influenciado por las ideas liberales que se difundieron en América Latina después del triunfo de la Revolución francesa de 1789. Uno de los principales postulados de ese movimiento fue la separación de la Iglesia y el Estado, por lo que no es de extrañar que el impulso a este aspecto fuera central para los liberales mexicanos desde la temprana fecha de 1828, tan sólo 22 años después de la promulgación del primer código civil en el mundo. En el ámbito nacional dio sus frutos 30 años más tarde al promulgarse la ley antes citada en 1859 (Naciones Unidas, 1995: 7).

Cien años después y continuando con la tradición de incorporar medidas conducentes al mejoramiento de la obtención y manejo de

¹ El primer ordenamiento en materia del Registro Civil de carácter nacional fue la Ley Orgánica del Registro Civil del 27 de enero de 1857, pero por contravenir el artículo 5° de la Constitución, nunca estuvo en vigor, de ahí que muchos consideren el año de 1857 como fecha de surgimiento del Registro Civil mexicano (Secretaría de Gobernación, 1982a: 23).

CUADRO 1
Fechas del establecimiento de la legislación del Registro Civil en diversos
países de América Latina. Registro de nacimientos, muertes y nacidos muertos

<i>Continente y país</i>	<i>Nacimientos</i>	<i>Muertes</i>	<i>Nacidos muertos</i>
América			
Canadá ¹	1869-1925	1869-1925	1869-1925
Estados Unidos ²	1811-1911 1900	1811-1911 1900	1811-1911 1900
América Latina			
Argentina ³	1884-1904	1884-1904	1884-1904
Bolivia	1940	1940	1940
Brasil	1889	1889	1889
Chile	1885	1885	1885
Colombia	1938	1938	4
Costa Rica	1888	1888	1888
Cuba	1885	1885	1885
Ecuador	1901	1901	1901
República Dominicana	1884	1884	1884
Guatemala	1877	1877	1877
Haití	1922	1922	1922
Honduras	1882	1882	4
México	1859	1859	1859
Nicaragua	1879	1879	1879
Panamá	1914	1914	1914
Paraguay	1914	1914	1914
Perú	1852	1852	4
El Salvador	1879	1879	4
Uruguay	1879	1879	1879
Venezuela	1863	1863	1863

¹ "El sistema de registro es una responsabilidad de las provincias administrado a través de Actas Provinciales. Las actas de registro fueron adoptadas en las provincias y territorios en distintas fechas desde 1678 hasta 1916. En la provincia de Quebec se adoptó el acta de registro civil en 1925." (United Nations, 1955: 22).

² "En Estados Unidos la autoridad para la ley de estadísticas vitales ha sido generalmente considerada como una parte del poder de la policía, y como tal, únicamente dentro de las provincias de los gobiernos de los estados. Históricamente, la ley del registro de los eventos vitales data de 1632 en Estados Unidos (la ley del registro se promulgó en la Colonia de Virginia); no obstante, debido a la debilidad de muchas leyes, al registro incompleto y a la variación encontrada en las formas y definiciones, puede decirse que la ley moderna data de 1900." (United Nations, 1955: 22).

³ "El Registro Civil es una responsabilidad de las provincias; las leyes que lo gobiernan fueron adoptadas en distintos momentos desde 1884 hasta 1904." (United Nations, 1955: 23).

⁴ "El registro de los nacidos muertos no es obligatorio en Honduras, El Salvador, Colombia y Perú; las estadísticas de los mortinatos, tal y como son reportadas, se obtienen de otras fuentes como permisos de entierros o anotaciones en los registros de muertes o nacimientos." (United Nations, 1955: 22).

Fuente: United Nations (1955: 20-24).

información, el 20 de agosto de 1980 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación, por decreto presidencial, de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal como dependencia de la Secretaría de Gobernación, con el propósito de registrar e identificar a todos los individuos residentes en el país, así como a los nacionales que vivieran en el extranjero (Naciones Unidas, 1995: 9). Éste fue el primer antecedente del establecimiento de un registro de población en el país que trajo consigo una mejora del Registro Civil mexicano porque propició la coordinación de los registros civiles de las entidades federativas e impulsó los cambios necesarios para la actualización y homogeneización de los aspectos normativos, de organización, y de operación básica del Registro Civil. Uno de los frutos de esa legislación fue la creación de una clave única de registro de población denominada CURP (Clave Única de Registro de Población) que se asignó a partir de 1982 a cada niño o adulto que acudió al Registro Civil para registrar su nacimiento y obtener su acta por primera vez. En 1992 se efectuaron nuevamente cambios en la legislación con el afán de adecuar un marco normativo y operativo para que se estableciera un sistema nacional de registro de población.² En agosto de 2000 se ampliaron y precisaron las atribuciones de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal con el objetivo claro de consolidar un registro de población en México (<http://www.gobernacion.gob.mx>; junio de 2001).

Así como en el siglo XIX el Registro Civil de los países europeos fue el modelo, ahora, a finales del siglo XX y principios del XXI, los registros de población que se han instaurado en algunos países europeos se han convertido en los sistemas ideales de información. México es un claro ejemplo de esta tendencia imitativa; cabe preguntar ahora: ¿es posible tener o crear en México un sistema de registro de población similar o semejante al que tienen los países europeos? Para contestar a esta pregunta es preciso analizar en primer lugar en qué

² “El 22 de julio de 1992, el *Diario Oficial de la Federación* publicó una serie de importantes reformas para adecuar el marco normativo y operacional del Sistema Nacional de Registro de Población. Entre otras disposiciones de gran envergadura sobresalen las atribuciones que se le concedieron a la Secretaría de Gobernación, por medio de la Dirección General del Registro Nacional de Población (Renapo), para el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que habitan en el extranjero, así como establecer las normas, métodos y procedimientos técnicos del Registro Nacional de Población, además de coordinar los métodos de identificación y registro de las dependencias de la administración pública federal.” (Naciones Unidas, 1995: 10).

consiste un registro de población, cuáles son los propósitos que se persiguen al crear dicho sistema y los elementos básicos que debe contener, para posteriormente analizar estos aspectos y adecuarlos al caso mexicano. Por último haremos unas recomendaciones que facilitarán el llevar a la práctica un sistema similar en México.

Definición y propósitos de un registro de población

Un registro de población, definido por las Naciones Unidas según Verhoef y Van de Kaa (1987: 633)

...es un sistema de datos en forma individualizada, en otras palabras es un mecanismo de registro continuo que está vinculado o en coordinación con otros sistemas para obtener información selectiva de cada uno de los miembros de la población que reside en un país. Por lo que los registros de población son definidos como los registros que contienen datos para cada uno de los individuos residentes en cierto país o área (1987: 633).³

Por lo tanto, un registro de población es un sistema que permite la identificación y localización o ubicación (dirección) de todos y cada uno de los habitantes de un país. Se puede decir que es un inventario de sus habitantes continuamente modificado por los nacimientos, muertes, matrimonios, divorcios y demás hechos vitales, y por otras características tales como: ocupación, cambio de domicilio o movimientos migratorios. Esta actualización permite conocer permanentemente la situación de la población: su tamaño, su composición y su dinámica.

Un registro de población se diferencia de un registro civil en que en su interior se construye o se conforma un expediente para cada uno de los individuos residentes en el país, el cual permite reconstruir su historia de vida, ya que allí se anotan o se transfieren de otros sistemas de registro (una de estas fuentes pueden ser los datos recabados por el registro civil) todos sus datos, desde su nacimiento hasta su muerte y todo lo que le ocurre en ese lapso: entrada a la escuela, servicio militar, ocupación, matrimonio, cambio de dirección o migración, etc. La diferencia con la información que se recaba en los registros civiles es que en éstos sólo está el certificado de ciertos hechos demográficos, y allí no se generan expedientes para cada indi-

³ Traducción libre de B. Figueroa.

viduo, sino por cada hecho vital: registro de nacimientos, de matrimonios, de divorcios o muertes, etc. El contenido de un sistema como el descrito hace necesaria una base legal muy clara en su operación y en su administración, que garantice la confidencialidad del contenido de los expedientes que se construyan. La Organización de las Naciones Unidas recomienda, por lo tanto, que las autoridades responsables del mismo se sitúen en los niveles más altos del gobierno (Verhoef y Van de Kaa, 1987: 634).

El propósito principal de un registro de población es administrativo, puesto que ayuda al gobierno en el desarrollo de diversas tareas. Por supuesto, un sistema de esta naturaleza también permite la generación de datos estadísticos sobre el tamaño, la composición y las características de la población, tan importantes para la planeación económica y social, con la particularidad de que siendo un registro continuo los datos se tienen al día.

Los países que cuentan actualmente con un registro de población tienen la siguiente información detallada en el registro de cada individuo: nombre, sexo, fecha y lugar de nacimiento, dirección actual o lugar habitual de residencia. Otros datos que no todos los países han recabado son: situación matrimonial (o estado civil), ciudadanía, ocupación, nombre del padre y de la madre, lugares anteriores de residencia, nombre del cónyuge, religión, relación con el jefe del hogar, etc. La lista puede extenderse indefinidamente según los requerimientos de la sociedad y del gobierno para planear sus actividades (Verhoef y Van de Kaa, 1987: 637).

Gracias a que contienen la información antes mencionada, los registros han sido utilizados con fines administrativos para diversas actividades: identificación de personas, elaboración de padrones electorales, selección para el servicio militar, elaboración de listas de individuos cubiertos por la seguridad social, y preparación de listas para pago de impuestos. Los registros también han sido utilizados para el control de racionamiento de comida cuando ha habido escasez, o para instrumentar regularizaciones cuando la educación es obligatoria. Según Verhoef y Van de Kaa (1987: 635) los usos más importantes de un registro de población han sido los siguientes:

- a) La generación de información sobre población, que incluye estadísticas sobre población actual, estimaciones de población y sus características, estadísticas de los cambios, estadísticas vitales, y estadísticas tanto de migración interna como internacional; b) la planeación de censos de población y la evaluación de los mismos con datos provenientes del regis-

tro; c) la preparación de listados de subpoblaciones según su dirección, grupo de edad, sexo, etc., con fines estadísticos diversos tales como encuestas o investigaciones.

Comentadas las principales características y usos de los registros de población, sólo falta señalar los elementos o fuentes de información que constituyeron el fundamento de su creación en los países europeos. Todos contaban, desde fines del siglo XIX o principios del XX, con un registro completo y veraz de los hechos vitales, por lo que éste ha sido uno de los elementos clave de la conformación y operación. También contaban con datos bien recabados de otros sistemas de información como el de licencias de manejo, expedición de pasaportes, conexiones de agua y gas, etc., que se pueden combinar y empatar con los de los registros vitales. Además podían recurrir al menos a un censo como punto de partida. En 1968 Dinamarca, para empatar la información de los diversos sistemas de información de sus municipios, dio a cada individuo un número clave asignado por el Central Population Register; desde 1970 este número ha sido la base para la producción de sus estadísticas anuales de población.

El caso mexicano

En un párrafo anterior mencioné que en 1980 se dieron en México los primeros pasos para crear un registro de población, con fines muy similares a los que se mencionaron en el apartado anterior.⁴ La organización del mismo fue situada desde esa época en el más alto nivel gubernamental, la Secretaría de Gobernación, como lo recomiendan las Naciones Unidas. Actualmente es una Dirección General de esa dependencia la

responsable de realizar el registro de cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad y proporcionar el servicio público de expedición de documentos de identificación a los ciudadanos y a los mexicanos menores de edad, así como la información sobre la población a las dependencias y entidades de la administración pública (<http://www.gobernacion.gob.mx>; junio de 2001).

⁴ Para mayor información véase la página <http://www.gobernacion.gob.mx>

Podemos decir que desde el punto de vista legal y administrativo se ha hecho lo necesario para lograr una puesta en marcha exitosa del Registro de Población. Sin embargo, después de casi 20 años de su creación no se ha podido incluir en su registro o asignar la Clave Única de Registro (CURP) a todas las personas domiciliadas en el territorio nacional, ni a los mexicanos que viven en el extranjero. Cabe preguntar entonces cuáles han sido los obstáculos y problemas que impiden que este sistema se complete y transforme en la fuente principal de las estadísticas de población.

No han sido problemas de orden técnico, que si bien llegaron a retardar el proceso, con los adelantos de la computación se han ido superando poco a poco. El principal problema, sin duda alguna, ha sido la situación en que se encuentra el Registro Civil mexicano: aunque lleva más de un siglo funcionando como fuente de información, y a pesar de que se ha tomado una serie de medidas para modernizarlo desde 1982, el registro de los hechos vitales —que debería ser la base de este nuevo sistema— es incompleto y de mala calidad. Para ilustrar esta afirmación daré ejemplos de los problemas que se presentan en el registro de nacimientos y de muertes en este país.

Si bien los primeros registros de los hechos vitales en las oficinas del Registro Civil datan de 1859, sólo hacia 1893 el Estado logró integrar y publicar datos para todo el país sobre nacimientos, matrimonios y defunciones (Secretaría de Salud, s.f.: 5). Esos datos se publicaron anualmente hasta 1907, pero la Revolución de 1910 los interrumpió. En 1922, cuando se logró restablecer el orden y se reorganizó el Departamento de la Estadística Nacional, se reanudó la producción de datos estadísticos sobre los hechos vitales; los resultados se publicaron en 1938 y desde ese año esto se ha venido haciendo en forma ininterrumpida para los principales hechos vitales. Aparentemente todo está bien porque se cuenta con los datos y los libros de registro de donde se obtuvieron para su procesamiento estadístico y su posterior publicación. Con tal información se podría tener el registro de los nacimientos y muertes como base del sistema, y bastaría con capturar o copiar en medios electrónicos la información de todos los registros de nacimientos y muertes que hay en los libros desde 1922 y asignarles la clave (CURP) a aquellos que todavía están con vida para tener una base bastante sólida de punto de partida del Registro de Población; restaría sólo completarlo con las entradas de residentes extranjeros. Aunque esta tarea se llevara a cabo no serviría del todo, porque, pese a los esfuerzos emprendidos desde 1982 e intensificados en 1997 para mejorar y modernizar el Registro Civil, todavía

hay un subregistro de nacimientos y muertes. Los problemas de subregistro se deben a conductas muy arraigadas de la población que no tienen que ver con la organización de la captación y procesamiento de la información, que ha avanzado sustancialmente. Presento como ejemplo el cuadro 2, que muestra la falta de oportunidad con que se realiza el registro de los nacimientos o del registro extemporáneo, una componente del subregistro.⁵ Definido este último para un año dado (t), como el compuesto por dos elementos: a) el registro extemporáneo potencial y b) el subregistro definitivo o subregistro propiamente dicho, que son aquellos nacimientos que ocurrieron en ese año (t) pero que mueren o migran antes de que se lleve a cabo su registro. El primer año para el que existe la información de registros extemporáneos es 1933, con un monto pequeño: 42 532 (5.8%). Durante ese decenio se mantuvo casi sin cambio aunque con pequeñas fluctuaciones; en las tres décadas siguientes (1940-1960), si bien se observó una ligera tendencia al aumento (3% en todo el periodo), todavía hubo fluctuaciones. Una tendencia clara al aumento se observa a partir de 1961, y a principios de los años setenta el porcentaje llega ya a 15.6% —casi tres veces el de 1930 y dos veces el de 1960—. Si estos niveles se consideraban altos, los alcanzados en los años setenta fueron extraordinarios, porque entonces el registro extemporáneo se convirtió en el principal problema del subregistro de nacimientos.

Desde 1973 hasta la fecha el registro extemporáneo no ha sido inferior a 20%. Los años con mayor registro extemporáneo en la historia del país son 1974 (32.6%) y 1973 (26.3%), durante los cuales se llevó a cabo una campaña especial denominada “La Familia Mexicana”, que se inició en 1973, pero cuyo efecto mayor se observó en 1974, y explica, en gran medida, los niveles alcanzados. A partir de 1975 y durante toda la década de 1980, el registro extemporáneo fue de 20%, aunque hubo pequeñas variaciones; destacan 1983 (26.1%) y 1987 (25.0%), con porcentajes parecidos a los de 1973, pero sin campañas similares a la antes mencionada. Es probable que los niveles

⁵ En varios trabajos escritos sobre este tema he definido como *registro extemporáneo* en un año dado (t), al registro de personas de más de un año de edad $N1+(t)$, y como *indicador* del mismo al porcentaje que representa este registro respecto del total de nacimientos registrados en el año $NR(t)$. Esta definición es diferente de la contenida en las legislaciones de las diferentes entidades federativas. En la mayoría de éstas se establece un plazo de 180 días a partir del nacimiento para que se realice el registro, a cargo de los padres; después de esa fecha se considera extemporáneo (Secretaría de Gobernación, 1983).

CUADRO 2

República Mexicana: nacimientos registrados según edad al registro, 1933-1999

Año (1)	Total de nacimientos registrados Nr(t) (2)	Registrados de menos de un año NR0(t) (3)	Registrados de un año y más de edad NR1+(t) (4)	Porcentajes de menos de un año %NR0(t)/NR(t) (5)	Porcentajes de un año y más de edad %NR1(t)/NR(t) (6)
1933	737 020	694 488	42 532	94.2	5.8
1934	787 314	744 474	42 840	94.6	5.4
1935	764 326	729 660	34 666	95.5	4.5
1936	791 725	753 990	37 735	95.2	4.8
1937	826 307	778 330	47 977	94.2	5.8
1938	829 651	794 550	35 101	95.8	4.2
1939	865 081	808 478	56 603	93.5	6.5
1940	875 471	822 448	53 023	93.9	6.1
1941	878 935	834 671	44 264	95.0	5.0
1942	940 067	864 193	75 874	91.9	8.1
1943	963 317	893 146	70 171	92.7	7.3
1944	958 119	889 827	68 292	92.9	7.1
1945	999 093	922 608	76 485	92.3	7.7
1946	994 838	924 670	70 168	92.9	7.1
1947	1 079 816	996 458	83 358	92.3	7.7
1948	1 090 867	1 014 381	76 486	93.0	7.0
1949	1 123 358	1 056 224	67 134	94.0	6.0
1950	1 174 947	1 087 217	87 730	92.5	7.5
1951	1 183 788	1 111 790	71 998	93.9	6.1
1952	1 195 209	1 119 029	76 180	93.6	6.4
1953	1 261 775	1 152 798	108 977	91.4	8.6
1954	1 339 837	1 237 285	102 552	92.3	7.7
1955	1 377 917	1 267 581	110 336	92.0	8.0
1956	1 427 722	1 293 786	133 936	90.6	9.4
1957	1 485 202	1 360 266	124 936	91.6	8.4
1958	1 447 578	1 327 462	120 116	91.7	8.3
1959	1 589 606	1 447 688	141 918	91.1	8.9
1960	1 608 174	1 472 936	135 238	91.6	8.4
1961	1 647 006	1 507 290	139 716	91.5	8.5
1962	1 705 481	1 534 349	171 132	90.0	10.0
1963	1 756 624	1 557 509	199 115	88.7	11.3
1964	1 849 408	1 633 251	216 157	88.3	11.7
1965	1 888 171	1 656 132	232 039	87.7	12.3
1966	1 954 340	1 691 396	262 944	86.5	13.5
1967	1 981 363	1 709 402	271 961	86.3	13.7
1968	2 039 145	1 752 686	286 457	86.0	14.0
1969	2 077 399	1 772 946	304 453	85.3	14.7
1970	2 132 630	1 799 536	333 094	84.4	15.6
1971	2 231 399	1 893 575	337 824	84.9	15.1
1972	2 346 002	1 932 211	413 791	82.4	17.6
1973	2 565 287	1 890 714	674 573	73.7	26.3
1974	2 607 452	1 758 179	849 273	67.4	32.6

CUADRO 2 (conclusión)

Año (t)	Total de nacimientos registrados $Nr(t)$	Registrados de menos de un año $NRO(t)$	Registrados de un año y más de edad $NRI+(t)$	Porcentajes de menos de un año $\%NRO(t)/NR(t)$	Porcentajes de un año y más de edad $\%NRI(t)/NR(t)$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1975	2 429 768	1 914 265	515 503	78.8	21.2
1976	2 370 025	1 880 231	489 794	79.3	20.7
1977	2 402 418	1 923 997	478 421	80.1	19.9
1978	2 346 862	1 861 116	485 746	79.3	20.7
1979	2 448 773	1 890 615	558 158	77.2	22.8
1980	2 428 499	1 882 368	546 131	77.5	22.5
1981	2 530 662	1 910 161	620 501	75.5	24.5
1982	2 392 849	1 898 977	493 872	79.4	20.6
1983	2 727 833	2 014 280	713 553	73.8	26.2
1984	2 547 798	1 971 336	576 462	77.4	22.6
1985	2 680 781	2 030 908	649 873	75.8	24.2
1986	2 596 382	2 053 921	542 461	79.1	20.9
1987	2 816 720	2 111 638	705 082	75.0	25.0
1988	2 752 563	2 214 630	537 933	80.5	19.5
1989	2 620 262	2 063 386	556 876	78.7	21.3
1990	2 735 312	2 113 555	621 757	77.3	22.7
1991	2 756 447	2 097 158	659 289	76.1	23.9
1992	2 797 397	2 118 781	678 616	75.7	24.3
1993	2 839 686	2 098 692	740 994	73.9	26.1
1994	2 904 389	2 102 581	801 808	72.4	27.6
1995	2 750 444	2 047 889	702 555	74.5	25.5
1996	2 707 718	2 015 097	692 621	74.4	25.6
1997	2 698 425	1 990 010	708 415	73.7	26.3
1998	2 668 428	2 016 688	651 740	75.6	24.4
1999	2 769 089	2 038 787	730 302	73.6	26.4

Fuentes: 1933-1940 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección General de Estadística, Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años.

1945-1950 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección General de Estadística, Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años.

1955-1974 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección General de Estadística, Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años.

1975-1982 Datos obtenidos por Beatriz Figueroa del Archivo magnético de nacimientos proporcionado por la Dirección General de Estadística.

1983-1988 Tabulaciones inéditas elaboradas por el Registro Nacional de Población.

1989-1996 Tabulaciones inéditas elaboradas en El Colegio de México a partir de datos sobre el registro de nacimientos proporcionados por el INEGI.

1997 INEGI. *Estadísticas demográficas. Cuadernos de Población*, núm. 10, INEGI, p. 7.

1998-1999 Datos proporcionados en forma electrónica por el INEGI; tabulación inédita, 2001.

tan altos de registro extemporáneo se mantuvieran en los años setenta y principios de los ochenta porque en ese periodo se recuperaban registros no efectuados antes de 1960. Se pensó que una vez cubierto el rezago el registro extemporáneo disminuiría; hacia la segunda mitad del decenio de 1980 se esperaba que cada año habría menos, pero no ocurrió así. Lejos de disminuir, los niveles altos continuaron y en la década de los noventa aumentaron en lugar de bajar. Desde 1993, con excepción de 1998, representan un poco más de la cuarta parte del total de los nacimientos registrados (entre 700 000 y 800 000 registros extemporáneos). Este fenómeno no ocurre con igual intensidad a lo largo del territorio, como puede verse en el cuadro 3, que muestra el porcentaje de registros de un año y más para cada una de las entidades en el periodo 1950-1996. En 1950 la entidad que presentó el menor porcentaje de registro extemporáneo fue Zacatecas con 0.36%, y la cifra mayor correspondió a Veracruz con 23.3% (tres veces la del país). Desde 1980 la entidad con el menor número de registros extemporáneos ha sido Aguascalientes con cifras inferiores a 3%. Las entidades con mayor cantidad de registros extemporáneos son: Veracruz, Tabasco, Chiapas, Guerrero, Puebla e Hidalgo; destacan Veracruz, Guerrero y Chiapas por sobre todas ellas, pues en algunos años más de la mitad de sus registros fueron extemporáneos. Las causas de este comportamiento no se han estudiado con profundidad; se ha llegado, cuando más, a caracterizar un patrón por edad. Este patrón indica que las personas van a registrar a sus hijos —o van a registrarse— cuando necesitan su acta de nacimiento para algún trámite en el que se requiere comprobar la identidad o filiación. He descrito el patrón por edad que se sigue en el registro extemporáneo en otras publicaciones de la siguiente forma:

Desde 1976 hasta 1990 el mayor número de registros ocurre en los primeros tres años; después la curva presenta dos cúspides, que corresponden a las edades de ingreso a la escuela y a salida de la primaria, momentos en que se requiere acta de nacimiento. También se observa una pequeña cúspide cerca de los 18 años, que podría deberse a la necesidad de presentar este documento para el servicio militar, el trabajo, o el matrimonio en el caso de las mujeres. Desde 1996 el patrón es un poco diferente, reflejo de que el registro de nacimientos es más oportuno desde la década de 1980, pues desaparecieron las cúspides de las edades 12 y 18 y sólo hay una pequeña en la que corresponde al ingreso a la preprimaria y, por lo tanto, la edad modal es de 5 años en lugar de 6 y 7 (Figueroa, 1998: 37).

En el mismo artículo afirmé que hoy día los padres están registrando a sus hijos a edades más tempranas y que está creciendo el número de individuos con 50 años o más que acuden a registrarse para obtener su acta de nacimiento. Si bien estas dos tendencias aclaran en parte por qué no ha disminuido el porcentaje de registros extemporáneos, no explican las diferencias regionales ni permiten utilizar esa información como base del Registro de Población. Además no es fácil saber cuántos individuos que residen actualmente en el país o que han migrado no han registrado su nacimiento. La información analizada sólo nos permite constatar que hay una costumbre muy arraigada de obtener el acta de nacimiento sólo cuando ésta se requiere para algún trámite. No se ha podido convencer a la población de registrar a sus hijos dentro de los plazos que marca la ley. Para el subregistro definitivo, el otro componente del subregistro —el de los que mueren antes de que se registre su nacimiento— desconozco qué estudios o estimaciones se podrían considerar.

El registro de muertes también presenta problemas: el subregistro, el registro extemporáneo y el doble registro; incluso no hay consenso sobre el número total de defunciones que ocurren en el país, como puede observarse en el cuadro 4, que contiene datos de los últimos cinco años publicados por tres instituciones diferentes del gobierno mexicano: el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) que todos los años reporta una cantidad mayor de defunciones; las cifras que proporciona el Consejo Nacional de Población (Conapo) y las de la Secretaría de Salud (SSA), institución que presenta la cifra más baja para el 2000.

En cuanto a las estimaciones de subregistro, en el censo de 1990 se estimó que había un subregistro de alrededor de 30% para el total del país; con información proveniente de las Encuestas Nacionales de la Dinámica Demográfica (Enadid) de 1992 y 1997 el subregistro estimado fue 8.3% en 1992 y 7.0% en 1997. Con esa misma fuente el subregistro de menores de un año en 1992 se calculó en 25.3% y en 16.3% para los menores entre 1 y 4 años de edad. En 1997 el subregistro para los niños de 0 a 4 años se estimó en 16.3% (Fernández Cantón, 2001). También hay registro extemporáneo de las defunciones, aunque de menor magnitud que el de nacimientos, según Fernández; aproximadamente 2% de las defunciones registradas ocurrieron en años previos —entre 8 000 y 9 000 casos anuales. Este registro extemporáneo también es diferente por entidad. Este fenómeno ocurre en especial en Guerrero, Estado de México, Chihuahua,

CUADRO 3

República Mexicana: Personas con un año y más de edad respecto al total de registros, 1951-1996 (porcentajes)

<i>Entidades</i>	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1996
República Mexicana	7.45	8.41	15.62	22.36	22.70	25.44	25.55
Aguascalientes	1.26	2.00	5.91	2.97	1.39	2.86	2.50
Baja California	7.31	8.65	11.50	15.45	7.82	13.02	11.59
Baja California Sur	7.26	8.33	15.50	12.40	7.08	8.04	8.72
Campeche	3.33	3.83	8.43	8.57	18.63	23.29	28.88
Coahuila	4.63	6.40	11.61	15.69	7.54	7.15	7.90
Colima	3.48	2.36	8.66	10.42	7.50	9.66	10.28
Chiapas	4.24	7.54	11.87	24.73	63.10	54.55	50.02
Chihuahua	5.47	4.67	8.53	14.83	11.96	18.17	20.40
Distrito Federal	19.02	14.52	21.40	25.97	13.09	10.79	9.99
Durango	6.18	6.15	8.91	20.77	22.14	29.19	30.89
Estado de México	3.43	4.96	16.96	18.68	12.97	14.73	15.17
Guerrero	5.43	8.85	19.53	32.10	46.18	58.43	55.67
Guanajuato	2.24	8.94	16.14	25.12	31.92	33.43	34.70
Hidalgo	5.39	4.28	7.29	10.65	6.36	6.76	6.84
Jalisco	2.48	7.68	17.78	21.46	21.00	16.14	16.79
Michoacán	0.75	4.50	12.14	22.14	24.90	29.84	30.34
Morelos	4.55	6.24	16.43	30.93	22.14	25.57	28.83
Nayarit	1.54	4.06	8.21	15.95	18.27	23.19	22.50
Nuevo León	12.91	8.70	11.71	11.56	5.62	7.45	7.90
Oaxaca	0.51	1.13	8.74	10.16	22.26	32.24	36.44
Puebla	3.11	7.54	16.11	26.28	27.46	32.38	36.85
Quintana Roo	3.45	3.44	8.22	13.17	16.76	17.63	17.00
Querétaro	2.33	5.81	35.44	11.15	20.90	15.28	18.97
Sinaloa	13.34	7.03	8.47	13.91	14.37	20.32	20.55
San Luis Potosí	3.27	13.21	21.68	23.44	17.13	23.32	25.65
Sonora	6.62	7.18	10.48	9.09	7.56	11.05	11.56
Tabasco	6.50	11.71	23.61	34.97	34.35	40.02	43.18
Tamaulipas	22.25	19.71	25.72	31.38	20.02	31.96	19.02
Tlaxcala	1.71	3.76	9.00	8.83	6.06	7.91	8.73
Veracruz	23.31	19.96	34.11	47.30	40.20	50.46	51.55
Yucatán	1.63	2.13	3.56	4.10	1.85	3.10	3.56
Zacatecas	0.36	1.11	3.35	3.86	7.21	10.20	8.89

Fuentes: 1950

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Estadística, Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años

1960 y 1970

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Estadística, Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años.

1980

Datos obtenidos por Beatriz Figueroa del Archivo magnético de nacimientos proporcionado por la Dirección General de Estadística.

1990-1996

Tabulaciones inéditas elaboradas en El Colegio de México a partir de datos sobre el registro de nacimientos proporcionados por el INEGI.

CUADRO 4
Número de defunciones según fuente

<i>Año</i>	<i>INEGI</i>	<i>Conafo</i>	<i>SSA</i>
1995	430 278	423 118	no disponible
1996	436 321	422 235	no disponible
1997	440 437	421 637	no disponible
1998	444 665	421 512	420 859
1999	443 959	422 258	424 209
2000	442 000	423 912	418 362

Fuente: Fernández Cantón, 2001.

Durango, Michoacán y Veracruz. Para el doble registro no hay estimaciones conocidas (Fernández Cantón, 2001).

En el subregistro de defunciones, al igual que en el de nacimientos, también hay variaciones por entidad federativa. Presento como ejemplo cifras de un estudio que se hizo en Guerrero para estimar la mortalidad infantil, así como sus principales causas. Un subproducto del mismo fue la estimación del subregistro (véase el cuadro 5).

Sin duda la alta frecuencia del subregistro de muertes infantiles en Guerrero supera los niveles de cualquier otra entidad del país, y parecen irreales para finales del siglo XX. Pero cuando se revisan los principales motivos para no registrar la defunción referidos por la madre: “no sabía que tenía que registrar la muerte (43.3%); pensó que no era necesario el registro de la muerte (25.8%); no tenía dinero (10.7%), y no acostumbra registrar las muertes (5.6%)” (Tome *et al.*, 1997: 526), se entienden mejor los altos niveles de subregistro. Para la mayor parte de la población de esa entidad, el hecho de ir ante una autoridad para que certifique una muerte carece de sentido.

CUADRO 5
Subregistro de la mortalidad en niños por región en el estado de Guerrero, México; julio de 1993 y junio de 1994 (porcentajes)

	<i>Costa Grande</i>	<i>Costa Chica</i>	<i>Tierra Caliente</i>	<i>Acapulco</i>	<i>Norte</i>	<i>Centro</i>	<i>Montaña</i>
Subregistro	96.4	87.9	85.1	80.0	62.9	57.2	55.0

Fuente: Tome *et al.*, 1997: 525.

Con los ejemplos presentados sobre los problemas que enfrenta el registro civil de los nacimientos y muertes advertimos por qué esta fuente de información no ha sido suficiente para asignar a todos los individuos la CURP, puesto que la población registrada por la institución correspondiente no cubre a toda la población del país. A la fecha, ni siquiera se ha podido identificar a todos los habitantes que nacieron dentro de las fronteras de México, componente principal de las entradas de un Registro de Población en un país en el que no hay mucha inmigración;⁶ ni los datos del Registro Civil han cubierto adecuadamente una fuente importante de salida del sistema que son las defunciones, pues tampoco están bien reportadas. Por lo demás, hay otra fuente de salida muy importante: la migración internacional, cuyo destino principal es Estados Unidos, “se estima que la población nacida en México que vive en los Estados Unidos alcanza en la actualidad alrededor de 8.5 millones de personas, de los cuales cerca de tres millones son indocumentados” (Conapo, 2001: 78); además, esta cifra se incrementa cada año en 300 000. La emigración es otra fuente de incertidumbre para la identificación de residentes, pues si se estima que salieron sin documentos tres millones de personas, no sabemos cuántas de ellas tienen su clave CURP y tampoco será fácil indagarlo. La situación no es la misma para aquellos que han emigrado legalmente, ya que de ellos sí se tiene documentación. En conclusión, hasta ahora no ha sido posible identificar a las personas residentes en el país, de ahí que no se haya cumplido con una característica esencial de un registro de población.

La anterior es la característica de identidad, pero aún nos falta analizar otra que es también muy importante: la ubicación de los residentes. Si para establecer la identidad hay problemas, el conocer su ubicación es casi imposible. En México no hay listas adecuadas de usuarios de los servicios como agua, luz, gas o similares a las que se pudiera recurrir para empatar esa información con la CURP y obtener así los domicilios de los individuos; sólo hay dos registros que ayudarían a esta tarea, aunque únicamente cubren una parte de la población: el Registro Federal de Contribuyentes y el Registro Federal de Electores.

El Registro Federal de Contribuyentes registra a los que pagan impuestos. Se supone que cuando una persona ingresa a la fuerza de

⁶ En 1990 se reportaron 341 000 personas nacidas en el extranjero, y en el 2000 fueron censadas por el XII Censo General de Población y Vivienda 406 000 personas de origen extranjero con edades de 5 años y más (Conapo, 2001: 71).

trabajo o establece un negocio que le produce ingresos, tiene que solicitar su alta. Actualmente se dan los siguientes pasos para tramitar la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes:

a) Entregar una solicitud de Cédula de Identificación Fiscal con Clave Única de Registro de Población.

b) Si se cuenta con la CURP, presentar el original de la constancia de la CURP expedida por el Registro Nacional de Población.

c) Si no se cuenta con la CURP, presentar una fotocopia del acta de nacimiento, fotocopia certificada de carta de naturalización en caso de ser extranjero naturalizado, y fotocopia certificada de documento migratorio en caso de ser extranjero residente en México.

Quienes ya están inscritos y cuentan actualmente con la Cédula de Identificación Fiscal expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentar el original de este registro.

En ambos casos, a quienes por primera vez solicitan su inscripción y a los ya inscritos se les proporciona una Cédula de Identificación Fiscal con CURP. La CURP será así la clave de identificación fiscal y resultará indispensable para realizar cualquier trámite ante las dependencias del sector público (<http://www.sat.gob.mx>; junio de 2001).

Sin duda, la decisión de identificar a los contribuyentes con la CURP ha sido una medida muy importante para el Registro de Población, aunque tiene poco tiempo de haberse puesto en práctica. La mayoría de los contribuyentes en el año 2001 siguió declarando sus impuestos con el número de su clave de identificación fiscal anterior, que le fue asignado previa presentación del acta de nacimiento y se conformaba de manera diferente a la CURP. Ahora contamos con la posibilidad de conocer la ubicación de buen número de residentes del país, además de su identidad. Sin embargo este registro deja fuera a varios sectores importantes de la población: los que nunca han percibido un salario o desempeñado un trabajo remunerado, ni se espera que lo tengan en el futuro. A continuación presento algunas cifras, con indicadores muy gruesos, que nos dan una idea de los montos de población que pueden corresponder a esas categorías (véase el cuadro 6). El primer grupo susceptible de no requerir nunca la Cédula de Identificación Fiscal con CURP sería el de aquellas mujeres que están clasificadas en el rubro de la Población Económicamente Inactiva (en 1999 fueron alrededor de 23 millones). Por otra parte, en el renglón de "condición de actividad" están casi 17 millones de personas dedicadas a los quehaceres domésticos, que suponemos en su gran mayoría son mujeres. Podemos tomar estas dos cifras como los límites inferior y superior de mu-

jeros que tal vez nunca necesiten de una Cédula de Identificación Fiscal con CURP. Al examinar la posición en el trabajo advertimos también la presencia de un grupo que tal vez tampoco llegará a formar parte del Registro de Contribuyentes: el de trabajadores sin pago, que en 1999 rebasaba los cuatro millones. También es posible que una parte de los trabajadores clasificados dentro del rubro “por cuenta propia” –vendedores ambulantes y otros trabajadores del llamado “sector informal”– nunca se inscriban en el Registro de Contribuyentes. Por último, los menores de edad tampoco forman parte de este registro. Hay alrededor de 12.8 millones de habitantes con menos de 15 años (Conapo, 2001: 17), pero como desde 1982 todos los nacimientos registrados ya cuentan con la clave CURP, cuando estas personas entren a trabajar su Cédula de Identificación Fiscal tendrá esta clave. En conclusión, el Registro Federal de Contribuyentes no tiene posibilidades de ubicar alrededor de 25% de la población. Si consideramos que en el 2000 el país tenía alrededor de 100 millones de habitantes, estamos hablando de 25 millones de personas.

La otra fuente posible de información para la ubicación de los habitantes del país es el Registro Federal de Electores a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE).⁷ En este registro se habían inscrito y ubicado para las elecciones federales del año 2000, 59 591 638 ciudadanos (Ortega Ortiz, 2001: 563). Este registro es la única fuente de información que actualiza anualmente su base de datos. Las entradas al sistema responden a la solicitud del interesado, y el hecho de inscribirse le permite obtener una credencial con fotografía, instrumento mediante el cual los ciudadanos pueden ejercer su derecho al voto. El ciudadano se da de alta en este registro cuando llena su solicitud, se toma la foto en algún módulo y recibe su credencial; si el interesado no la recoge en un lapso determinado no queda incluido en el sistema. Como esta credencial cuenta con diversos candados de seguridad que garantizan la originalidad de la misma, constituye un documento de identificación de amplia aceptación en México. Las salidas de este sistema se dan por pérdidas de

⁷ Organismo público autónomo e independiente, según el párrafo III del artículo 41 constitucional: “La organización de los elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordena la ley” (Becerra *et al.*, 1997: 34). Entre los propósitos de este Instituto está la integración del Registro Federal de Electores (IFE, s.f., a: 3 y www.ife.org.mx/wwwife/quesife.htm; mayo de 2002).

CUADRO 6
Encuesta Nacional de Empleo 1999

<i>Principales indicadores</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
Población económicamente inactiva (PEI)	27 088 201	28 423 612	31 223 506
Hombres	6 195 271	6 713 071	7 471 657
Mujeres	20 892 930	21 710 541	23 751 849
Condición de disponibilidad	27 088 201	28 423 612	31 223 508
Inactivos disponibles	892 638	613 043	307 387
Inactivos no disponibles	26 195 563	27 810 569	30 916 119
Condición de inactividad	27 088 201	28 423 612	31 223 506
Estudiantes	8 721 484	9 119 001	10 475 973
Quehaceres domésticos	15 352 431	15 802 293	16 823 177
Pensionados y jubilados	651 934	825 418	1 108 466
Otros inactivos	2 362 352	2 676 900	2 815 890
Posición en el trabajo	30 534 083	33 881 068	39 069 095
Trabajador a sueldo, salario, comisión o destajo	16 877 569	19 397 488	23 763 584
Patrón	2 395 597	1 462 614	1 580 566
Trabajador por cuenta propia	7 216 783	8 582 791	9 515 273
Trabajador sin pago	3 968 645	4 409 164	4 197 287
Otros trabajadores	75 489	29 011	12 385

Fuente: *Encuesta Nacional de Empleo 1999*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1999, cuadro 2.2 (principales indicadores).

derechos civiles o de ciudadanía, y por muerte. La información está almacenada en discos ópticos, y en la actualidad hay más de 150 millones de imágenes, entre fotografías, huellas digitales y firmas de los ciudadanos. Además, el registro de cada persona contiene: nombre, fecha y lugar de nacimiento, domicilio habitual, fecha de registro, ocupación, y en caso de ser naturalizado, fecha y número de naturalización; asimismo incluye el número y la fecha de entrega de la credencial (<http://ife.org.mx>; junio de 2001). No se escatimaron recursos para la creación de este sistema y se cuenta con la tecnología más avanzada para que funcione eficientemente, por lo que este registro parece un sistema perfecto para identificar y ubicar a las personas mayores de 18 años que residen en el país y tienen derecho a votar. ¿Por qué se insiste en elaborar un registro de población cuyos objetivos también son certificar y acreditar la identidad de los residentes en el país y otorgarles una cédula

la de identidad ciudadana? La respuesta está en las diferencias de ambos registros. Aparentemente sólo se trataría de dotar de un documento de identificación a los mexicanos menores de 18 años, pero no es así; hay otras diferencias que desde mi punto de vista son muy importantes:

1) En primer lugar, el fundamento legal. El Registro de Población se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 38, fracción I y en la Ley General de Población, capítulo VII. El Registro Nacional de Electores en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2) En segundo lugar, las funciones y atribuciones. El Registro de Población, además de emitir un documento oficial de identificación (la cédula de identidad ciudadana, y el documento de identificación personal a los mexicanos menores de 18 años), asigna una clave única, CURP, a todas las personas domiciliadas en el territorio nacional, y a todos los mexicanos domiciliados en el extranjero. Esta clave permitirá elaborar un Registro de Población con múltiples propósitos de servicio; en cambio, el Registro Federal de Electores tiene un fin específico; su objetivo es que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos electorales, aunque el documento que acredita la pertenencia a ese sistema, la credencial de elector, tiene un número clave de composición –distinto al de la CURP– y actualmente es reconocido por muchas instancias como documento de identificación.

3) En tercer lugar, la base de información de los datos o valor probatorio de los mismos. En el Registro de Población se requiere copia certificada del acta de nacimiento. En el Registro Nacional de Electores no se pide ningún documento probatorio de identidad, sino que se valida la información proporcionada por el solicitante mediante un comprobante de domicilio o dos cartas de reconocimiento firmadas por dos ciudadanos.

Esta diferencia es de suma importancia, pues no existe una prueba fehaciente de identidad en el Registro Nacional de Electores. Las únicas instituciones que pueden probar fehacientemente la identidad y filiación de una persona son el Registro Civil, mediante el acta de nacimiento, y en el caso de las naturalizaciones la Secretaría de Gobernación. La credencial de elector no puede ser un documento probatorio de identidad. Aunque el Registro Nacional de Electores permita ubicar a 59 millones de mexicanos, no hay pruebas de que se puedan identificar fehacientemente.

Creo que el invertir tanto dinero y esfuerzo en el registro de electores no fue una medida acertada y se perdió la oportunidad de consoli-

dar el Registro de Población; si esos recursos hubieran sido canalizados a dicho registro se hubiera podido obtener de éste, como sucede en otros países, la lista de electores o padrón electoral. En la actualidad no es posible combinar o empatar fácilmente los datos provenientes de estos registros, pues las claves de entrada tomaron elementos diferentes, y coinciden solamente en que tienen 18 caracteres alfanuméricos (véase los diagramas 1 y 2 del anexo).

Cabe preguntar ahora qué medidas son necesarias para consolidar el Registro Nacional de Población. En el punto siguiente presento algunas sugerencias y recomendaciones.

Los dos elementos esenciales que componen un registro de población son la identificación y la ubicación de la población de un país, de ahí que los principales problemas que enfrenta el Registro Nacional de Población estén ligados a estas cuestiones.

El factor determinante en un registro de población es la identificación. Mientras el Registro Civil no logre la cobertura integral de los hechos vitales será imposible tener la identificación de los nacidos en este país y, por consiguiente, tampoco se podrá contar con un registro de población confiable. Así pues, es preciso tratar de resolver este problema; algunas de las medidas para solucionarlo son las siguientes:

a) Se debe acelerar el proceso de identificación de los residentes en el país. En el año 2000 se había asignado la clave CURP a 75 271 239 de personas (<http://www.gobernacion.gob.mx>; junio de 2001), por lo que faltarían alrededor de 30 millones. Para ello se requiere trabajar en la automatización y mejoramiento de los servicios del Registro Civil y en difundir y crear conciencia entre la población sobre las funciones del mismo.

b) La automatización requiere modernizar los sistemas del Registro Civil. Es necesario orientar recursos para adquirir el equipo electrónico necesario, procurando que la captura y el procesamiento de la información que recaba esta institución sean rápidos, confiables y oportunos. El equipo debe tener características similares a las del que se ha venido utilizando en el Registro Federal de Electores.

c) Se debe continuar con el establecimiento de una red de telecomunicaciones que permita transferir información de una manera rápida y segura entre las oficinas del Registro Civil y de la Dirección del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

d) Se debe continuar con la captura de los archivos históricos del Registro Civil comprendidos en el periodo 1930-1998. Recomendando adicionalmente que se extienda el límite inferior al año 1925 y se capturen también los datos correspondientes a los años 1999 y 2000. Ac-

tualmente los únicos estados de la federación que han llevado a cabo esta tarea son Aguascalientes, Campeche, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas.

Una vez propuestas soluciones para uno de los aspectos del problema, el asociado con la identificación de la población, debemos abordar el segundo, el relacionado con la concientización de la misma. En primer lugar se deben emprender campañas para informar sobre las ventajas que ofrece el registro oportuno de los nacimientos ante el Registro Civil; así el registro no se verá como una obligación, sino como un derecho. Además, conviene destacar las ventajas de contar con un acta de nacimiento y divulgar lo que representa este documento como prueba fehaciente de identidad y filiación. Estas campañas deben abarcar un ámbito regional para subsanar las diferencias que se han encontrado en el registro extemporáneo. De la misma manera deben hacerse campañas para registrar las defunciones, pues esta información es indispensable para la planeación en el sector salud.

Aunque con estas medidas parece más factible la creación de un Registro Nacional de Población, hay que recordar que aun si hubiera una cobertura completa de nacimientos y muertes, todavía quedaría otro asunto pendiente para tener todas las entradas y salidas del sistema, pues nuestro país presenta un complejo fenómeno migratorio: es simultáneamente país de origen, destino y tránsito de flujos migratorios de carácter internacional (Conapo, 2001: 71). Respecto a los migrantes legales, como el proceso está debidamente documentado y se han dado los pasos necesarios para integrar dicha información al Registro de Población, no hay nada que recomendar. Sin embargo habrá que diseñar una estrategia para conocer y ubicar a los inmigrantes indocumentados de la frontera sur y a los mexicanos que emigran a Estados Unidos sin documentos. Claro está que el problema de la medición de la migración internacional indocumentada no está resuelto en ningún país del mundo.

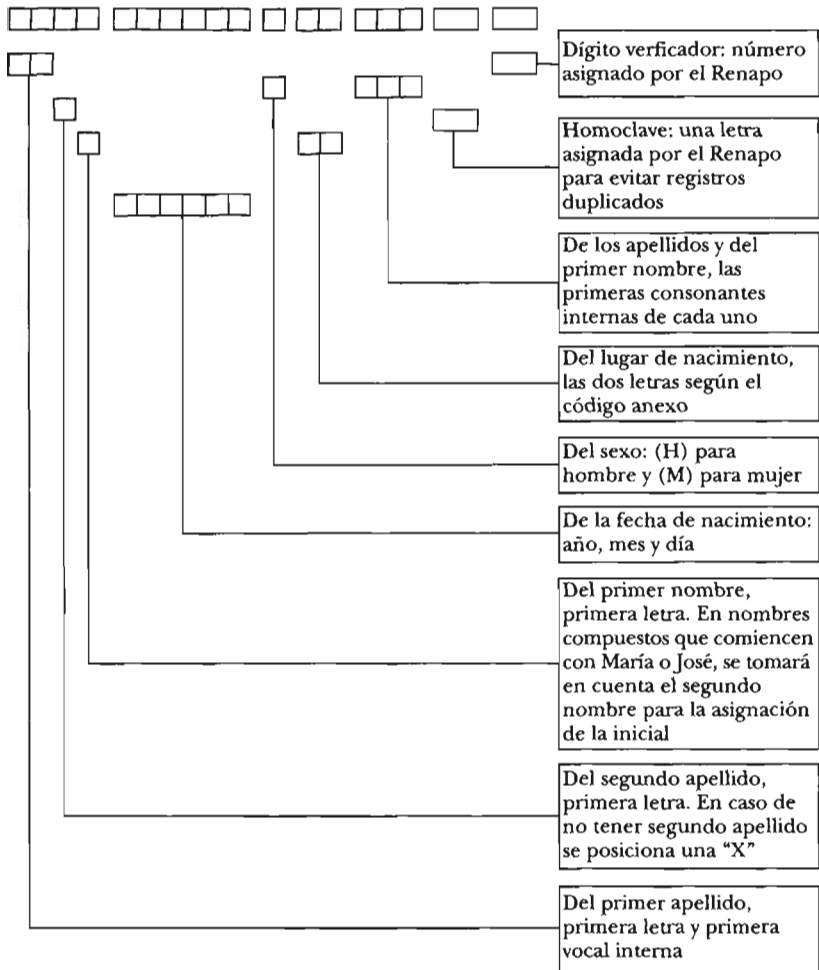
Si cumpliéramos con las recomendaciones anteriores podríamos simplificar el proceso de entrada y salida de información de nuestro sistema, logrando así la identificación de la población. Pero el segundo elemento esencial de los registros de población, la ubicación de la misma, sigue faltando. En primer lugar se debe reforzar la campaña que se ha venido desarrollando sobre la CURP para dar a conocer ampliamente el significado de esta clave y los beneficios que se obtienen si se utiliza.

En segundo lugar, se debe exigir que esta clave se solicite para cada uno de los trámites que se realicen en el ámbito gubernamental, así como en las actividades de orden civil. Lo anterior obedece a que la CURP permite hacer compatibles diversos registros, como son los de las secretarías de Salud y de Educación, servicio militar, licencias de conducir, etc., y de esta manera podríamos conocer la ubicación de las personas domiciliadas en el territorio nacional.

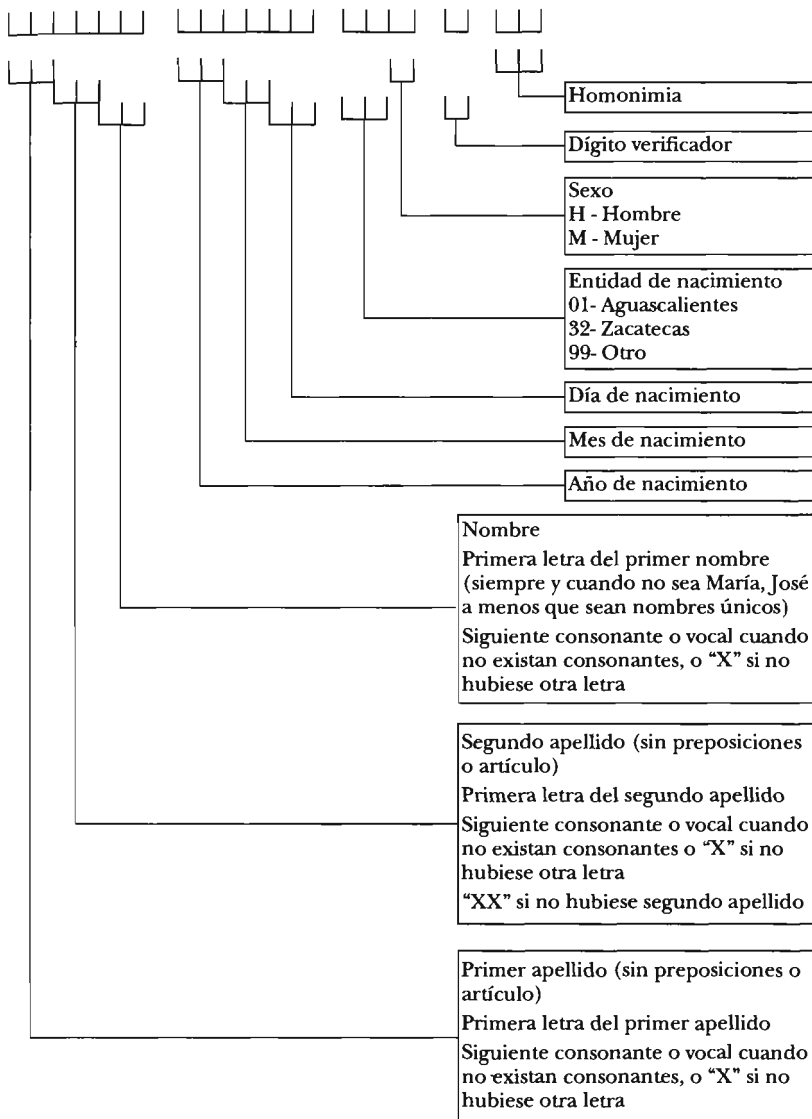
Una última recomendación, que aunque aparentemente es la más obvia, a la vez es la más difícil de concretar: lograr que coincida la información del Registro Federal de Electores con la del Registro de Población. Dados los recursos invertidos en el primer sistema se tiene que ampliar su utilidad para que la inversión realmente valga la pena. Sabemos que hubo razones de carácter político para que la clave del registro de electores fuera distinta de la del registro de población, ya que se temía que si se asociaba la credencial de elector con el gobierno en turno, no habría credibilidad en las elecciones; sin embargo los tiempos han cambiado y es hora de dejar atrás los fantasmas para pensar en las ventajas de un registro de población pleno. Además, debemos tener en cuenta que México es un país pobre que debe invertir sus recursos de una manera sensata para no duplicar esfuerzos y gastos.

Anexo

FORMACIÓN DE LA CLAVE DE LA CURP



FORMACIÓN DE LA CLAVE DE ELECTOR



Bibliografía

- Becerra Laguna, Ricardo *et al.* (1997), *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Conapo (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, México, Consejo Nacional de Población.
- Dussauge Laguna, Mauricio Iván (2000), *Cultura en las organizaciones públicas: el caso del Instituto Federal Electoral, México*, tesis de licenciatura en Administración Pública, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Fernández Cantón, Sonia Beatriz (2001), "La mortalidad en México hacia fines del siglo XX", ponencia presentada en el Seminario Balance de la Dinámica Demográfica al Concluir el Milenio, organizado por la Sociedad Mexicana de Demografía y El Colegio de México, abril de 2001 (mimeo.).
- Figuroa Campos, Beatriz (en prensa), "El registro extemporáneo de los nacimientos según sexo: el caso de México", *Memorias de la Tercera Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica en México*, México, UNAM/Somede.
- (1998), "El registro extemporáneo de los nacimientos. Una fuente de información desatendida", *Demos. Carta Demográfica sobre México, 1998*, pp. 35-37.
- (1991), "El registro extemporáneo de los nacimientos y la importancia de los datos complementarios de las actas de nacimiento", *Memorias de la IX Reunión Nacional del Registro Civil*, México, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.
- (1990), "Lugar de registro y de residencia: problemas y comparabilidad en la clasificación de los nacimientos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 3 (15), pp. 569-593.
- (1984), "Relaciones del registro tardío de los nacimientos con la condición de legitimidad, y el tipo de unión de los padres", *Demografía y Economía*, vol. 18, núm. 3, pp. 334-377.
- (1982), "El problema del registro tardío de los nacimientos", *Investigación demográfica en México, 1980*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 703-729.
- IFE (1995), *Introducción. Programa Credencial para Votar con Fotografía*, México, Instituto Federal Electoral, Registro Federal de Electores.
- (1994a), *Naciones Unidas. Misión técnica. Análisis del sistema electoral mexicano*, México, Instituto Federal Electoral.
- (1994b), *México. Instituto Federal Electoral*, México, Instituto Federal Electoral.
- (s.f., a), *¿Qué es el Instituto Federal Electoral?*, México, Instituto Federal Electoral.
- (s.f., b), *El sistema electoral mexicano. Características básicas*, México, Instituto Federal Electoral.

- INEGI (2000), *Encuesta Nacional de Empleo 1999*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática / Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Naciones Unidas (1995), *Estudio de factibilidad para acelerar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en México*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Núñez Jiménez, Arturo (1994), *El Instituto Federal Electoral y el proceso electoral federal de 1994*, México, Instituto Federal Electoral, Dirección General.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (2001), "Post scriptum", en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, pp. 557-584.
- Secretaría de Gobernación (1983), "Aspectos legales, administrativos y sociales de los registros extemporáneos de los nacimientos", *Boletín Informativo*, año 3, núm. 4, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación personal, p. 3.
- (1982a), *El Registro Civil en México. Antecedentes histórico-legislativos, aspectos jurídicos y doctrinarios*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.
- (1982b), *Diagnóstico del Registro Civil en México. 1980*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.
- (1981), *Manual de procedimientos para la asignación de la Clave Única de Registro de Población (CURP) en el Registro Civil*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Dirección de Coordinación con el Registro Civil.
- Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios y Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (1996), *Programa de trabajo 1996-2000*, México (mimeo.).
- Secretaría de Salud (s.f.), *Compendio histórico. Estadísticas vitales 1893-1993*, 33 vols., México, Secretaría de Salud, Dirección de Estadística.
- Tome, Patricia *et al.* (1997), "Subregistro de muerte en niños del estado de Guerrero", *Salud Pública de México*, vol. 39, núm. 6, pp. 523-529.
- United Nations (1955), *Handbook of Vital Statistics Methods*, Nueva York, Statistical Office of the United Nations, Department of Economic and Social Affairs (Studies in Methods, F-7).
- Verhoef, Rolf y J. Van de Kaa Dirk (1987), "Population Registers and Population Statistics", *Population Index*, vol. 53, núm. 4, pp. 6233-6242.
- Villegas, A. *et al.* (s.f.), *Autopsias verbales de muertes maternas en Guerrero*, México (mimeo.).
- Villegas Arrizón, Ascencio (1999), *Impacto del Proyecto Planificación Microrregional en Cinco Municipios Pobres del Estado de Guerrero*, tesis de maestría en Ciencias Médicas, vertiente Epidemiología Aplicada, México, Universidad Autónoma de Guerrero, Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales.