



**Naciones  
Unidas**

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

# Manual sobre sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad

Comunicación  
para el desarrollo



**Departamento de Asuntos Económicos y Sociales**  
División de Estadística

Estudios de Métodos

Serie F, No. 121

# **Manual sobre sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad**

## **Comunicación para el desarrollo**



Naciones Unidas  
Nueva York, 2022

## Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas es una interfaz vital entre las políticas mundiales y las acciones nacionales en las esferas económica, social y ambiental. El Departamento trabaja en tres áreas interconectadas: i) compila, genera y analiza una amplia gama de información económica, social y ambiental a la cual los Estados Miembros de las Naciones Unidas recurren para revisar problemas comunes y hacer un balance de las opciones de política; ii) facilita las negociaciones entre Estados Miembros en órganos intergubernamentales sobre cursos de acción conjuntos para abordar los desafíos mundiales actuales o emergentes; y iii) brinda asesoría a los gobiernos interesados sobre los medios y mecanismos para materializar los marcos de políticas desarrollados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en programas a nivel de país y ayuda a desarrollar capacidades nacionales mediante la asistencia técnica.

### Nota

Las denominaciones usadas y el material presentado en la presente publicación no manifiesta la opinión oficial de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre el estado legal de ningún país, territorio, ciudad, área, o de sus autoridades, dentro de las delimitaciones fronterizas existentes. Según corresponda, el término “país”, también se refiere en esta publicación, a territorios o áreas. Las denominaciones usadas para los grupos de países en la presente publicación se usan únicamente por conveniencia estadística o analítica y no expresan necesariamente un juicio acerca de la etapa alcanzada por un país o área particular en el proceso de desarrollo. La mención de los nombres de empresas y productos comerciales no implica su aprobación por parte de las Naciones Unidas. Los símbolos de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras combinadas con figuras. La aparición de un símbolo de este tipo hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Agradecimientos: La traducción y preparación de esta publicación fue patrocinada por la Fundación CDC a través de la iniciativa Data for Health de Bloomberg Philanthropies.

## Prefacio

El presente *Manual sobre sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad: Comunicación para el desarrollo* ofrece orientación y asistencia a los países para ayudarlos con el diseño estratégico y la implementación de actividades de comunicación para el desarrollo basadas en evidencia y medibles, en apoyo de un amplio programa de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Se trata de la primera revisión de la publicación original, aparecida en 1998.

La revisión refleja una reestructuración del contenido que es conceptualmente coherente con los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, que fueron aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 45º período de sesiones en 2014 e incorpora enfoques contemporáneos, buenas prácticas, lecciones aprendidas y novedades recientes en el ámbito de la comunicación para el desarrollo, a fin de apoyar la capacidad de los programas para modificar el comportamiento y las normas sociales en las sociedades interesadas, para aumentar los niveles de registro civil de los principales acontecimientos vitales.

Un programa de comunicación para el desarrollo tiene un importante papel que desempeñar en la mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, y debería ser parte integrante del diseño y la implementación de esos sistemas. Este *Manual* ofrece una guía paso a paso para que las oficinas nacionales de estadística y las autoridades del registro civil y de gestión de la identidad apliquen una serie de medidas, actividades, métodos y técnicas con objeto de elaborar un programa satisfactorio de comunicación para el desarrollo como parte de un programa de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Las medidas y estrategias sugeridas en el *Manual* deben considerarse directrices que pueden adaptarse a una amplia variedad de condiciones y circunstancias en los países que emprendan un programa de esa índole.

El *Manual* está concebido para su utilización con los otros dos documentos de la serie “Manuales sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales”, que tratan de aspectos importantes de la mejora del registro civil y las estadísticas vitales:

- a) *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1;*
- b) *Directrices sobre el marco legislativo para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad;*

y ofrece una combinación de fundamentos teóricos e instrumentos prácticos utilizables en los niveles nacional, regional y comunitario, para alentar a las autoridades responsables y al público en general a comprender, apoyar, adoptar medidas y promover el registro civil de los principales acontecimientos vitales.

En la introducción del *Manual* se describen los antecedentes del establecimiento del Grupo de Expertos en Identidad Jurídica de las Naciones Unidas (UN LIEG) y, lo que es más importante, la definición de la identidad jurídica; se hace hincapié en las consideraciones teóricas que deben tenerse en cuenta al emprender la programación de la comunicación para el desarrollo y se explica la necesidad de un programa de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social) continuo y a largo plazo para asegurar que los encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones, las autoridades regionales y locales, los dirigentes oficiales y no oficiales de las comunidades y la población en general comprendan la necesidad y participen activamente en intervenciones masivas

### Definiciones

En el contexto de este *Manual*, la diferencia entre la comunicación para el desarrollo y una simple estrategia de creación de demanda debe explicarse desde el principio.

#### Creación de demanda

Es un concepto de mercadotecnia y se refiere a la creación de demanda de algo donde o bien esta no existe o no se sabe si existe y hay que hacer pruebas para averiguarlo. La creación de demanda es una acción unilateral que proviene del proveedor de servicios. No prevé la participación plena de los “grupos destinatarios” en el proceso e incluye crear conciencia del servicio y una promoción agresiva. En los programas sociales, la creación de demanda es menos eficiente y eficaz y no asegura la sostenibilidad del uso del servicio en cuestión.

#### Comunicación para el desarrollo

Combina la psicología social y los principios de mercadotecnia para producir un cambio social y de comportamiento en un grupo específico y asegurar un efecto a largo plazo. El núcleo del enfoque es la participación plena de los “grupos objetivo” —en este caso denominados participantes en la estrategia— en el proceso de elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia. La comunicación para el desarrollo se centra en las conductas indeseables existentes en un determinado grupo y tiene como objetivo lograr el cambio de estas conductas a nivel individual y social.

de cambio de comportamiento y social destinadas a aumentar las tasas de registro civil de acontecimientos vitales a nivel comunitario, regional y nacional en los países objetivo.

En el capítulo I se dan orientaciones sobre los aspectos organizativos institucionales de un programa de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social); abarca la estructura de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, la importancia de la coordinación, el establecimiento y las principales actividades de un comité interinstitucional, la integración del programa de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social) y el programa general de mejora del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad, más el enfoque para obtener apoyo financiero y político.

El capítulo II se centra en la investigación y el análisis de datos y comportamiento para fundamentar el desarrollo de estrategias y planes, identifica las partes interesadas y los grupos de población y analiza los determinantes de un determinado comportamiento indeseable en un grupo determinado.

En el capítulo III se abordan los principales determinantes de un determinado comportamiento indeseable, la selección de las intervenciones más eficaces, la elaboración de estrategias, la planificación de la acción y los mensajes y argumentos que deben transmitirse.

El capítulo IV abarca la gestión de la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, la movilización de recursos, el calendario y los recursos necesarios, la asignación de los interesados responsables y la determinación y movilización de los recursos humanos necesarios para el programa de comunicación para el desarrollo.

En el capítulo V se describe el proceso técnico de la puesta en marcha, implementación, seguimiento, investigación continua, evaluación y ajuste del programa de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social).

En el capítulo VI se dan recomendaciones específicas para fortalecer los sistemas nacionales de registro civil y estadísticas vitales.

El *Manual* se ha preparado con la colaboración y el apoyo del Centro de Excelencia para el Registro Civil y Sistemas de Estadísticas Vitales, con sede en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo en Ottawa (Canadá). El Centro ha proporcionado recursos para la redacción y revisión del *Manual*.

## Agradecimientos

Esta publicación ha sido elaborada por la División de Estadística de las Naciones Unidas, bajo la dirección de Stefan Schweinfest.

Se reconocen con gratitud las contribuciones de las siguientes personas:

### Editores-Redactores

Srdjan Mrkic, editor jefe, División de Estadística

Dorina Andreev-Jitaru, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá

### Colaboradores

María Isabel Cobos, División de Estadística

Lin Zhuo, División de Estadísticas

Predrac Savić, División de Estadística

### Revisores, miembros del Grupo de Expertos

Tsholofelo Molobe, Botswana

Valérie Gaston, Canadá

Alena Lukes, Canadá

Juliet McCalla Smith, Jamaica

Janet Mucheru, Kenia

Oscar Muhapi Muhapi, Namibia

Lorenza Sarriá García, Perú

Vichian Chidchanognarth, Tailandia

Chakkraphan Rattanasathian, Tailandia

Francis Notzon, Estados Unidos de América

Risa Arai, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Kristen Wenz, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Karen Carter, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Claudia Cappa, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Erin Elzo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Remy Mwamba, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Romesh Silva, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Mila Romanoff, Pulso Mundial

Irina-Valeria Dincu, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá

Pedro Maunde, Save the Children International

Stephen Hamill, Estrategias Vitales

Bhaskar Mishra, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



# Índice

	<i>Página</i>
<b>Prefacio</b> .....	iii
<b>Agradecimientos</b> .....	v
<b>Por qué la comunicación para el desarrollo es importante</b> .....	1
<b>Introducción</b> .....	5
A. Antecedentes .....	5
B. Estrategia de las Naciones Unidas para una identidad jurídica para todos. .	6
1. Introducción .....	6
2. Definiciones .....	7
3. Aplicación – Normas generales .....	9
4. Aplicación – Aspectos específicos .....	10
C. Propósito del <i>Manual</i> y resumen de su contenido .....	14
D. Marco teórico .....	15
1. Comunicación para el desarrollo .....	15
2. Modelo ecológico .....	16
3. Pasos para el desarrollo y la implementación de un programa de comunicación estratégica .....	19
E. Beneficios de un sistema de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales de alta calidad .....	20
<b>I. Aspectos institucionales de la comunicación para el desarrollo para sistemas eficaces de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.</b> .....	27
A. Nota conceptual sobre la organización y la gestión de la comunicación para el desarrollo .....	28
Función en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad .....	28
B. Estructura de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo .....	33
C. Comité Interinstitucional y Subcomité de Comunicación para el Desarrollo.	34
D. Establecimiento de las prioridades y determinación de las metas y objetivos del programa de comunicación para el desarrollo .....	38
1. Identificación de las áreas problemáticas y establecimiento de las prioridades .....	38
2. Determinación de las metas y objetivos del programa de comunicación para el desarrollo .....	42
E. Principales actividades de los órganos de coordinación y gestión .....	44
1. Formulación a nivel nacional del concepto preliminar de comunicación para el desarrollo .....	44
2. Conseguir que el Gobierno apruebe el plan y se comprometa a aportar recursos suficientes para ejecutar el programa propuesto de comunicación para el desarrollo .....	45
3. Elaboración de la estrategia y el plan de aplicación de la comunicación para el desarrollo .....	50



<b>II. Primeros pasos para una estrategia efectiva de comunicación para el desarrollo</b> .....	53
A. Introducción .....	53
B. El proceso de planificación .....	55
C. Investigación formativa .....	56
1. Pasos que seguir en la planificación de la investigación formativa ...	56
2. Métodos de recopilación de datos .....	56
3. Análisis de causas y determinantes .....	60
D. Análisis del programa .....	65
E. Identificación de los participantes y su comportamiento .....	66
1. Identificación de los participantes según el modelo ecológico .....	67
2. Análisis del comportamiento .....	82
F. Identificación de posibles asociados .....	85
G. Análisis del panorama de la comunicación .....	87
<b>III. Métodos e instrumentos que se utilizarán en el programa de comunicación para el desarrollo</b> .....	89
A. Enfoques para abordar los principales determinantes de un comportamiento .....	90
1. Introducción .....	90
2. Comunicación para el cambio de comportamiento .....	91
3. Comunicación para el cambio social y participación comunitaria ..	94
4. Movilización social .....	97
5. Promoción .....	98
6. Creación de capacidad .....	100
7. Participación de los medios de comunicación .....	101
B. Planificación de intervenciones eficaces .....	106
C. Selección de canales y herramientas para grupos diversos .....	108
D. Mensajes y argumentos: desarrollo y pruebas previas .....	112
<b>IV. Recursos para el programa de comunicación para el desarrollo</b> .....	117
A. Gestión de la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia .....	117
B. Calendario y recursos necesarios .....	122
C. Asociaciones .....	126
D. Identificación y movilización de los recursos humanos necesarios .....	126
<b>V. Implementación del programa de comunicación para el desarrollo</b> .....	129
A. Lanzamiento del programa .....	130
B. Seguimiento y evaluación .....	130
<b>VI. Recomendaciones para fortalecer los sistemas nacionales de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad</b> .....	137

## Página

**Anexos**

1. Análisis de los factores determinantes de la no inscripción en Guinea. Datos recogidos en grupos de discusión y por observación . . . . .	141
2. Cómo elaborar una estrategia de comunicación para el desarrollo. . . . .	149
3. Plantilla del programa del taller sobre el análisis de la situación y la elaboración de una estrategia de comunicación para el desarrollo . . . . .	152
4. Identificación de los principales participantes en la estrategia (públicos). . . . .	155
5. Análisis del comportamiento . . . . .	156
6. Identificación de mensajes y argumentos . . . . .	157
7. Planificación de actividades . . . . .	158
8. Preguntas genéricas para las pruebas previas de diversos prototipos de materiales de comunicación . . . . .	159
9. Recursos humanos mínimos necesarios para la elaboración y ejecución de la estrategia . . . . .	162
10. Descripciones de los puestos de trabajo del personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo . . . . .	163
11. Categorías de gastos del presupuesto para la estrategia de comunicación para el desarrollo . . . . .	165
12. Estrategia de comunicación para el desarrollo: Plan de implementación por actividad, ejecutor y gastos estimados . . . . .	167
13. Prácticas nacionales exitosas en Kenia . . . . .	170
14. Comunicación para el impacto conductual en Kenia . . . . .	174
<b>Referencias</b> . . . . .	179



## Por qué la comunicación para el desarrollo es importante

Desde hace mucho tiempo se reconoce la necesidad de contar con sistemas completos y eficaces de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad en todos los países. Casi todos ellos cuentan con legislación de apoyo y han establecido sistemas de registro. También han adoptado definiciones, clasificaciones y planes de tabulación recomendados internacionalmente. Los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de todos los países desarrollados son eficaces y plenamente operativos, al igual que los sistemas de unos pocos países en desarrollo. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales siguen siendo incompletos y necesitan importantes mejoras. La falta de exhaustividad del registro es un problema importante. En cuanto a las estadísticas, son poco fiables y llegan tarde.

Las sociedades actuales, incluso las menos desarrolladas, muestran hoy en día una considerable complejidad en las relaciones interpersonales y una creciente burocratización en las relaciones entre los individuos y el Estado. De ahí que para garantizar la seguridad jurídica sea importante dotar a los individuos de instrumentos probatorios que les permitan atestar con certeza absoluta y legal su existencia, identidad y situación personal y familiar.

Por consiguiente, en el paradigma contemporáneo, el registro civil proporciona tanto la certificación de la identidad de un recién nacido como una entrada fundamental en el sistema de gestión de la identidad, ya sea a través del registro de población independiente o en el sistema de gestión de la identidad, donde los registros de población estén subsumidos directamente en el registro. En el otro extremo del ciclo vital, el registro civil también desempeña un papel fundamental en la notificación de los fallecimientos al registro de población y al sistema de gestión de la identidad, de modo que los registros puedan modificarse en consecuencia y esas identidades se retiren o se marquen como “fallecido”.

El propósito del presente *Manual* es ayudar a diseñar y llevar a cabo intervenciones de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social) autosostenibles, basadas en pruebas y medibles, en apoyo del programa de mejora general de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de un país objetivo.

Una población bien informada es solo un primer paso para el registro puntual y exacto de los acontecimientos vitales y del estado civil a medida que se producen. La comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social) va más allá de la información y la sensibilización y se ocupa de los factores que determinan la falta de registro por el público en general. Esos factores tienen muy poca relación con la falta de información, pero dependen de las normas sociales existentes, la falta de confianza, las actitudes negativas y las creencias sociales y culturales. Las creencias y normas sociales influyen tanto en los proveedores como en los beneficiarios de los servicios y tienen un impacto directo en la oferta y la demanda. En la revisión del *Manual* se busca un equilibrio entre el uso de intervenciones de concienciación y enfoques de cambio de comportamiento y social para asegurar el cambio de comportamiento de las personas y las comunidades. La comunicación para el desarrollo comienza con intervenciones de promoción a nivel nacional a fin de persuadir a los funcionarios gubernamentales de alto nivel de la necesidad de contar con sistemas eficaces y eficientes. Los encargados de la adopción de decisiones deben comprender los numerosos beneficios y estar dispuestos a asumir compromisos firmes de proporcionar o de conseguir recursos financieros para reformar con éxito los sistemas actuales.

Entre otras cosas, el presente *Manual* ofrece asesoramiento sobre la forma de obtener la cooperación y la participación de profesionales y grupos sociales influyentes, como los proveedores de servicios de salud y educación, las sociedades médicas, las organizaciones de ámbito nacional y comunitario, los funcionarios de alto nivel del registro civil/gestión de la identidad/estadísticas vitales, los profesionales del derecho y los dirigentes religiosos, oficiales y no oficiales.

Dado que en muchos países el registro civil se gestiona de manera descentralizada, los registradores a nivel estatal/provincial/regional deberían participar plenamente también en el programa de comunicación para el desarrollo. Es particularmente importante obtener la cooperación y la asistencia incondicionales de los registradores locales en todas las partes del país. Su ayuda es necesaria para asegurar que toda la población participe en el programa de comunicación para el desarrollo, lo que dará lugar a sistemas de registro eficaces y eficientes.

Las medidas y estrategias recomendadas aquí no deben considerarse en modo alguno demasiado complicadas para su utilización en los países en desarrollo. Lo que se pretende es que sirvan de directrices que se adapten a las situaciones y condiciones reales del país en cuestión. Muchas de las medidas recomendadas exigen una función más dinámica de los registradores locales, quienes deberían mantener una buena relación de trabajo con la comunidad y con los principales usuarios de los datos y la información del registro civil/la gestión de la identidad/las estadísticas vitales. Un registrador local más involucrado será parte de la solución.

En el *Manual* se describen las intervenciones más eficaces para abordar los factores determinantes de la no inscripción a nivel del país objetivo. Eso implica que el público será informado sobre el propósito, los requisitos y los beneficios del registro civil, pero también capacitado y facultado para producir cambios a nivel de sus familias, vecindarios y comunidades. Las intervenciones de comunicación para el desarrollo se dirigirán a todos los niveles de la sociedad: nacional, regional, comunitario (incluida la familia y el individuo), y deberá prestarse especial atención a los más vulnerables y desfavorecidos.

Cabe señalar que cuestiones como el examen y la revisión del marco legal y los aspectos administrativos de los sistemas, así como la propia redacción, preparación y producción de manuales de instrucciones para la formación de los registradores locales y el personal estadístico, son una responsabilidad administrativa/de gestión, por lo que quedan fuera del ámbito del presente *Manual*. Sin embargo, la promoción y la comunicación administrativa destinadas a cambiar las percepciones a nivel de los registradores locales y las autoridades responsables a todos los niveles son uno de los objetivos de las intervenciones de comunicación para el desarrollo.

El *Manual* está dirigido principalmente a cuatro categorías de funcionarios:

- a) Los funcionarios encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones a nivel gubernamental que promulgan las leyes y reglamentos necesarios para activar los programas de mejora del registro civil y asignan los fondos necesarios para implementar un programa eficaz;
- b) Las autoridades locales descentralizadas que tienen influencia directa o indirecta en el registro civil y las estadísticas vitales (del gobierno local, la salud, la educación, policía, estructuras religiosas, etcétera);
- c) Los funcionarios del registro civil en los niveles de gobierno central y provincial;
- d) Los funcionarios de gestión de la identidad en los niveles de gobierno central y provincial.

En el *Manual* se describen los elementos de un programa eficaz de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social) en apoyo del programa de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y se destaca su importancia.

El proyecto general de mejora del registro debería incluir un programa de comunicación para el desarrollo continuo y a largo plazo como parte integrante del funcionamiento de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales. Una población bien informada y comprometida apoyará el registro puntual y exacto de los acontecimientos vitales a medida que se produzcan de forma continua y permanente.

Se recomienda que el programa de comunicación para el desarrollo adopte una estrategia de aplicación gradual. Es necesario que haya un alto grado de coordinación y colaboración entre los organismos que participan en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y los organismos donantes. Los productores y los principales usuarios de los datos y la información también deberían trabajar de manera coordinada y colaborativa para fortalecer estos sistemas tan importantes y relevantes para las personas y la sociedad, incluidas las intervenciones destinadas al cambio de comportamiento y social.

Un elemento importante del programa de comunicación para el desarrollo es contar con el compromiso decidido del Gobierno de que se mantendrá la confidencialidad de los datos y la información del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, sin lo cual la recopilación de datos sería muy difícil. Otro elemento importante es la obligatoriedad del registro civil. Como se indica en los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, el sistema de registro civil de un país debe ser obligatorio para garantizar su buen funcionamiento y eficacia<sup>1</sup>. Los países deben identificar incentivos y/o disposiciones legales para utilizar la motivación positiva o “negativa” para garantizar el registro civil obligatorio de los acontecimientos vitales.

Los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de alta calidad, permanentes y continuos proporcionan beneficios importantes a las personas, al país que opera dichos sistemas, a las regiones y comunidades del país y a la comunidad mundial.

Para las personas, el beneficio más importante es que el registro de nacimientos les permite obtener un certificado que es una prueba legal de la identidad de esa persona, de su nombre, sexo, los nombres de sus padres y su fecha y lugar de nacimiento. Este documento jurídico permanente sirve para proteger los derechos humanos y civiles de esa persona como miembro de la sociedad.

Para el país, los sistemas eficaces de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, ya sea dentro de un sistema administrativo centralizado o descentralizado, son esenciales para la planificación precisa de los programas destinados a promover el bienestar de su población, la cual incluye análisis demográficos de las estadísticas, que son esenciales para la planificación adecuada del desarrollo social, además del diseño y la aplicación de medidas de salud pública, la atención materno-infantil, la planificación familiar, la seguridad social, la educación, la vivienda y el desarrollo económico.

La información está disponible hasta el nivel de la comunidad de manera permanente y continua. Es esencial vigilar el crecimiento natural de la población en las diversas divisiones administrativas del país: un sistema de registro civil sirve para ese fin.

A nivel local, la información precisa es esencial para la planificación adecuada de las necesidades de la comunidad —en particular de servicios de salud y educación, así como de vivienda— y para la evaluación de los requisitos de mano de obra/empleo. Los esfuerzos de promoción, a nivel local o nacional, solo pueden fundamentarse con estadísticas creíbles.

Un beneficio significativo para un país que emprende un programa a largo plazo de mejoras en sus sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad es que los sistemas eficaces pueden llegar a ahorrar dinero. Programas como los de inmigración y naturalización, gestión de la identidad, control de pasaportes, prestaciones sanitarias y sociales nacionales, registros de población, educación, reclutamiento, servicios de identificación y censos electorales pueden tener requerimientos con los que el registro civil debe ser coherente.<sup>2</sup>

Hay un argumento convincente: si no se dispone de información precisa para la planificación gubernamental se pueden desperdiciar muchos de los recursos financieros del país.

<sup>1</sup> *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, 2014. Disponible en <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/M19Rev3en.pdf>.

<sup>2</sup> *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, 2021.

Por ejemplo, el Gobierno podría dedicar valiosos recursos financieros para construir hospitales, escuelas y viviendas innecesarios, o puede que se llevara la construcción de esas instalaciones a un coste adicional porque no se previó bien su necesidad por falta de una información demográfica básica fiable. Se habría desperdiciado innecesariamente dinero público que podría haberse destinado a buenos fines en otros programas necesarios. Si no se dispone de la información necesaria, el Gobierno también puede verse obligado a realizar estudios demográficos específicos, que son muy costosos y solo proporcionan indicadores a nivel macro. Gastando una cantidad relativamente pequeña en mejoras en sus sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad actuales, el Gobierno puede ahorrar una cantidad sustancial de dinero público.

La información sobre los beneficios de los sistemas eficaces de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad que se describen en detalle en el presente *Manual* puede constituir un elemento valioso del programa de comunicación para el desarrollo, y gran parte de esta información debería utilizarse en los textos de los manuales de formación, los folletos, los comunicados de prensa y en la publicidad comercial, siempre adaptándose al contexto del país objetivo. Esta información puede acoplarse a los diversos grupos objetivo, como funcionarios gubernamentales, planificadores sociales y económicos, demógrafos, estadísticos, profesionales de la salud e investigadores médicos, así como al personal del registro civil y de estadísticas vitales, líderes religiosos y comunitarios locales, oficiales y no oficiales y a otros interesados clave. Los mensajes y argumentos para cada grupo que participe en el programa de comunicación para el desarrollo se identificarán de manera participativa y garantizarán su adaptación y representatividad para el grupo social en cuestión.

Para la comunidad mundial, el beneficio más importante es el conocimiento exacto del crecimiento (o disminución) de la población de un país o región. La notificación de enfermedades infecciosas y crónicas para medir las tasas de morbilidad y mortalidad es esencial para identificar las áreas que pueden necesitar ayuda de la comunidad mundial. Esto incluye el apoyo a la investigación médica, que es tan esencial en la era actual, de tan amplia movilidad de la población.

# Introducción

## A. Antecedentes

1. Como se indica en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, la finalidad esencial del registro civil es proporcionar instrumentos jurídicos de interés directo para las personas. Las sociedades actuales, incluso las menos desarrolladas, presentan una considerable complejidad en las relaciones interpersonales y una creciente burocratización en las relaciones entre las personas y el Estado; de ahí la importancia que para garantizar la seguridad jurídica tiene dotar a las personas de instrumentos probatorios especiales que les permitan probar, con certeza absoluta, los hechos relativos a su existencia, identidad y situación personal y familiar.<sup>3</sup>

2. Como se menciona en la primera revisión del *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento*, las estadísticas vitales y el registro civil son entidades separadas, pero es fundamental que se establezcan, mantengan y utilicen como componentes de un sistema coordinado y coherente de registro y producción de estadísticas vitales. Además, la aparición de interconexiones entre el registro civil y los sistemas de gestión de la identidad añade una dimensión más a la estructura del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. El registro civil se define como el registro continuo/permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país. Es importante destacar el aspecto de la universalidad en relación con el derecho de las personas al registro de los hechos vitales. El registro civil también sirve de fuente para el mantenimiento de registros de población y de identidad en los países en los que existen.<sup>4</sup>

3. Dado que los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad se basan en los *Principios y recomendaciones*, se elaboró una nueva revisión del documento, que se adoptó oficialmente en 2014. Es la más reciente de una serie de actualizaciones de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* publicados por primera vez en 1953.<sup>5</sup> La primera revisión se publicó en 1973;<sup>6</sup> y la segunda en 2001.<sup>7</sup> El conjunto de principios y recomendaciones más reciente orienta sobre el establecimiento de un sistema funcional para la recopilación, el procesamiento y la difusión de estadísticas vitales; la mejora de las fuentes de estadísticas vitales, principalmente el funcionamiento del sistema de registro civil y sus componentes; y la función de las fuentes complementarias de estadísticas vitales, como los censos de población, las encuestas de hogares y los registros de salud pública.

4. Los sistemas eficientes de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad se definieron como aquellos que proporcionan una cobertura completa de los nacimientos vivos, las muertes fetales, las defunciones, los matrimonios y los divorcios que se producen en una zona específica, así como los que confieren una identidad legal a todos y gestionan diversas dimensiones de la identidad legal y las pruebas de la identidad legal. Estos sistemas proporcionan datos e información puntuales, exactos y completos sobre los acontecimientos vitales. Están libres de omisiones, inscripciones tardías o registros duplicados del mismo acontecimiento y prestan un servicio rápido al público. Son menos vulnerables al uso indebido, la falsificación y la alteración de los registros vitales, que tienen un valor jurídico y económico para la persona y la sociedad.

<sup>3</sup> <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/M19Rev3en.pdf>.

<sup>4</sup> *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Rev. 1*, 2021.

<sup>5</sup> Informes estadísticos, Serie M, N.º 19 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.1953.XVII.8).

<sup>6</sup> Informes estadísticos, Serie M, N.º 19, Rev. 1 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.73.XVII.9).

<sup>7</sup> Informes estadísticos, Serie M, N.º 19, Rev. 2 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.01.XVII.10).



5. Este *Manual sobre sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad: Comunicación para el desarrollo* sustituye al antiguo *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Desarrollo de la información, la educación y la comunicación* y proporciona antecedentes teóricos y herramientas basadas en nuevas investigaciones en el campo de la comunicación y la psicología social.

6. Un programa general de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad debería incluir al menos tres componentes principales:

- a) El marco legal, que incluye la legislación y los reglamentos (esto podría incluir protocolos sobre la difusión de información);
- b) Los procedimientos y la organización administrativos, incluida la gestión, la operación y el mantenimiento (esto podría incluir la informatización de los sistemas de registro o ser un componente separado del programa general);
- c) La comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social).

7. Los sistemas de registro actuales del país tendrán que examinarse a fondo mucho antes del establecimiento de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y del Comité Interinstitucional. Ello entrañaría una evaluación nacional a fondo del estado actual del desarrollo de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales del país y un estudio de viabilidad para iniciar un programa general de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.

8. Existe una diferencia entre el registro civil y la gestión de la identidad. Los certificados de nacimiento y defunción y otros medios de confirmación de acontecimientos vitales son un aporte al sistema de gestión de la identidad. Centrarse solo en el sistema de gestión de la identidad perjudicará el proceso de registro civil en general. En algunos países, en los que se ha hecho hincapié en la expedición de un documento de identidad a todo el mundo, ignorando el componente de registro civil, el sistema de registro civil y estadísticas vitales sufrirá a largo plazo, al no ofrecer estadísticas vitales correctas que sirvan de base para las políticas y contribuyan a otras decisiones cruciales en el país.

9. La primera prioridad del programa de mejora sería asegurar el registro de los nacimientos y las defunciones y, en la medida de lo posible, de los matrimonios y los divorcios. La segunda prioridad será asegurar el vínculo entre el registro civil y las estadísticas vitales. La tercera prioridad será asegurarse de que el registro civil proporcione información adecuada y puntual al sistema de gestión de la identidad (documento de identidad, censo electoral, permiso de conducir, etcétera). Todos los que participan en los procesos de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad deben entender que la identidad legal de una persona se establece por el registro de nacimiento y se retira por el registro de defunción.

## B. Estrategia de las Naciones Unidas para una identidad jurídica para todos

### 1. Introducción

10. Toda persona tiene derecho a ser reconocida como tal ante la ley, como se consagra en el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>8</sup>

11. Dado que el registro civil establece la existencia de una persona a ojos de la ley, ha sido el medio fundamental para otorgar la identidad legal.<sup>9</sup> Además, se reconoce que el registro civil es la fuente última para la producción de estadísticas vitales completas, regulares y fiables.<sup>10</sup>

12. Preocupado por el hecho de que la cobertura del registro civil no es universal y completa en todos los países del mundo, el Programa de Desarrollo Sostenible de 2030

<sup>8</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, arts. 6 y 15; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, arts. 25 y 27; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, arts. 25 y 27; Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, arts. 1-4; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965-1969, art. 5 d) (iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, art. 24; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, art. 15; Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, arts. 7-8; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, art. 29; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, art. 18.

<sup>9</sup> *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, 2014; párrafo 286. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.13.XVII.10.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párrafo 279.

estableció el indicador 17.19.2: proporción de países que han registrado el 100% de los nacimientos y el 80% de las defunciones.

13. Se reconoce ampliamente que la identidad legal es un catalizador para lograr al menos doce de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los datos generados por el registro civil y los registros de población apoyan la medición de más de 60 indicadores de ODS. Dado que el registro civil establece la existencia de una persona a ojos de la ley, ha sido tradicionalmente el medio fundamental para otorgar la identidad legal. La identidad legal tiene un papel fundamental para asegurar que la comunidad mundial mantenga su promesa de no dejar a nadie atrás, tal como se propugna en la Agenda 2030.

14. Es igualmente importante que la buena gobernanza, tal como la promueven las Naciones Unidas y el Banco Mundial, incluye invariablemente la garantía de un registro adecuado y universal de la ocurrencia de todos los acontecimientos vitales (nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios...), la emisión de certificados que tengan validez legal y creen la identidad legal de por vida de la persona y un registro que se traduce en estadísticas vitales completas, regulares y fiables y es un aporte al sistema de gestión de la identidad.

15. La evaluación de la población adulta sin prueba válida de identidad legal, así como el número de niños no registrados —y por lo tanto no dotados de identidad legal— varía; sin embargo, es ciertamente considerable. Por ejemplo, cuando se trata de registros de nacimientos y defunciones plenamente funcionales y universales —instrumentos esenciales para asignar y retirar la identidad legal, respectivamente—, falta en casi la mitad de los países del mundo. El Grupo del Banco Mundial estima que alrededor de 1.000 millones de personas no poseen pruebas de su identidad legal. UNICEF estima que en cualquier año hay alrededor de cincuenta millones de recién nacidos en todo el mundo que no son registrados ni se les confiere un certificado de nacimiento o identidad legal. En muchos países, aunque se realiza el registro civil, la exhaustividad es cuestionable.

## 2. Definiciones

16. A los efectos de la definición operativa de las Naciones Unidas, la **identidad jurídica** se define como las características básicas que constituyen la identidad del individuo; por ejemplo, el nombre, el sexo y el lugar y fecha de nacimiento, conferida cuando se inscribe el nacimiento y la autoridad competente del registro civil expide el certificado correspondiente. A falta de inscripción del nacimiento, la identidad legal puede ser conferida por una autoridad de identificación legalmente reconocida. Este sistema debería estar vinculado al sistema de registro civil, para garantizar un enfoque holístico de la identidad legal desde el nacimiento hasta la muerte. La identidad jurídica se retira mediante la emisión de un certificado de defunción por parte de la autoridad del registro civil en el momento de la inscripción de la muerte.

17. En el caso de los refugiados, los Estados Miembros son los principales responsables de expedirles una prueba de identidad jurídica. La expedición de una prueba de identidad jurídica a los refugiados también puede ser gestionada por una autoridad internacionalmente reconocida y con mandato.

18. El **registro civil** se define como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento, de conformidad con los requisitos legales de cada país. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin de cumplimentar los documentos previstos por la ley.<sup>11</sup>

19. La **prueba de identidad jurídica** se define como un documento, como el certificado de nacimiento, el documento de identidad o el certificado de identidad digital, que se reconoce como prueba de identidad jurídica en la legislación nacional.

20. **Registro de población** se define<sup>12</sup> como “un sistema de datos personalizados, es decir, un mecanismo para registrar continuamente y vincular en forma coordinada datos

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: gestión, operaciones y mantenimiento, Rev. 1*, párr. 65. Naciones Unidas, Nueva York, 2021; disponible en <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf>.

### **La Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Jurídica: un enfoque de “Una ONU”**

La **Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Jurídica, 2020-2030** (UN LIA, por sus siglas en inglés), respaldada por la Vicesecretaria General, se puso en marcha como un enfoque de “Una ONU” —con el Grupo del Banco Mundial— para apoyar a los Estados Miembros en la creación de sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad holísticos, sostenibles y de propiedad nacional.

#### **Objetivos clave**

- Aumentar la visibilidad de los esfuerzos de las Naciones Unidas en torno al objetivo de desarrollo sostenible 16.9 para impulsar la aceleración del progreso de los Estados Miembros para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Concienciar sobre los posibles efectos negativos transversales de la falta de identidad jurídica (desde el nacimiento) en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

#### **Áreas prioritarias para los organismos de las Naciones Unidas en materia de comunicación y promoción**

Los esfuerzos se centran en cerrar la brecha de identidad mundial —con un objetivo de referencia de “más de 300 millones para 2025”— y en proporcionar a los Estados Miembros las estadísticas vitales y la información demográfica necesarias para obtener beneficios socioeconómicos y una mejor administración pública, planificación y seguimiento.

- Objetivo 1. Fin de la pobreza
- Objetivo 2. Hambre cero
- Objetivo 3. Salud y bienestar
- Objetivo 4. Educación de calidad
- Objetivo 5. Igualdad de género
- Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
- Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura
- Objetivo 10. Reducción de las desigualdades
- Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles
- Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
- Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos.

#### **Llamamientos a la acción**

A través de llamamientos a la acción específicos para generar compromisos en momentos de gran visibilidad, las Naciones Unidas se proponen crear conciencia y apoyo para UN LIA entre la comunidad de desarrollo, así como pedir compromisos para unirse a los esfuerzos de las Naciones Unidas de apoyo a los Estados Miembros para lograr este objetivo de referencia a través del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples de UN LIA.

El futuro Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples hará lo siguiente:

- Facilitará un enfoque cohesivo en todo el sistemas de las Naciones Unidas para responder a las solicitudes de apoyo de los Estados Miembros para fortalecer su política y programación en materia de identidad jurídica a todos los niveles.
- Permitirá que los principales asociados en la financiación y el desarrollo que apoyan los esfuerzos en todo el sistema de las Naciones Unidas aúnen recursos y maximicen las inversiones.

Estos llamamientos a la acción presentan una oportunidad para impulsar un clima de compromiso político más concreto, galvanizar la acción y aumentar la conciencia pública sobre cómo y por qué la identidad jurídica es una cuestión transversal que puede vincularse a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, demostrando a su vez por qué corremos el riesgo de no alcanzar la Agenda 2030 ni cumplir nuestra promesa de no dejar a nadie atrás si no alcanzamos el objetivo de desarrollo sostenible 16.9.

### Materiales de comunicación y promoción

La elaboración coordinada de materiales de comunicación y promoción en apoyo de UN LIA que pueden desarrollarse y/o difundirse, respectivamente, incluye:

- demandas de política de promoción;
- temas de discusión;
- comunicados de prensa;
- contenido de redes sociales;
- informes de promoción;
- artículos, artículos de opinión, blogs;
- estudios de casos, historias de países concretos, testimonios;
- mensajes de vídeo en directo y grabados;
- otros materiales.

Estos materiales de comunicación proporcionarán a los grupos de destinatarios seleccionados y a otros socios externos un contenido sobre temas específicos que podrá utilizarse —y adaptarse a los contextos de los países según sea necesario— con fines de participación y promoción, demostrando el papel fundamental de la identidad jurídica dentro de cada tema. Además, se ha elaborado un juego de diapositivas estándar (PowerPoint) y un conjunto de herramientas digitales para que los organismos miembros de UN LIEG los utilicen como base para crear presentaciones o redactar mensajes para redes sociales o mensajes clave en relación con UN LIA.

seleccionados relativos a cada una de las personas de la población residente en un país, de manera que resulte posible obtener información actualizada acerca del tamaño y características de esa población a intervalos determinados”. El registro de población es el producto de un proceso continuo en el que las notificaciones de determinados acontecimientos, que pueden haber sido registrados originalmente en diferentes sistemas administrativos, se vinculan automáticamente de forma continua. El método y las fuentes de actualización deben abarcar todos los cambios, de modo que las características de las personas que figuran en el registro se mantengan actualizadas. Debido a la naturaleza de un registro de población, su organización, y también su funcionamiento, deben tener una base jurídica.

21. Si bien no existe una definición acordada a nivel internacional de la **gestión de la identidad**, el término se refiere a la expedición de una prueba de identidad jurídica a cada persona por un organismo gubernamental autorizado y al mantenimiento de sistemas de gestión de la información y los documentos relacionados con dicha identidad.

22. Las **estadísticas vitales** constituyen la recopilación de estadísticas sobre acontecimientos vitales durante la vida de una persona, así como las características relevantes de los propios acontecimientos y de la persona y las personas afectadas. Las estadísticas vitales proporcionan información crucial y crítica sobre la población de un país.<sup>13</sup>

### 3. Aplicación – Normas generales

23. Los Estados miembros deberían adoptar y aplicar el enfoque holístico del registro civil de todos los acontecimientos vitales, la producción de estadísticas vitales, el establecimiento y mantenimiento de registros de población y aparatos de gestión de la identidad desde el nacimiento hasta la muerte, y debería haber plena interoperabilidad entre esas funciones de manera simultánea, de conformidad con las normas y recomendaciones internacionales.

24. En sus esfuerzos por establecer la identidad jurídica de todas las personas en su territorio, los Estados miembros deben promover la inclusión de las comunidades que de otro modo estarían marginadas y pobres, y no deben dejarlas más atrás, en el espí-

<sup>13</sup> *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, párrafo 1. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10, Nueva York, 2014.

### Grupo de Expertos en Identidad Jurídica de las Naciones Unidas (UN LIEG)

Reconociendo que la cuestión de la identidad jurídica para todos es de suma importancia para cumplir con la Agenda de Desarrollo Sostenible, la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas inició el establecimiento del Grupo de Expertos en Identidad Jurídica de las Naciones Unidas (UN LIEG) en septiembre de 2018, copresidido por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

El propósito esencial de UN LIEG es asegurar un enfoque homogéneo, armonizado y coordinado de todos los organismos y programas de las Naciones Unidas, y del Grupo del Banco Mundial en la prestación de asesoramiento y apoyo a los Estados Miembros para asegurar una instalación y desarrollo holísticos de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, comenzando por la elaboración de la definición operativa de identidad jurídica de las Naciones Unidas. Así pues, UN LIEG se centra en asegurar que el sistema de las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial apliquen la coherencia tanto en las políticas como en la aplicación cuando se trate de apoyar a los países para que fortalezcan sus sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de manera holística e interoperable.

El Grupo de Expertos en Identidad Jurídica funciona dentro del ámbito del grupo de resultados estratégicos sobre la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y se articula en torno a cuatro pilares: *a)* enfoque coordinado a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para la implementación de la identidad jurídica a fin de promover la Agenda 2030; *b)* investigación y pruebas para la adopción de medidas a nivel de los países; *c)* comunicación y promoción; y *d)* apoyo técnico y financiación de la implementación a nivel de los países.

Desde el punto de vista normativo y del mandato, UN LIEG se centra en la ampliación del marco metodológico internacional existente sobre registro civil y estadísticas vitales, para abarcar la gestión de la identidad en un sistema completo que garantice la identidad jurídica de todos, desde el nacimiento hasta el final de la vida.

ritu de la aplicación del principio esencial del registro civil universal según las normas internacionales.

25. Los Estados Miembros tienen la responsabilidad de reconocer a todas las personas presentes en su territorio como personas ante la ley, sin perjuicio de su nacionalidad (o falta de ella), condición jurídica, sexo o duración de la estancia, y en el caso de las personas desplazadas cuya documentación oficial pueda haberse perdido, destruido o confiscado en el curso de conflictos humanos o desastres naturales, honrar la documentación temporal expedida por un órgano intergubernamental como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, hasta el momento en que la identidad jurídica de la persona sea reafirmada por el país de origen o el país de refugio.<sup>14</sup>

26. La protección de los datos personales y los derechos básicos de la persona a la privacidad y el consentimiento con la forma de procesamiento y gestión de sus datos y el acceso a ellos por parte de organismos públicos y privados es de fundamental importancia. Todos los Estados miembros deberían adoptar leyes amplias de protección de datos y de la privacidad que garanticen la seguridad de los datos de identidad que tienen los Estados de las personas y permitan a las personas ver cómo se procesan sus datos y cómo acceden a ellos los organismos públicos y privados y con qué fin.

## 4. Aplicación – Aspectos específicos

27. Al aplicar el enfoque holístico del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad, los Estados miembros deben garantizar el registro universal de todos los

<sup>14</sup> El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados registra y proporciona pruebas de identidad legal a muchos refugiados, desplazados internos y apátridas, de conformidad con el marco internacional pertinente, incluidos la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículos 25, 27 y 28, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, principio 20, y la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, párrafos 5 d) y f).

acontecimientos vitales que se produzcan en el país, principalmente los nacimientos y las defunciones. Para ello es necesario garantizar que la red de registradores civiles abarque todo el país y que los registradores civiles, en su calidad de funcionarios públicos, presten los servicios de registro de manera continua, obligatoria y confidencial. Los dos componentes principales se refieren a la actualización del marco legal del registro civil y a la ampliación de la red de registradores civiles para que abarque todas las regiones, ambas claramente identificadas como funciones y responsabilidades gubernamentales.

28. El establecimiento, funcionamiento y mantenimiento de un registro de población basado en un mandato legal inequívoco proporcionan un mecanismo necesario para una serie de fines administrativos y estadísticos. En la práctica, un registro de población no puede describirse como tal sin estar vinculado al registro de acontecimientos vitales, que constituyen información fundamental para su actualización, junto con los cambios de dirección. En este respecto, los registros de población son una especie de censo continuo, que abarca la estructura de la población en un momento dado, y a la que agrega todas las modificaciones que se producen en ella en cada momento. La premisa esencial de los registros de población y su funcionamiento es que el sistema de registro civil está en una posición única para proporcionar datos fiables que se han de introducir en los registros de población. Concretamente, los registros de población se elaboran inicialmente a partir de un inventario de información sobre los habitantes de una zona determinada (a menudo información censal) y de la actualización continua de los datos de nacimientos, defunciones, adopciones, legitimaciones, reconocimientos, matrimonios, divorcios, anulaciones y separaciones judiciales, cambios de nombre o sexo y cambios de residencia. Por consiguiente, una conexión eficiente con la autoridad del registro civil es un elemento fundamental para el buen funcionamiento del registro de población.

29. En la práctica recientes de los países y zonas que introducen y mantienen registros de población, la asignación de un número de identificación único, comúnmente denominado número de identificación personal o NIP, a cada persona al nacer y su retirada solo tras el fallecimiento de la persona han demostrado ser un instrumento fundamental para garantizar la calidad de la información individual, los vínculos entre los diversos registros, la evitación de la duplicación y un control más fiable de la calidad del contenido de los registros. La importancia del NIP es aún más pronunciada en el contexto de los mecanismos de gestión de la identidad que se están desarrollando en un número cada vez mayor de países con el fin de expedir una identificación segura para todos. En Tailandia, por ejemplo, existe además una identificación de la casa, que permite a las autoridades producir estadísticas adecuadas relacionadas con los hogares.

30. Desde el punto de vista de la generación de estadísticas vitales regulares, exactas, puntuales y fiables, la introducción y el funcionamiento de los registros de población representa un paso sustancial en la dirección correcta. Como se ha señalado anteriormente, los registros de población son gestionados por el Gobierno con fines administrativos; este enfoque da lugar a procedimientos sistemáticos en los que todos los protocolos y responsabilidades de todas las instituciones involucradas (instituciones sanitarias públicas y privadas, registradores, operadores de registros de población, oficinas oficiales de estadística) están bien desarrollados e integrados como rutina diaria. Los registros de población utilizados como fuente de estadísticas vitales garantizan el acceso actualizado a la información individual, junto con la oportunidad de vincular la información individual con otras fuentes de datos, mejorando a la vez la calidad de la información.

31. Los informantes (notificadores) desempeñan un papel fundamental en la recopilación del grueso de la información. En consecuencia, varios países designan específicamente —mediante la ley de registro civil— a la institución sanitaria o al director de la misma como responsable de actuar como informante de los nacimientos, las muertes fetales y los fallecimientos que se produzcan en la institución. En la práctica, es el personal de la institución sanitaria el que realmente recoge la información y rellena el formulario, que puede ser en papel o electrónico. El formulario en papel, una vez relleno, se presenta en

la oficina de registro, donde se verifica la información que contiene. El registrador, como funcionario del Estado, está facultado para solicitar documentos de identificación a los padres, y comprobará si el nombre, la fecha de nacimiento y la dirección se corresponden con los facilitados en el formulario. Además, el registrador completará toda la información que falte en el formulario obteniéndola directamente de los padres, garantizando así la exhaustividad de los datos recogidos.

32. El proceso por el que los hospitales notifican los acontecimientos al registrador local puede ser muy eficiente en cuanto a la calidad y la puntualidad de la información. Sin embargo, esto puede verse afectado por la medida en que los hospitales cumplan con el requisito de remitir las notificaciones al registrador. Esto es particularmente pertinente en los países en los que la atención sanitaria la prestan instituciones privadas y públicas, o en los que el sector sanitario está fragmentado. Los procedimientos de algunas instituciones sanitarias pueden ser más estrictos que los de otras. Esto pone de relieve la importancia de definir las funciones y el intercambio de datos entre las autoridades sanitarias y las de registro (en ambas direcciones) para evitar procesos costosos que desalienten la cumplimiento de los apartados del registro.

33. En el contexto de la gestión de la identidad, la finalidad esencial del registro civil es proporcionar instrumentos jurídicos de interés directo para las personas. La principal razón de la existencia del registro civil —su finalidad básica, que debe ser facilitada por el Estado— es servir de institución capaz de divulgar los hechos relativos al estado civil sobre la base de principios técnico-jurídicos, mediante los cuales se puede asegurar a las personas la legitimidad y autenticidad de los hechos relativos al estado civil para acreditarlos ante otras personas o ante la propia administración, mediante documentos de registro público conocidos como certificaciones.

34. A partir de ahí, el organismo de gestión de la identidad añadirá, a su debido tiempo, capas de información adicional y pertinente, según lo prescrito por la ley, incluidas fotografías, huellas dactilares y otros elementos biométricos. La expedición de documentos de identidad u otras pruebas de identidad, que a su vez dará a las personas acceso a servicios públicos y privados, junto con otros documentos, como permisos de conducir, pasaportes, tarjetas bancarias, etcétera, estará dentro de la competencia del organismo de gestión de la identidad. En varios países, la integración del sistema de registro civil con el sistema de gestión de la identidad ha sido un factor clave para la creación y el mantenimiento de un sistema de datos de población seguro, eficiente e interoperable. Esta integración ha resultado en beneficio tanto para el Gobierno como para los individuos en términos de acceso a derechos sociales, un mejor control de los gastos públicos y mejor calidad de los datos subyacentes para la producción de estadísticas vitales.

35. En los países donde el sistema de registro civil ha estado desatendido durante períodos prolongados, el organismo de gestión de la identidad tendrá que responder inicialmente a un desafío particularmente importante: la expedición de documentos de identidad a personas vivas, adultos o niños, cuyo nacimiento nunca se registró o que nunca recibieron sus certificados de nacimiento. En casos así, el organismo tendrá que desarrollar mecanismos para asegurar la inscripción de todos los nacimientos —y todas las defunciones— en el país y a la vez expedir documentos de identidad a quienes nunca los tuvieron. Esto afecta en particular a las inscripciones fuera de plazo de nacimientos, que deben ser tabuladas por separado de los acontecimientos actuales. Es importante que la ley contenga disposiciones que permitan registrar las defunciones de personas cuyos nacimientos nunca se hayan registrado. A la larga, se espera que el organismo convierta sus operaciones en procedimientos de rutina de emisión de certificados de nacimiento y de defunción y de documentos de identidad.

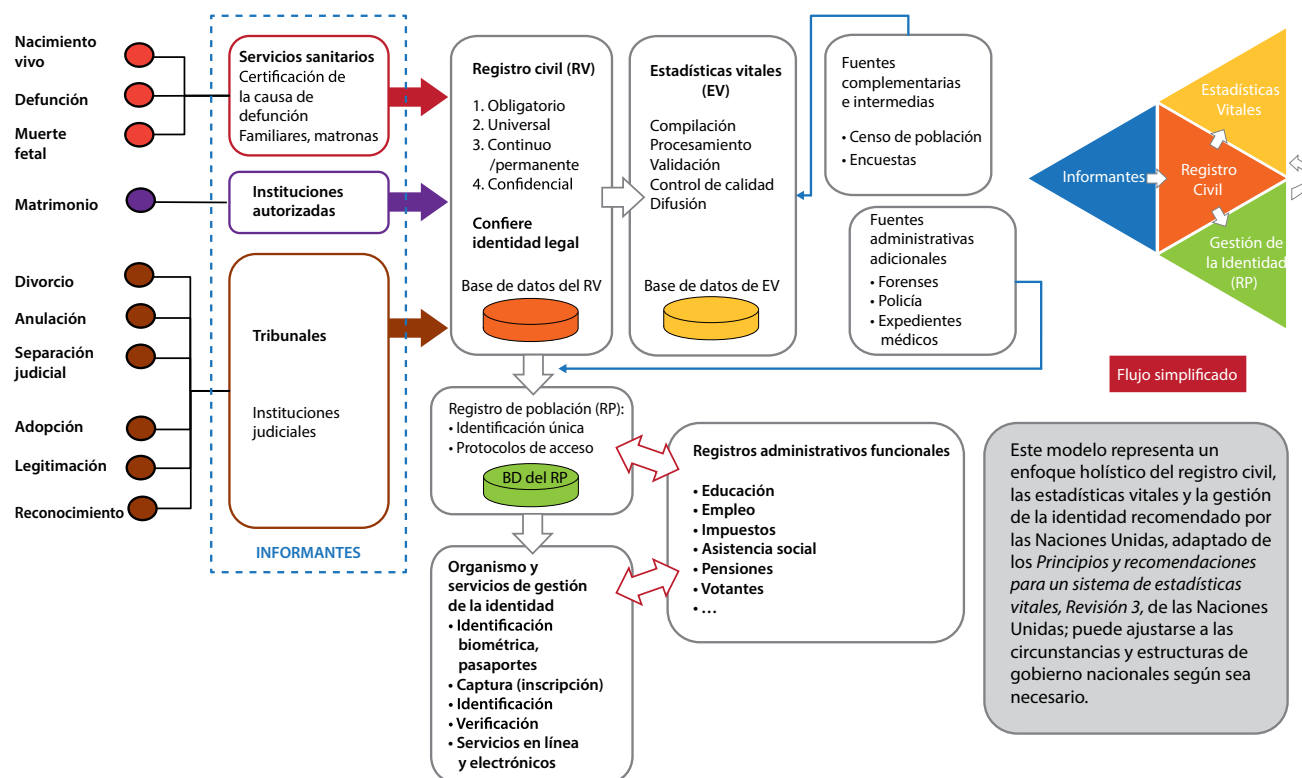
36. Otro desafío que enfrenta cualquier organismo de gestión de la identidad, en particular si ha asumido la función de registro civil, será garantizar la producción de estadísticas vitales regulares, precisas y fiables. Es necesario incorporar en los protocolos y procedimientos de notificación toda la información relativa a la ocurrencia del aconteci-

miento y a las características de los interesados pertinentes, de conformidad con las normas estadísticas internacionales. El establecimiento de canales regulares de comunicación con la autoridad nacional de estadística es otro componente crítico de todo el proceso de instituir un sistema holístico de registro civil, de estadísticas vitales y de gestión de la identidad a nivel nacional.

37. En la figura 1 se presenta un modelo que se está introduciendo y aplicando en varios países que están elaborando enfoques holísticos de este proceso, vinculando las funciones de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales. Por su propia naturaleza, la función de registro civil, en lo que respecta a sus repercusiones jurídicas, sigue siendo distinta, ya que sus procedimientos para la emisión de documentos legales relacionados con el estado civil de las personas, por definición, requieren protocolos adecuados y estrictos. En este modelo, el establecimiento y mantenimiento de los registros de población van de la mano de la función de registro civil. La función de estadísticas vitales sigue siendo competencia de la autoridad nacional de estadística, que se encarga de elaborar periódicamente estadísticas vitales basadas en los registros presentados por el registro de población o el organismo de registro civil. La función de gestión de la identidad está firmemente incorporada mediante el acceso a los registros de población y la expedición de pruebas de identidad biométricas en diferentes momentos de la vida de una persona.

38. Este modelo holístico garantiza el establecimiento de un mecanismo para conferir una identidad jurídica a todos de manera continua, universal e inclusiva, desde el nacimiento hasta la muerte, lo que también permite aprovechar la interoperabilidad del sistema en lo que respecta a proporcionar acceso a todos los servicios de manera eficaz e igual y desarrollar otros registros para fines diferentes utilizando las mismas definiciones, clasificaciones y metodología general. Se aconseja a los países que adopten esta solución longitudinal de desarrollo de sistemas de registros civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad basados en fundamentos legislativos únicos y una metodología general.

Figura 1  
Sistema de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad





## C. Propósito del *Manual* y resumen de su contenido

39. El propósito del *Manual* es ayudar a diseñar y llevar a cabo intervenciones de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social) autosostenibles, basadas en evidencia y medibles, para apoyar el programa de mejora general de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de un país objetivo. En él se esbozan las medidas que deben adoptarse paso a paso para desarrollar programas exitosos de cambio de comportamiento y social.

40. La actual revisión del *Manual* original, publicado en 1998, refleja una reestructuración del contenido que es conceptualmente coherente con los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, que fueron aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 45° período de sesiones en 2014.

41. Mientras que el *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, hace hincapié en la coordinación y la comunicación entre los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, los *Principios y recomendaciones*, incluyen disposiciones claras sobre la importancia de la comunicación y la motivación efectiva del público en general para registrar sus acontecimientos vitales: “Si no existe una motivación para inscribir los hechos con prontitud y exactitud, los sistemas de registro civil y estadísticas vitales no funcionarán debidamente. Deberá hacerse todo lo posible para informar a la opinión pública de las razones por las que la inscripción debe hacerse con prontitud y exactitud, sus obligaciones al respecto y las ventajas de su cumplimiento para el individuo y para la sociedad. La sociedad debe saber dónde, cuándo y cómo inscribir los sucesos vitales y por qué debe hacerlo.”<sup>15</sup> Así pues, el presente *Manual* se basa en las recomendaciones anteriores y aplica las herramientas de cambio de comportamiento y social (comunicación para el desarrollo) para una programación eficaz. El *Manual* incluye nuevos enfoques basados en la investigación sobre el terreno e incorpora buenas prácticas y lecciones aprendidas a fin de ayudar a los países objetivo a alcanzar altas tasas de registro civil de acontecimientos vitales.

42. En el capítulo I se dan orientaciones sobre los aspectos organizativos de un programa de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social); abarca la estructura de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, la importancia de la coordinación, el establecimiento y las principales actividades de un comité interinstitucional, la integración del programa de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social) y el programa general de mejora del registro civil, la gestión de la identidad y las estadísticas vitales, y el enfoque para obtener apoyo financiero y político.

43. El capítulo II se centra en la investigación y el análisis de datos y comportamiento para fundamentar el desarrollo de estrategias y planes, identifica las partes interesadas y los grupos de población y analiza los determinantes de un determinado comportamiento indeseable en un grupo determinado.

44. En el capítulo III se abordan los principales determinantes de un determinado comportamiento indeseable, la selección de las intervenciones más eficaces, la elaboración de estrategias, la planificación de la acción y los mensajes y argumentos que deben transmitirse.

45. El capítulo IV abarca la gestión de la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, la movilización de recursos, el calendario y los recursos necesarios, la asignación de los interesados responsables, y la determinación y movilización de los recursos humanos necesarios para el programa de comunicación para el desarrollo.

46. En el capítulo V se describe el proceso técnico de la puesta en marcha, implementación, seguimiento, investigación continua, evaluación y ajuste del programa de comunicación para el desarrollo (cambio de comportamiento y social).

47. En el capítulo VI se dan recomendaciones específicas para fortalecer los sistemas nacionales de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales.

<sup>15</sup> *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Informes estadísticos, Serie M, No. 19/Rev. 3, párr. 641.

48. En los anexos 1 a 14 se describen en detalle muchos de los componentes del programa de comunicación para el desarrollo y algunas mejores prácticas de países o ejemplos de instrumentos aplicados.

## D. Marco teórico

### 1. Comunicación para el desarrollo

49. En 1996, las Naciones Unidas adoptaron la siguiente definición oficial de comunicación para el desarrollo: “La comunicación para el desarrollo destaca la necesidad de apoyar los sistemas de comunicación recíproca que propicien el diálogo y permitan que las comunidades se manifiesten, expresen sus aspiraciones e intereses y participen en las decisiones relacionadas con su desarrollo”.<sup>16</sup>

50. En 2006, el Consenso de Roma alcanzado en el Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo<sup>17</sup> definió la comunicación para el desarrollo como “un proceso social basado en el diálogo mediante una amplia gama de herramientas y métodos. También se trata de buscar el cambio a diferentes niveles, lo que incluye escuchar, crear confianza, compartir conocimientos y habilidades, crear políticas, debatir y aprender, para un cambio sostenido y significativo. No se trata de relaciones públicas o comunicación corporativa”.

51. La comunicación para el desarrollo es un enfoque sistemático, planificado y basado en la evidencia, para promover cambios de comportamiento y sociales positivos y medibles<sup>18</sup>. La comunicación para el desarrollo es un enfoque que involucra a las comunidades y a los responsables de la toma de decisiones a nivel local, nacional y regional en un diálogo para promover, desarrollar e implementar políticas y programas que mejoren la calidad de vida de todos. La comunicación para el desarrollo utiliza el diálogo y el empoderamiento como instrumentos para involucrar a las poblaciones, especialmente a las marginadas o las que corren mayor riesgo. La comunicación para el desarrollo tiene por objeto fortalecer la capacidad de las comunidades para determinar sus propias necesidades de desarrollo, evaluar las opciones y adoptar medidas y evaluar el impacto de sus acciones a fin de subsanar las deficiencias que quedan.

52. Las estrategias de comunicación para el desarrollo que promueven el cambio de comportamiento y social son particularmente relevantes, y en muchos casos, esenciales, para los programas de desarrollo en la medida en que buscan lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la realización más amplia de los derechos de los niños, las mujeres y los hombres. Las estrategias y enfoques de comunicación para el desarrollo son necesarios para ayudar a proporcionar a los miembros de la comunidad la información esencial y ayudarles a desarrollar las habilidades y la confianza en sí mismos que necesitan para tomar decisiones informadas sobre cuestiones que afectan a sus vidas y su bienestar. Es necesario introducir y fortalecer políticas y leyes de apoyo, recursos y sistemas de prestación de servicios. Sin embargo, a menos que se garantice la participación y el empoderamiento de la población, la reforma legislativa y los esfuerzos de prestación de servicios y suministro por sí solos tendrán un impacto limitado a largo plazo.

53. Los cambios de comportamiento y sociales sostenidos solo son efectivos cuando se combinan con cambios en el entorno socioeconómico más amplio en el que viven las familias y las comunidades.<sup>19</sup> Esto incluye abordar factores subyacentes y contextuales, como las políticas gubernamentales, las desigualdades y los sistemas de representación, así como cuestiones relacionadas con la pobreza, la discriminación y los medios de vida sostenibles. Dentro de un entorno propicio, las estrategias y programas de comunicación para el desarrollo pueden ayudar a promover cambios duraderos en los valores y las prácticas, en las creencias tradicionales, culturales y religiosas, en las actitudes y percepciones, en las relaciones de género y en la dinámica de poder dentro de las comunidades y entre ellas. Estos cambios suelen llevar tiempo, son difíciles de medir y requieren un esfuerzo y una

<sup>16</sup> Resolución 51/172, artículo 6, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>17</sup> Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo: Lecciones, Desafíos y el Camino a Seguir. Banco Mundial, Washington DC, 2007.

<sup>18</sup> *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

<sup>19</sup> Documento de posición del UNICEF sobre la comunicación para el desarrollo; disponible en <https://www.unicef.org/cbsc/files/C4D-Position-Paper.doc>.

inversión de recursos sostenidos. A menudo, los gobiernos, los organismos de desarrollo y los donantes subestiman su necesidad.

54. Anteriormente conocida como “Información, educación, comunicación”, la comunicación para el desarrollo utiliza la investigación y los procesos consultivos para promover los derechos humanos, movilizar el liderazgo y las sociedades, influir en las actitudes y apoyar los comportamientos de aquellos que tienen un impacto en el bienestar de las familias y las comunidades en cuestión.

55. El pensamiento actual en materia de comunicación para el desarrollo, tanto en el mundo académico como en la práctica, se basa en los principios fundamentales de los derechos humanos: participación, igualdad, no discriminación, indivisibilidad e interdependencia. La participación de los interesados en todo el proceso estratégico de comunicación para el desarrollo permite incluir las especificidades y perspectivas locales y culturales en el diseño, ensayo y planificación de las estrategias de comunicación. Entre los muchos modelos utilizados para el cambio de comportamiento y social, las Naciones Unidas han adoptado un enfoque que integra los mejores elementos de varios modelos, asegurando al mismo tiempo que se aborden los principios clave de los derechos humanos, la igualdad de género y las normas basadas en los resultados.

56. Desde esta perspectiva, los participantes ya no se perciben como receptores pasivos de información (público, grupo objetivo), sino como agentes relevantes en un proceso de comunicación encaminado a la realización de sus derechos. Se considera, combina y utiliza toda la gama de medios de comunicación (desde los medios de comunicación de masas hasta la comunicación interpersonal, desde las tecnologías tradicionales hasta las nuevas, desde los medios impresos hasta los digitales, etcétera) en la medida en que se ajustan al propósito específico de una intervención, respetando al mismo tiempo los principios mencionados. La aplicación de esos principios también requiere el establecimiento de asociaciones con una amplia gama de interesados, la utilización de evidencia para fundamentar el diseño de los programas y la supervisión de su ejecución, la adopción de principios de gestión basada en resultados y el fortalecimiento de la capacidad de los diferentes participantes para cumplir sus funciones, prestando especial atención a las capacidades, la autoeficacia y la confianza de las personas.

57. La comunicación para el desarrollo utiliza una combinación de estrategias que incluyen la promoción, la movilización social, la comunicación para el cambio de comportamiento y social, y una mezcla de intervenciones centradas particularmente en el ámbito de la comunidad y el hogar, para facilitar el proceso de cambio de comportamiento y social. La comunicación para el desarrollo facilita el apoyo político para elaborar y aplicar políticas y asegurar una asignación adecuada de recursos, mediante la amplificación de las voces de las comunidades y su conexión con la promoción de políticas; motiva y moviliza a la sociedad civil, las organizaciones comunitarias, los dirigentes religiosos y las redes sociales para ayudar a los grupos tradicionalmente excluidos a reclamar sus derechos; y empodera a los hogares y las comunidades para que tomen las mejores decisiones en interés de su bienestar y en el de la comunidad.

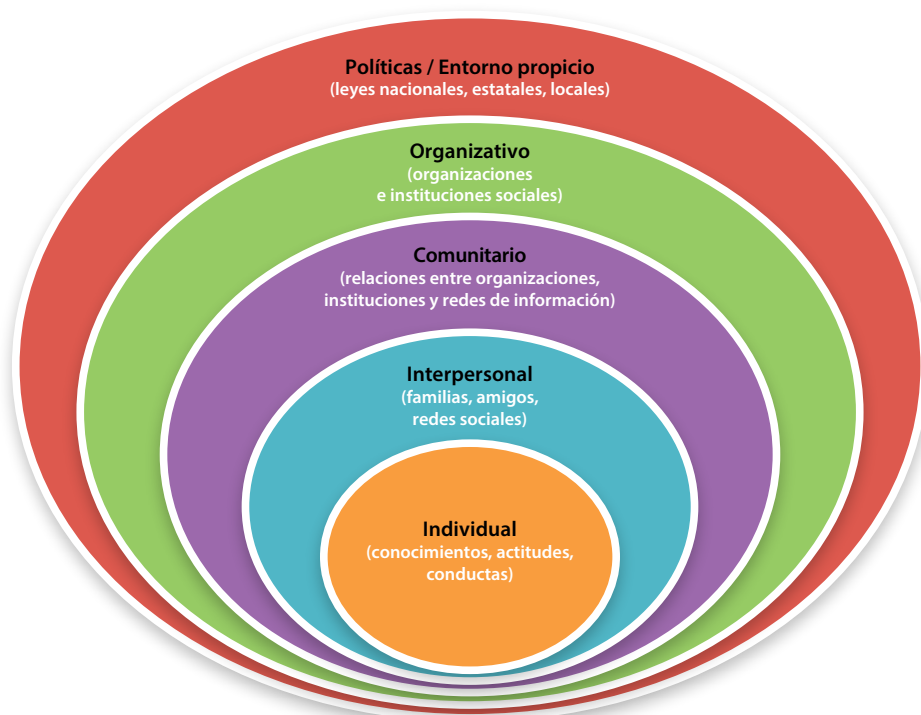
## 2. Modelo ecológico

58. La comunicación para el desarrollo es un concepto basado en varios modelos teóricos. La principal teoría está vinculada al modelo ecológico de Bronfenbrenner.

59. El modelo ecológico<sup>20</sup> es un marco basado en la teoría para entender los niveles de influencia en el comportamiento de una persona. Este modelo muestra claramente que los cambios a nivel individual y social solo pueden ocurrir cuando los cinco niveles jerárquicos del modelo están involucrados y contribuyen a esos cambios. La figura muestra los cinco niveles del modelo ecológico: individual, interpersonal, comunitario, organizativo y políticas/entorno propicio.

<sup>20</sup> *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

Figura 2  
Niveles del modelo ecológico



60. El nivel individual del modelo ecológico se refiere a las características de una persona que influyen en el comportamiento, como los conocimientos, las actitudes, las conductas, la autoeficacia, su evolución, el género, la edad, la identidad religiosa, la identidad racial/étnica, la orientación sexual, la situación económica, los recursos financieros, los valores, las metas, las expectativas, la alfabetización, el estigma y otros.

61. El nivel interpersonal se centra en las redes sociales formales e informales y en los sistemas de apoyo social que pueden influir en los comportamientos individuales, incluida la familia, los amigos, los compañeros de trabajo y las redes, costumbres o tradiciones religiosas.

62. El nivel comunitario incluye las relaciones entre organizaciones, instituciones y redes de información dentro de límites definidos, incluido el entorno construido (por ejemplo, los parques), las asociaciones de pueblos, los líderes comunitarios, las empresas y el transporte. Si bien la comunidad es un concepto complejo que no está ni exclusiva ni necesariamente vinculado a los límites geográficos (por ejemplo, las comunidades en línea), en el presente *Manual* hace referencia principalmente a una comunidad dentro de los límites geográficos de una zona de registro primario, siempre que la oficina de registro sea accesible a todos los segmentos de la población de la zona. Sin embargo, debe prestarse atención al hecho de que pueden coexistir diferentes comunidades dentro de una misma zona geográfica. Es posible que se requieran enfoques específicos para cada una de ellas si existen diferencias significativas en sus respectivos sistemas de valores, creencias, normas, etcétera.

63. El nivel organizativo se refiere a las organizaciones o instituciones sociales con normas y reglamentos para operaciones que afectan a la forma o el grado en que, por ejemplo, se prestan servicios de registro civil a una persona o grupo.

64. El nivel de políticas/entorno propicio abarca las leyes y políticas locales, estatales, nacionales y mundiales, incluidas las políticas relativas a la asignación de recursos para los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y el acceso a los

servicios de registro civil, las políticas restrictivas (por ejemplo, tasas o impuestos elevados), o la falta de políticas que vinculen el registro con el acceso a determinados servicios.

65. El modelo ecológico hace hincapié en las interacciones verticales y horizontales entre los factores, y la interdependencia de estos, dentro y a través de todos los niveles de un problema de desarrollo. El modelo se completa con varias teorías y modelos que proporcionan marcos analíticos y pistas para la acción en cada uno de los niveles.

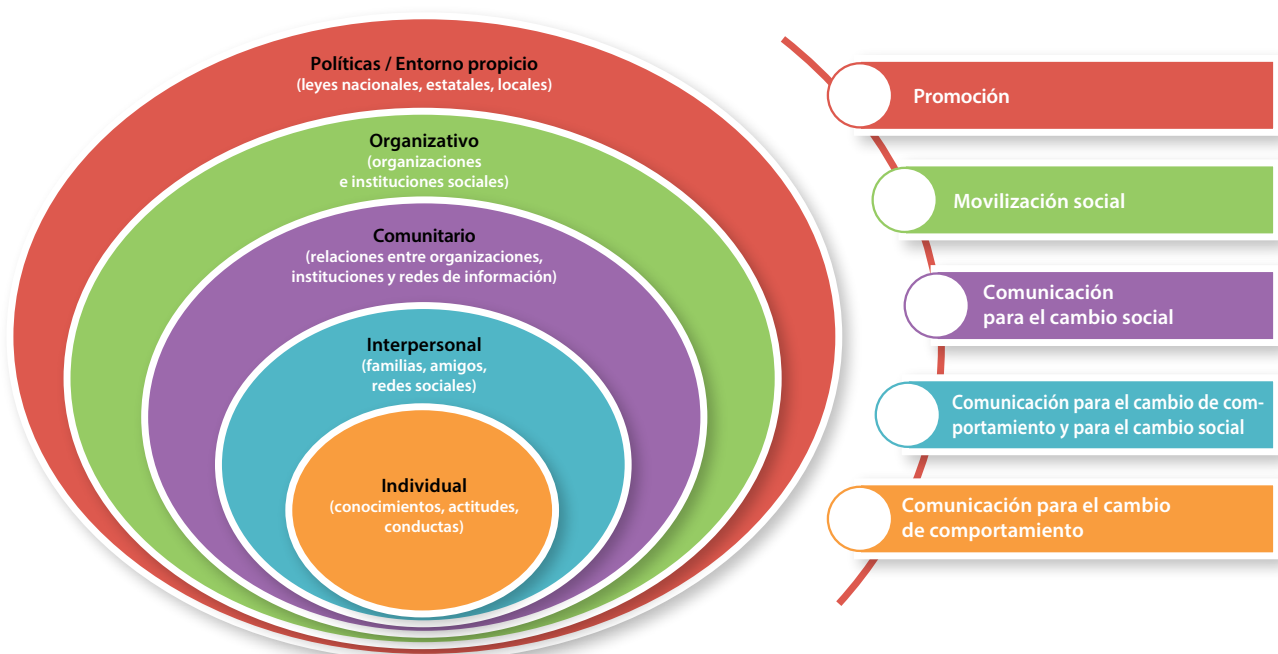
66. La figura 3 muestra el vínculo entre los enfoques de la comunicación para el desarrollo y el modelo ecológico:

67. Aplicando una combinación de estas estrategias mediante un proceso planificado sistemáticamente y basado en evidencia, la comunicación para el desarrollo puede contribuir de manera significativa a la obtención de resultados medibles en ámbitos como:

- a) Mayor conocimiento de los beneficios de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y las obligaciones asociadas a ellos;
- b) Mayor reconocimiento de la importancia de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad para la satisfacción de los derechos humanos y para la gobernanza y mejores actitudes hacia el registro civil;
- c) Mayor demanda y uso de los servicios de registro civil;
- d) Mayor apoyo al registro civil por parte de familia, amigos, compañeros, redes religiosas, etcétera;
- e) Cambios en las costumbres, tradiciones y normas sociales que propicien el apoyo, incluido el diseño de servicios y procedimientos teniendo en cuenta la cultura;
- f) Mayor participación de la comunidad en el diálogo, la planificación y la acción para mejorar el registro civil;
- g) Mayor participación, movilización y coordinación de la coalición de interesados para elaborar y aplicar estrategias de comunicación encaminadas a la mejora del registro civil;

Figura 3

### Enfoques de la comunicación para el desarrollo y el modelo ecológico



- h) Aumento de la capacidad a diferentes niveles para planificar, presupuestar, ejecutar, supervisar y evaluar un programa de creación de demanda en apoyo de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, incluidas las actitudes, las habilidades interpersonales y el compromiso de los trabajadores de primera línea en la promoción del registro civil;
- i) Políticas, planes y servicios de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad que respondan a las demandas de la comunidad, con especial atención a los grupos vulnerables y de difícil acceso.

68. Los profesionales de la comunicación para el desarrollo utilizan una serie de modelos teóricos de cambio de comportamiento y social. Estos incluyen:

- El modelo de creencias de salud;
- El modelo transteórico del cambio;
- La teoría del comportamiento planificado para el nivel individual;
- La teoría cognitiva social;
- Las teorías de normas sociales;
- Los modelos de redes sociales y apoyo social para el nivel interpersonal;
- La teoría de la organización comunitaria y otros modelos participativos;
- La teoría de la difusión de innovaciones;
- La teoría de la comunicación;
- Las teorías de mercadotecnia social;
- Los modelos de redes sociales y apoyo social para el nivel comunitario;
- Las teorías de cambio organizacional, de organización y desarrollo comunitario y de movimiento social para el nivel organizativo;
- La teoría del establecimiento de la agenda para el nivel de políticas<sup>21</sup>.

Si bien estas teorías y modelos no se describen en el presente *Manual*, constituyen el fundamento de la orientación y los enfoques contenidos en él. Las personas que participan en la investigación formativa, en el análisis de la comunicación y en la comunicación en el ámbito de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad para la programación del desarrollo desde una función técnica deberían estar familiarizadas con las teorías y/o contar con la ayuda de expertos externos para la aplicación selectiva y adecuada de la teoría. Como mínimo, el modelo transteórico del cambio y la teoría de la difusión de innovaciones deben tenerse en cuenta al elaborar una estrategia de comunicación para el desarrollo. El uso de modelos teóricos se explicará más adelante en el *Manual*.

### 3. Pasos para el desarrollo y la implementación de un programa de comunicación estratégica

69. Hay ciertos componentes básicos que deben considerarse al elaborar un programa de comunicación para el desarrollo. En la figura 4 (véase la página siguiente) se resumen los cinco pasos que comprenden la mayoría de los modelos de planificación estratégica<sup>22</sup>.

70. Además de esos cinco pasos, el establecimiento de responsabilidades de gestión y de mecanismos de coordinación de la comunicación, de asociaciones y de grupos de trabajo puede considerarse un componente general del proceso.

71. Las asociaciones y la coordinación son particularmente relevantes en el caso de la comunicación para el desarrollo de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, habida cuenta de los diferentes sistemas de que se trata, que incluyen tanto los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad como una amplia gama de usuarios y contribuyentes. Es fundamental que el programa de comunicación para el desarrollo aproveche al máximo los activos existentes y se base en la integración con los diferentes programas existentes, como la educación sanitaria, la protección

<sup>21</sup> *Theory at a Glance, A Guide for Health Promotion Practice*. Instituto Nacional del Cáncer, Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos, 2005, y *Communication for Development Strategic Vision and Policy Framework for Implementation of UNICEF's Strategic Plan 2014-2017*.

<sup>22</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

Figura 4  
Pasos comunes a la mayor parte de los modelos de planificación económica



de los niños o la educación en materia de derechos humanos. Por ello, la elección de los asociados y el buen funcionamiento de los mecanismos de coordinación son fundamentales para el éxito del programa.

72. La evaluación y la replanificación deben impulsar los ajustes del programa actual o el diseño de nuevos programas, lo que dará lugar a un proceso de reflexión y acción.

73. La participación e implicación de los interesados —incluida la población que se espera que utilice los servicios de registro civil— en todas las etapas del proceso del programa es importante para aumentar la identificación y la sostenibilidad y para aportar diferentes perspectivas y capacidades al análisis, la planificación y la ejecución.

74. Este *Manual* ofrece una orientación detallada sobre las diferentes medidas que deben adoptarse en cada etapa del proceso.

## E. Beneficios de un sistema de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales de alta calidad

75. Muchos países europeos cuentan con sistemas avanzados de registro de la población que permiten obtener estadísticas de los municipios de todos los tamaños. Estos sistemas son útiles tanto para identificar a las personas que residen en cada municipio o distrito, que tienen derecho a votar en esas jurisdicciones o que están sujetas a pagar impuestos en ellas, como para proveer información sobre la movilidad de la población. Los registros de población reciben un flujo continuo de información de los sistemas de registro civil, lo que

les permite estar actualizados en sus datos, mantenerse al día en cuanto al flujo de población y actualizar asimismo, de manera continuada, los censos de población.

76. Muchas naciones de todo el mundo utilizan la información del registro civil como base para un sistema nacional de identificación de los residentes y de los ciudadanos de sus países.

77. Esa información es sumamente valiosa para el sistema electoral, al proporcionar listas actualizadas y precisas de las personas que pueden votar en los distintos niveles de elecciones: presidenciales, parlamentarias nacionales o regionales y municipales. De hecho, un sistema de registro civil que proporcione información exacta y precisa contribuye en gran medida a la exactitud de los censos electorales y a la organización y supervisión eficientes de las elecciones.

78. En el plano internacional, unas estadísticas vitales precisas y completas permiten comparar y evaluar las diferencias entre los países y las regiones, así como trazar las etapas demográficas del progreso en las condiciones geográficas, sociales, políticas y económicas en el proceso de desarrollo social y económico.

79. Algunos países, como Chile, centralizan algunos servicios gubernamentales en su administración del registro civil, tal que la expedición de tarjetas de identificación con características de seguridad avanzadas (las huellas dactilares, entre otras) o la emisión de visados y pasaportes. El número de identificación personal de una persona puede vincularse a diversos programas de prestaciones de la seguridad social, incluidas las pensiones. En otros países, especialmente en el este de Europa, el uso de servicios religiosos (bautizos, bodas, funerales, etcétera) está condicionado a la presentación de un certificado oficial del registro civil (nacimiento, defunción, etcétera).

80. La centralización de los servicios de registro también puede incluir la expedición de documentos de nacionalidad y visados para la inmigración y emigración, lo que bien podría resultar en una mayor eficacia en función de los costes.

81. En general, los registros de inscripción de acontecimientos vitales tienen como objetivo principal ser documentos jurídicos de interés directo para la persona interesada. Los registros individuales también sirven de punto de partida para una serie de programas operativos, en particular en materia de salud pública, planificación familiar, investigación médica, programas de atención materno-infantil, demografía histórica y estudios genéticos y epidemiológicos.

82. Los registros de defunciones son de particular importancia en la salud pública para determinar la magnitud y la distribución de los principales problemas de enfermedades. Los datos de esos registros constituyen el punto de partida de estudios epidemiológicos sobre enfermedades altamente infecciosas, como el ébola, el SIDA, la poliomielitis o el paludismo. Al mismo tiempo, el registro de defunciones permite a los gobiernos planificar mejor el fondo para las pensiones, ajustar las listas de votantes, etcétera.

83. La información sobre las causas de muerte es esencial para la investigación médica sobre problemas de salud tan importantes como el cáncer y las enfermedades cardíacas.

84. Los registros de defunciones suelen ser los primeros indicadores de la existencia de enfermedades epidémicas e infecciosas que requieren medidas de control inmediatas. Dado que los registros se codificarían geográficamente, incluso por municipio, podrían incluso proporcionar información sobre las causas de muerte en un municipio específico y ayudar así a los funcionarios a cumplir sus responsabilidades.

85. En las zonas donde se han erradicado las principales enfermedades epidémicas (como la viruela, el paludismo, la fiebre amarilla y la peste), la aparición de un caso de cualquiera de esas enfermedades como causa de muerte debe desencadenar inmediatamente la adopción de medidas para inmunizar o tratar a las personas que puedan haber estado en contacto con la persona enferma durante la enfermedad causante de la muerte. En este caso, el registro de defunciones tiene no solo importancia estadística, sino tam-



bién una importancia individual vital para los miembros de la comunidad en la región afectada.

86. Los registros de defunciones son de utilidad en los programas de seguridad pública y de prevención de accidentes y en la depuración de expedientes de la seguridad social, registros de casos de morbilidad, censos electorales, impuestos y expedientes del servicio militar. También se utilizan para determinar la necesidad de programas de prevención de la mortalidad infantil y materna.

87. Las estadísticas de mortalidad proporcionan información sobre la magnitud y la distribución de las principales enfermedades y problemas de salud y son útiles en la planificación, la realización y la evaluación de programas de control o prevención. Las estadísticas sobre las muertes por consumo de drogas y sustancias tóxicas han sido cruciales para lograr la aprobación de legislación que proteja a las personas. Se han abierto centros de rehabilitación y de control de sustancias tóxicas y se han puesto en marcha programas de educación pública para alertar al público sobre estos peligros.

88. Los estudios de mortalidad revelan una diferencia cada vez mayor entre la esperanza de vida de los hombres y las mujeres en los países en desarrollo, lo que repercute en que aumente el número de mujeres que sean cabeza de familia. Los estudios sobre la mortalidad materna e infantil requieren datos de registro de alta calidad. La investigación sobre la propagación del SIDA, incluida la transmisión perinatal de esa enfermedad, requiere estadísticas fiables sobre la causa de la muerte. La disponibilidad de datos de mortalidad para subdivisiones políticas pequeñas ha ayudado a delimitar los problemas de salud y a formular políticas apropiadas. Los datos subnacionales sobre la causa de la muerte han permitido a los planificadores de la salud centrarse en las condiciones de morbilidad específicas de las diferentes comunidades e incluso grupos étnicos. Los accidentes de tráfico, la violencia y el suicidio siguen siendo importantes causas de muerte entre los adultos jóvenes en algunos países. La evaluación de la gravedad de cualquier situación sería pura especulación si no se cuenta con las cifras de un sistema de registro de acontecimientos vitales.

89. A efectos administrativos, los registros de nacimiento se utilizan para programas de salud pública, como la vacunación, la inmunización y tantos otros.

90. Los registros de nacimiento también pueden identificar a las mujeres que han tenido varios hijos nacidos vivos y que por ello podrían entrar en programas de planificación familiar.

91. Para comprender la dinámica de la fecundidad, los datos sobre la edad y la educación de la madre y el tamaño y la composición de la familia influyen considerablemente en la fecundidad total y, por lo tanto, pueden ser decisivos para elaborar políticas destinadas a limitar el tamaño de las familias.

92. El rápido crecimiento de la población en muchos países se ha convertido en un motivo de grave preocupación y ha dado lugar a la adopción de medidas de planificación familiar, que requieren datos exactos sobre la fecundidad.

93. Los estudios genéticos y los estudios exhaustivos de la mortalidad infantil y de los antecedentes reproductivos de las familias son útiles para la investigación cuando los registros de nacimiento están vinculados con los de las muertes de lactantes.

94. Las estadísticas sobre los nacimientos y las muertes fetales, maternas y de lactantes son muy importantes para los programas de atención materno-infantil. Estos datos, clasificados por lugar de ocurrencia (hospital, hogar, zonas urbanas y rurales), peso al nacer, edad de gestación, paridad y edad de la madre, proporcionan información útil para la planificación, ejecución y evaluación de los servicios de prevención de la mortalidad materno-infantil.

95. Los registros de nacimiento son el punto de partida de los programas de salud pública para la atención postnatal de la madre y el niño. Sirven de base para las visitas de las enfermeras de salud pública para enseñar a las madres a cuidar de sus recién nacidos, para

organizar el cuidado especial de los bebés prematuros, para las vacunaciones e inmunizaciones y para la identificación de malformaciones congénitas y otras condiciones que requieren atención médica.

96. Los registros de matrimonios y divorcios se utilizan en los estudios sociales y demográficos para evaluar la dinámica del progreso social y demográfico a nivel local, nacional o regional. El registro de matrimonios y divorcios ofrecería una protección mayor de los derechos de la mujer en el matrimonio y en el proceso de divorcio. Esto contribuirá a una mejor protección de los derechos de los niños, al garantizar la responsabilidad de los padres hacia sus hijos después del divorcio. El registro oficial de los matrimonios, en combinación con un sistema punitivo claro, podría impedir los matrimonios infantiles. Al respecto, las estadísticas recopiladas pueden desencadenar cambios en las disposiciones legales y medir el impacto de diversos programas demográficos (por ejemplo, el aumento de la edad de matrimonio en hombres y mujeres).

97. En el ámbito demográfico, los usos de los datos de estadísticas vitales incluyen la preparación de estimaciones y proyecciones de población y estudios de diversas características de la población, así como estudios de mortalidad, fecundidad y nupcialidad. Esos datos son esenciales para la elaboración de tablas de vida y se utilizan para la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de programas de atención de la salud materno-infantil, educación, vivienda y seguridad social.

98. Los registros de acontecimientos vitales y el registro civil pueden utilizarse para la investigación genealógica con el fin de trazar la ascendencia de las personas interesadas en documentar su árbol genealógico. La expedición de certificados genealógicos especiales aportará ingresos adicionales.

99. Un buen sistema de registro civil/estadísticas vitales puede proporcionar información valiosísima para ayudar a diseñar e implementar programas eficaces de lucha contra las desigualdades entre los diversos grupos de población.

100. Los datos básicos para el cálculo de diversos índices de mortalidad se obtienen de las estadísticas vitales. A los efectos de la comparación internacional, la Organización Mundial de la Salud ha recomendado que se utilicen la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, la tasa bruta de mortalidad y la tasa proporcional de mortalidad a partir de los 50 años de edad para medir los niveles de salud.

101. La información fiable de los registros de nacimiento y defunción se utiliza en la elaboración de políticas y programas públicos, en particular en lo que respecta a la identificación de subgrupos de población que necesitan programas médicos, de salud y de nutrición, planificación familiar, atención materno-infantil y otros servicios. Se entiende que para este fin el registro de las defunciones debe hacerse inmediatamente (por ejemplo, dentro de las 24 horas siguientes a su ocurrencia), de manera que la información se procese y esté disponible rápidamente. Los atrasos de tres, cuatro o más años en los registros de defunciones no ayudarán a ese propósito, y las estadísticas de defunciones serán útiles solo para fines históricos.

102. Un informe de 1993<sup>23</sup> respalda que el uso de la información aportada por los datos de estadísticas vitales del registro civil es necesaria para seguir los logros de un país en materia de política demográfica y constata que los datos demográficos procedentes del registro civil y de acontecimientos vitales desempeñan un papel importante en la elaboración de las políticas y programas de un país en materia de población, medio ambiente y desarrollo socioeconómico, y en el seguimiento y la evaluación de esas políticas.

103. Se comprobó que para que esas políticas sean eficaces, el país debe establecer objetivos para las regiones, las provincias e incluso las comunidades. A ese respecto, las estadísticas vitales obtenidas del registro civil tienen claras ventajas sobre los datos de las encuestas, pues permiten la estimación de series temporales de la fecundidad y la mortalidad a nivel nacional y subnacional. Además, el registro civil permite conocer más a fondo las

<sup>23</sup> Véase "Uses of civil registration records and vital statistics in population policy making and evaluation", documento preparado por la División de Estadística de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), presentado en un taller para Asia oriental y meridional sobre la aceleración de la mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, celebrado en Pekín en 1993.

tendencias; por ejemplo, las tendencias de la mortalidad infantil, para las que se pueden tabular los datos por edad de los lactantes en días, semanas y meses.

104. La población anual estimada por edad y sexo se necesita no solo para utilizarla como denominador para calcular las tasas de fecundidad y mortalidad por edad, sino también para otros aspectos de la planificación del desarrollo, tal que el empleo y la vivienda, el transporte y la educación, y asimismo para el cálculo del producto interior bruto per cápita. Cuando se dispone de estadísticas vitales fiables y se puede medir la migración internacional, se pueden obtener estimaciones anuales de la población mediante una ecuación sencilla utilizando datos del censo. Además, como la cobertura del censo de población y la del sistema de registro civil es tal que proporcionan datos a nivel subnacional e incluso comunitario, se pueden obtener estimaciones razonables para localidades y comunidades. Esos datos tienen ahora una gran demanda en el sector privado, aparte de que los urbanistas y las administraciones locales siempre han buscado datos a ese nivel.

105. En el plano internacional, unas estadísticas vitales precisas y completas permiten comparar y evaluar las diferencias entre los países y las regiones y trazar las etapas demográficas del progreso en las condiciones geográficas, sociales, políticas y económicas en el proceso de desarrollo social y económico.

106. Para seguir el logro de este valioso objetivo se debe disponer de información precisa procedente de sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales completos y eficaces.

107. El registro de los nacimientos es esencial porque constituye el derecho inalienable de todo niño a tener una identidad jurídica. Este principio se expresa en el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, en el que se establece que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. Otro pacto, sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para el matrimonio y el registro del mismo, proclama que todos los matrimonios deberán ser inscritos en un registro oficial apropiado por la autoridad competente. El vínculo entre los derechos humanos y el registro de acontecimientos vitales se puso de relieve en el Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado en 1974.<sup>24</sup>

108. En el Plan de Acción Mundial sobre Población se identificaron varios ámbitos que requerían investigación para completar las lagunas de conocimiento existentes; uno de ellos era la recopilación, el análisis y la difusión de información relativa a los derechos humanos en relación con cuestiones de población, y la preparación de estudios destinados a aclarar, sistematizar y aplicar más eficazmente esos derechos humanos.

109. Los derechos humanos en cuestión eran en su mayoría los establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño y los dos tratados internacionales conocidos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

110. Las Naciones Unidas también adoptaron la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>25</sup> y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.<sup>26</sup>

111. En 1976 entraron en vigor el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como instrumentos jurídicamente vinculantes de derecho internacional.

112. Sin embargo, debido a que los sistemas de registro no funcionan eficazmente, en muchos países un gran número de personas se ven privadas del derecho a una prueba de nacimiento, matrimonio, divorcio o defunción, que establecería el nombre de la persona, la edad, el estado civil, etcétera, y de su acceso a derechos civiles y humanos. La salvaguardia del derecho al registro civil es necesaria para proteger los derechos humanos. En este sentido, para las mujeres y las personas pertenecientes a minorías, la calidad del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad es primordial tanto para identificar como para resolver las desigualdades en el acceso a los servicios y en la participación en los

<sup>24</sup> Véase [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/E\\_CONF.60\\_19\\_Plan.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/E_CONF.60_19_Plan.pdf).

<sup>25</sup> Véase <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

<sup>26</sup> Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.

derechos cívicos. El mantenimiento de un sistema de calidad de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad puede tener enormes beneficios para las mujeres y las niñas<sup>27</sup>. Un registro legal puede ayudar a las mujeres a conservar su parte de los bienes y otras protecciones en caso de divorcio. Un certificado de matrimonio puede servir de respaldo legal para que una mujer viuda ejerza sus derechos de herencia. El registro del nacimiento de las niñas y de sus matrimonios puede revelar los matrimonios infantiles y forzados y ofrecer a las mujeres la posibilidad de recurrir legalmente. En efecto, el hecho de tener una identidad jurídica individual permite a las mujeres ejercer sus derechos y responsabilidades.

<sup>27</sup> Véase <http://www.data2x.org/partnerships/crvs/>.

113. El párrafo 2 del artículo 10 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que se debe ofrecer una protección especial a la madre durante un período razonable antes y después del parto. Si el nacimiento de un bebé no se registra de inmediato, no se establece un vínculo con la unidad de atención médica que se ocupa de la atención de la salud infantil y materna. En este caso se podría negar a la madre el derecho a esta “protección especial” por la falta de registro.

114. Los datos de los registros de defunción sirven de guía para la elaboración de programas de salud pública destinados a proteger y mejorar la salud de toda la población. Estos programas son necesarios para garantizar que, como se dispone en los apartados *a*) y *c*) del párrafo 2 del artículo 12 del Pacto, los Estados puedan adoptar las medidas necesarias para el sano desarrollo del niño y la prevención, el tratamiento y la lucha contra las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole.

115. Los matrimonios infantiles han sido prohibidos en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que los hombres y las mujeres en edad de contraer matrimonio tienen derecho a casarse. En este contexto, se entiende por edad de contraer matrimonio la edad fijada por la ley del país en el que se va a contraer matrimonio como edad mínima para el matrimonio, una edad mínima destinada a prohibir el matrimonio infantil.

116. El Estado puede determinar si cada uno de los futuros cónyuges tiene edad de contraer matrimonio de conformidad con las leyes del país si tanto la novia como el novio tienen que presentar un certificado de nacimiento que demuestre que han cumplido la edad requerida para contraer un matrimonio legal. Además de que contiene información sobre la filiación de los padres, el certificado de nacimiento también puede aportar pruebas de que los futuros cónyuges no son parientes consanguíneos en un grado que les negaría el derecho a casarse, por consanguinidad. En una sociedad monógama, si una de las partes de un matrimonio previsto ha estado casada anteriormente, un certificado de defunción del cónyuge anterior o un certificado de divorcio aportará pruebas de que tiene derecho a volver a casarse.

117. Otros beneficios del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad incluyen su importancia para los derechos humanos a una nacionalidad, apoyo familiar y parental, alimentación y nutrición, educación, empleo y los derechos a votar y a presentarse a elecciones, a poseer bienes y a migrar.

118. Los registros vitales son un valor poderoso en el ejercicio de los derechos humanos; las personas deben ser conscientes de hasta qué punto los registros son importantes en sus vidas.

119. En 2015, la comunidad mundial se comprometió, para el período 2016-2030, a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que tratan de “poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir las desigualdades y combatir el cambio climático, asegurándose al mismo tiempo de que nadie se quede atrás”. La Agenda 2030, definida por la resolución 70/1 (2015) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”), contiene 19 objetivos y 169 metas. La lista final de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible incluía 230 indicadores, 67 de los cuales pueden medirse eficazmente utilizando datos derivados de sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad que funcionan bien. Algunos objetivos e indicadores están directamente relacionados con el registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, como la medición de la “proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil”.<sup>28</sup> También hay un indicador claro, el 16.9, que dice: “De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Samuel Mills, Carla Abouzahr, Jane Kim, Bahie M. Rassekh y Deborah Sarpong. 2017. *Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Documento preparado para el Curso de aprendizaje electrónico sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales.

<sup>29</sup> Véase [https://unstats.un.org/unsd/demographic/crvs/Global\\_CRVS\\_Docs/news/CRVS\\_and\\_the\\_SDGs\\_2016.pdf](https://unstats.un.org/unsd/demographic/crvs/Global_CRVS_Docs/news/CRVS_and_the_SDGs_2016.pdf).

120. Se espera que la educación de la población sobre la función que desempeña el registro civil y la participación de las personas y las comunidades en la promoción de él contribuyan a fortalecerlo en todo el mundo y a mejorar también las estadísticas vitales derivadas de los registros vitales. Además, el registro civil debe considerarse una institución nacional de promoción y protección de los derechos humanos.

121. Un país que gestiona un registro de población o que desea establecerlo ha de basarse en gran medida en las notificaciones de acontecimientos vitales que se registren en el sistema de registro civil para actualizar sus archivos. Por consiguiente, la exactitud y la fiabilidad del registro de población dependen de la fiabilidad de los asientos del registro civil.

122. Un registro de población no debe confundirse con un sistema de registro civil. Este último es un sistema de datos individualizados que se utiliza para registrar de forma continua y/o para coordinar la vinculación de determinada información sobre cada miembro de la población residente de un país o zona, lo que permite determinar la información actual sobre el tamaño y las características de la población en intervalos de tiempo seleccionados.

123. Un registro de población contiene un inventario de la población residente de un país. Las características registradas pueden incluir el nombre, el sexo y la edad de la persona, así como los acontecimientos de nacimiento, matrimonio y defunción, adopción, legitimación y divorcio, el nivel educativo, la residencia y la ocupación.

124. La actualización de este tipo de registro es un proceso continuo en el que las notificaciones de determinados acontecimientos que se registren en diferentes sistemas administrativos —por ejemplo, el registro civil— se vinculan a un registro de población de forma automática y continua.

125. Para una lista detallada de los usos y beneficios de los sistemas de registro civil/estadísticas vitales/gestión de la identidad, véanse los párrafos 80 a 112 del *Manual de sistemas y métodos de estadísticas vitales, Volumen I, Aspectos jurídicos, institucionales y técnicos* (1991).

## CAPÍTULO I

# Aspectos institucionales de la comunicación para el desarrollo para sistemas eficaces de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad

### Resumen

La elaboración de los planes iniciales y el marco básico para el programa de comunicación para el desarrollo requiere alto grado de conocimientos especializados en una amplia variedad de ámbitos, creatividad y pensamiento original. Se deberían seguir los siguientes pasos:

- a) Creación de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo;
- b) Establecimiento del Comité Interinstitucional y del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo;
- c) Identificación de áreas problemáticas y barreras sociales y de comportamiento para el registro y de determinantes de un proceso de registro exitoso;
- d) Establecimiento de las prioridades;
- e) Desarrollo de los objetivos de impacto;
- f) Formulación de un concepto preliminar de comunicación para el desarrollo a nivel nacional;
- g) Obtención de la aprobación del Gobierno y la asignación de recursos del Gobierno y de los asociados para el desarrollo;
- h) Establecimiento de objetivos, resultados e indicadores específicos para el cambio de comportamiento y social para los diversos grupos participantes en los diferentes niveles del modelo ecológico;
- i) Desarrollo de un enfoque estratégico integral para el cambio de comportamiento y social, con la debida atención a los más desfavorecidos y marginados;
- j) Identificación de las mejores intervenciones;
- k) Elaboración de mensajes clave, información de apoyo, materiales de comunicación y un plan de difusión;
- l) Elaboración del plan de aplicación de la comunicación para el desarrollo;
  - i. Desarrollo de una campaña integral en los medios de comunicación utilizando todos los medios y otras herramientas de comunicación;
  - ii. Elaboración de material de formación, planificación y organización de actividades de fomento de la capacidad;
  - iii. Establecimiento y puesta en marcha de mecanismos de coordinación a nivel nacional, regional y comunitario;
  - iv. Identificación y movilización de recursos humanos, en particular la formalización de las funciones y responsabilidades de los agentes que participan en el programa y la definición de mecanismos de rendición de cuentas y supervisión de apoyo para la comunicación y la participación comunitaria;
    - v. Desarrollo de un marco y de instrumentos de seguimiento y evaluación;
- m) Recopilación de datos sobre la aplicación e información sobre los efectos, seguimiento de la aplicación y corrección del plan de aplicación, si es necesario.

## A. Nota conceptual sobre la organización y la gestión de la comunicación para el desarrollo

### Función en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad

126. La elaboración de un programa eficaz de comunicación para el desarrollo es esencial para mejorar con éxito los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de un país. La organización y el establecimiento de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería ser parte integrante de todo el proceso, desde la planificación inicial hasta la finalización de un plan de acción nacional. Si el Gobierno muestra dudas, los asociados para el desarrollo pueden apoyarlo para lograr los resultados previstos. En Mozambique, por ejemplo, los asociados para el desarrollo apoyaron al Gobierno en la contratación de expertos en comunicación y en la elaboración de una estrategia de comunicación para el desarrollo.

127. El programa de comunicación para el desarrollo debe concebirse para aumentar las tasas de registro civil entre el público en general y, en particular, entre las personas de las zonas en las que se sabe que los acontecimientos vitales se registran muy poco; el programa motivará a las personas a registrar esos acontecimientos con prontitud y a aceptar dicho registro como parte habitual de su vida. También tendrá por objeto superar las barreras que impiden el registro adecuado de los acontecimientos vitales y hacer participar y capacitar a las poblaciones, las comunidades, las autoridades del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, a la sociedad civil y a los dirigentes religiosos, oficiales y no oficiales, para promover activamente el registro civil.

128. Los demás elementos de un programa general de mejora del registro tienen esencialmente un carácter más administrativo/de gestión y dan lugar a cambios en los aspectos jurídicos, administrativos y técnicos de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, de los que se ocupa el *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento* y las *Directrices sobre el marco legislativo para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad*.

129. Sin embargo, si las personas no perciben el registro como algo necesario y no conocen los beneficios del mismo, si carecen de la capacidad o la confianza en sí mismos para registrar eficazmente los acontecimientos vitales, si no cuentan con el apoyo de su familia, sus pares y sus comunidades, y si no hay oportunidades para que las comunidades influyan en la prestación de servicios de registro civil y creen confianza entre los usuarios y los proveedores de servicios, entonces cualquier cambio administrativo en el registro civil no dará lugar por sí mismo a una mejora significativa en cuanto al aumento de la cobertura. La generación de demanda del registro debe ser un proceso continuo y a largo plazo que aborde los diferentes niveles del modelo ecológico y combine los medios de comunicación y la promoción directa con intervenciones de comunicación sostenidas en las que el diálogo y la comunicación interpersonal desempeñen un papel central. En Perú se ha dado un gran ejemplo de consideración de las necesidades de las poblaciones locales con la expedición por las autoridades de certificados en español y en el idioma local.

130. En un programa de comunicación para el desarrollo hay dos elementos cruciales: la eficacia y la eficiencia. Ambos deben tenerse en cuenta en cada etapa del proceso de planificación, implementación, seguimiento y evaluación. **Eficacia** significa hacer las cosas correctas, centrándose en los resultados, midiendo continuamente si los resultados reales cumplen con los resultados previstos. Entre las consecuencias relevantes para un programa de comunicación para el desarrollo figuran: la importancia de seleccionar resultados específicos de cambio de comportamiento y social basados en un análisis fundado en evidencia; la elaboración de marcos, mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan realmente hacer un seguimiento de los cambios de comportamiento y sociales; y la adopción

de medidas correctivas, según sea necesario, sobre la base de esa información. **Eficiencia** significa hacer las cosas bien. Se centra en el proceso y tiene por objeto optimizar el uso de los recursos, lo que significa obtener los máximos resultados con los mínimos recursos. En el caso de un programa de comunicación para el desarrollo de sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, la eficiencia apela particularmente al papel esencial de la coordinación de los interesados, la integración del contenido de la comunicación y la interoperabilidad de los programas. Un programa completo basado en los enfoques de la comunicación para el desarrollo requiere capacidades concretas a nivel central y descentralizado. Maximizar el uso de todos los activos existentes será fundamental para el éxito del programa.

131. En el diseño del programa de comunicación para el desarrollo es necesario mapear y basarse en los activos/programas/plataformas de comunicación relevantes que ya existen dentro y fuera de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y (finalmente) sus usuarios y contribuyentes. Cada uno de ellos puede tener un valor añadido específico en cuanto a conocimientos y evidencia, habilidades y capacidades, alcance y ámbito, relación de confianza con la comunidad, medios de comunicación, actividades en curso o capacidad para hacer frente a los factores subyacentes en el marco de intervenciones de desarrollo social más holísticas. Por ejemplo, en un país en el que el registro puntual de los nacimientos se ve afectado por una costumbre o práctica cultural como no dar nombre a un niño hasta su bautismo, los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad pueden optar por adaptar los procedimientos de registro a la norma existente. Los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad pueden tener capacidades más limitadas para implementar intervenciones orientadas al cambio de comportamiento y al cambio social. Sin embargo, cuando se elabora una estrategia de comunicación para el desarrollo a escala de país y quienes participan en el registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad se involucran plenamente en la implementación de esa estrategia, la demanda del registro civil aumentará.

132. El programa de comunicación para el desarrollo no debe descuidar el enfoque sistémico, para garantizar que las estrategias y los planes se apliquen de manera eficiente y eficaz. A este respecto, en los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, se sugiere vincular las intervenciones de comunicación del registro civil y las estadísticas vitales con otros programas de comunicación en ámbitos como la inmunización, la atención de la salud prenatal, la planificación familiar y el racionamiento de alimentos, a fin de maximizar el efecto y reducir los costes de las intervenciones.

133. En el capítulo I del *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, se describen los posibles arreglos institucionales para el registro civil y la interfaz con el sistema de estadísticas vitales en diferentes escenarios, incluidos los organismos únicos y separados para la gestión del registro civil y las estadísticas vitales y las estructuras centralizadas y descentralizadas. Ese *Manual* presenta las estadísticas vitales y el registro civil como entidades separadas, con el fin último de establecer, mantener y utilizar ambas entidades como componentes de un sistema coordinado y coherente para el registro de acontecimientos vitales y la producción de estadísticas vitales. También añade una capa a la estructura del sistema en el caso de los sistemas de gestión de la identidad que están interconectados con el registro civil<sup>30</sup>.

134. La organización del programa de comunicación para el desarrollo debe responder a la estructura de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad existentes y aprovechar las capacidades disponibles dentro de ella. Además, también debería examinarse el panorama más amplio de los sistemas para aplicar los enfoques de la comunicación para el desarrollo, incluidas las entidades externas que no contribuyen a los sistemas en lo que respecta a la recopilación de datos pero que podrían contribuir a los fines de la comunicación. Se recomienda encarecidamente el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre todos los agentes dentro y fuera del sistema de registro

<sup>30</sup> *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, 2021.



civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad que puedan contribuir al desarrollo y la implementación adecuados del programa.

135. El programa de comunicación para el desarrollo es un proceso continuo a largo plazo. Requiere un complejo proceso de planificación, que comienza con la elaboración de estrategias a nivel central y desciende hasta los planes operativos a nivel comunitario, dirigidos a las comunidades con una baja tasa de registro. Lo ideal sería que la responsabilidad del programa de comunicación para el desarrollo se asignara a la autoridad gubernamental central responsable del registro civil (Departamento del Registrador General, Departamento del Registro Civil, etcétera). En algunos casos, hay una única autoridad responsable tanto del registro civil como de las estadísticas vitales. El jefe de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo dependerá directamente del jefe del departamento respectivo. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo se recomienda para una implementación efectiva de las intervenciones de cambio social. Sin embargo, si la creación de una oficina no es posible, entonces se debe contratar al menos a una persona responsable. Aunque en los países con bajas tasas de registro, se deberían dedicar más profesionales cualificados para aumentar la demanda de servicios de registro civil.

136. En casos en los que el país no tiene una oficina nacional de registro con la autoridad para gestionar efectivamente el sistema de registro civil. Como se indica en el *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, la producción y difusión de estadísticas vitales en el caso de la gestión totalmente descentralizada del registro civil normalmente requiere por lo menos un organismo a nivel nacional para hacer cumplir y normalizar la labor del registro civil y las estadísticas vitales.<sup>31</sup> En este contexto, en Filipinas, la Oficina Nacional de Estadística realiza la supervisión técnica de las actividades de las oficinas locales de registro, los registradores locales son nombrados por las ciudades y los municipios y sus salarios se pagan íntegramente con cargo a los fondos del gobierno local; ambas funciones —el registro civil y la producción de estadísticas vitales— recaen, pues, en el mismo organismo. Por ello sería necesario crear una oficina de comunicación para el desarrollo, aunque se reduzca a una persona a nivel central. Esta oficina se encargará de la estrategia de comunicación para el desarrollo en todo el país y garantizará la participación de los centros de coordinación descentralizados de la comunicación para el desarrollo.

<sup>31</sup> *Ibidem.*

137. Los posibles arreglos institucionales para el programa de comunicación para el desarrollo dependerán de la estructura de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad del país y de las capacidades existentes dentro de ella. En todos los escenarios posibles es primordial garantizar un nivel mínimo de capacidad específica a nivel central que se mantenga durante toda la vida del programa, desde el análisis y el diseño hasta el seguimiento y la evaluación. También hay que reconocer que en muchos países en desarrollo la autoridad del registro civil es solo un pequeño órgano dentro del Ministerio del Interior o del de Justicia, o de la Oficina del Primer Ministro, mientras que el sistema de estadísticas vitales es responsabilidad de la oficina nacional de estadística. Sin embargo, las unidades de educación/comunicación existentes dentro del organismo gubernamental más grande podrían tomar la iniciativa de establecer un programa de comunicación para el desarrollo para los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. En un caso, como el de Jamaica, la experiencia y la capacidad para impartir programas de educación sanitaria serían un fuerte activo para el programa de generación de demanda. Cuando no existe la posibilidad de involucrar a este tipo de unidades, el organismo correspondiente tal vez desee iniciar un programa de comunicación para el desarrollo por medio de un grupo de trabajo cuyos miembros pueden proceder de diferentes organismos gubernamentales que participan en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.

138. Aunque la situación ideal es crear la Oficina de Comunicación para el Desarrollo dentro de un departamento de registro civil que gestione un sistema de registro nacional estándar en todo el país, cabe destacar que las medidas y estrategias descritas en el pre-

sente *Manual* están concebidas como directrices que se deben seguir únicamente si son apropiadas y prácticas en el país que emprenda un programa de mejora del registro. Estas directrices pueden adaptarse y revisarse de acuerdo con las circunstancias del país interesado, el personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y todos los demás participantes en los aspectos relevantes de un programa general de mejora del registro.

139. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo se encargará de dirigir y supervisar el programa de comunicación para el desarrollo en todo el país y de coordinar a todos los asociados/aliados interesados y a las oficinas descentralizadas del registro civil a lo largo de todo el proceso de programación, hasta el seguimiento y la evaluación. Posteriormente se asegurará de que se adopten las medidas pertinentes para la implementación de los pasos descritos en el presente *Manual*, cuando proceda, y se esforzará por movilizar los recursos y los conocimientos técnicos necesarios.

140. Durante la fase de evaluación, análisis y planificación, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo debe garantizar la recopilación y el análisis de toda la información y la preparación de un taller para la elaboración de una estrategia nacional que conduzca a la elaboración de la estrategia nacional de comunicación para el desarrollo. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería participar en las reuniones y procesos en el marco del plan general de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Para el objetivo general de lograr el registro universal y la identidad jurídica para todos es beneficioso que los centros de coordinación de la comunicación para el desarrollo contribuyan al análisis y la planificación de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Las prioridades y objetivos generales establecerán luego el escenario para la contribución del programa de comunicación para el desarrollo. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo debe estar permanentemente informada de los aspectos administrativos/de gestión del programa general de mejora del registro y de la gestión de la identidad, ya que los cambios en los aspectos jurídicos, administrativos y técnicos de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad deben reflejarse en las intervenciones de comunicación. Además, una de las funciones del programa de comunicación para el desarrollo es obtener aportaciones de las comunidades para definir la organización de los servicios y el entorno legal y normativo.

141. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo proporciona orientación técnica y recursos a la red de oficinas de registro civil subnacionales y locales y a los asociados y aliados del programa de comunicación para el desarrollo. Debe contribuir a definir las funciones de comunicación para el desarrollo a diferentes niveles mediante la elaboración de descripciones y especificaciones de puestos, proporcionar directrices y material de formación, organizar actividades de formación, facilitar el intercambio entre los operadores mediante reuniones y medios temáticos y facilitar la supervisión de la calidad mediante la supervisión de la labor de comunicación de las dependencias locales de registro. A nivel nacional, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo organiza directamente actividades de comunicación como campañas en los medios de comunicación, reuniones de promoción o campañas de participación digital.

142. Las medidas descritas en este *Manual* se basan en el supuesto de que existe una Oficina de Comunicación para el Desarrollo a nivel central, aunque se trate de una unidad pequeña integrada por una o dos personas. Si no es así, las medidas pueden adaptarse de acuerdo con las realidades de la situación en el país.

143. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo se encargará de la elaboración, implementación, supervisión y evaluación de la estrategia nacional de comunicación para el desarrollo. La Oficina facilitará la puesta en marcha de la estrategia a nivel regional y comunitario y se encargará de la preparación de productos de comunicación a nivel nacional, regional y local. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo elaborará y aplicará el marco, los mecanismos y los instrumentos para supervisar y evaluar el impacto de la estrategia de comunicación para el desarrollo. Recopilará y analizará datos cuantitativos y cualitativos y organizará reuniones con los asociados para evaluar los progresos y adop-

tar medidas correctivas cuando sea necesario. La Oficina se encargará de documentar y difundir las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo desarrollará un mecanismo de supervisión de apoyo para la comunicación y la participación comunitaria, para ser utilizado con la red de dependencias descentralizadas de registro, y cuando sea necesario prestará asistencia en la supervisión de los agentes ajenos al sistema de registro civil.

144. Durante el proceso de aprobación, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo involucrará a funcionarios de alto nivel en la promoción de la estrategia. Se asegurará de que preferentemente el Jefe de Estado/Presidente/Primer Ministro o el ministro apropiado anuncie el lanzamiento de la estrategia como una de las áreas prioritarias de intervención del Estado.

145. La Oficina también debería celebrar amplias consultas con funcionarios regionales, de distrito y locales, para identificar a los medios de comunicación locales, los líderes comunitarios, los portavoces influyentes y las organizaciones comunitarias. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo preparará un *Manual* para su uso en sesiones de formación, algunas de las cuales se organizarán a nivel regional y local para responsables de comunicación/educación y funcionarios y organizaciones clave.

146. La elaboración de los planes iniciales y el marco básico para el programa de comunicación para el desarrollo requiere no solo un alto grado de conocimientos especializados en una amplia variedad de ámbitos, sino también cierta creatividad y pensamiento original, porque esos planes incluyen:

- a) Identificación de áreas problemáticas y barreras sociales y de comportamiento para el registro y de determinantes de un proceso de registro exitoso;
- b) Establecimiento de las prioridades;
- c) Desarrollo de los objetivos de impacto;
- d) Formulación de un concepto preliminar de comunicación para el desarrollo a nivel nacional;
- e) Obtención de la aprobación del Gobierno y la asignación de recursos;
- f) Establecimiento de objetivos, resultados e indicadores específicos para el cambio de comportamiento y social para los diversos grupos participantes en los diferentes niveles del modelo ecológico;
- g) Desarrollo de un enfoque estratégico integral para el cambio de comportamiento y social, con la debida atención a los más desfavorecidos y marginados;
- h) Identificación de las mejores intervenciones;
- i) Elaboración de mensajes clave, información de apoyo, materiales de comunicación y un plan de difusión;
- j) Elaboración del plan de aplicación de la comunicación para el desarrollo;
  - i. Desarrollo de una campaña integral en los medios de comunicación, utilizando todos los medios y otras herramientas de comunicación;
  - ii. Elaboración de material de formación, planificación y organización de actividades de fomento de la capacidad;
  - iii. Establecimiento y puesta en marcha de mecanismos de coordinación a nivel nacional, regional y comunitario;
  - iv. Identificación y movilización de recursos humanos, en particular la formalización de las funciones y responsabilidades de los agentes que participan en el programa y la definición de mecanismos de rendición de cuentas y supervisión de apoyo para la comunicación y la participación comunitaria;
  - v. Desarrollo de un marco y de instrumentos de seguimiento y evaluación;
- k) Recopilación de datos sobre la aplicación e información sobre los efectos, seguimiento de la aplicación y corrección del plan de aplicación, si es necesario.

147. Todas estas medidas deben completarse mucho antes del lanzamiento definitivo del programa de comunicación para el desarrollo y de su aplicación continua.

## B. Estructura de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo

148. A modo de ejemplo, se propone que la Oficina de Comunicación para el Desarrollo esté formada por cuatro personas. Dependiendo de las circunstancias de cada país, puede haber funcionarios de la Dirección General del Registro Civil y/o personas cedidas o adscritas por los organismos gubernamentales que participan en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, entre ellos la oficina nacional de estadística y el organismo de gestión de la identidad. El personal también podría “complementarse” con consultores, si los recursos lo permiten. Los puestos propuestos son los siguientes:

- Director de la Oficina;
- Asistente del Director (Subdirector);
- Oficial de Investigación y Planificación;
- Secretario.

149. El Director de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería ser una persona con conocimientos generales de comunicación para el desarrollo, que dependería directamente de la Dirección General del Registro Civil. La persona seleccionada consultaría de forma intensiva y amplia con el personal técnico y obtendría la asistencia de otros especialistas en comunicación del Gobierno, en particular los que trabajan en la promoción de la salud y la educación.

150. Para la selección del Director de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo deben tenerse en cuenta diferentes enfoques.

151. Un enfoque consistiría en adscribir a un experto en comunicación de alto nivel de la actual administración pública, durante un período suficiente para elaborar el marco de todo el programa, que se quedaría hasta su puesta en marcha y durante un breve período inicial de funcionamiento (por ejemplo, un año y medio) y luego volvería a su anterior cargo público. Podría ser un experto en comunicación de la oficina nacional de estadística que haya participado en campañas de comunicación de censos o que trabaje en el Ministerio de Sanidad y se ocupe de los programas de sensibilización en materia de salud.

152. Se podría nombrar a un subdirector cuando se establezca la oficina, que tomaría el relevo como Director cuando la persona adscrita regrese a su cargo público habitual.

153. Se podría contratar a una persona del actual servicio público para el puesto de Director de forma permanente.

154. Otra opción sería salirse del servicio público y seleccionar, a corto plazo o de manera permanente, a una persona con las calificaciones y experiencia requeridas.

155. Si se decide obtener de manera permanente los servicios de una persona que trabaje tanto en el desarrollo de la campaña como en su ejecución a largo plazo, puede ser útil contratar a consultores externos para que ayuden en las etapas iniciales.

156. Las acciones descritas en el presente *Manual* pueden llevarse a cabo a nivel regional o comunitario en un sistema de registro descentralizado y muchas de las acciones recomendadas podrían ser realizadas muy eficazmente por los registradores locales, las autoridades locales reconocidas y el personal sanitario, una vez que haya recibido la formación adecuada.

157. Se podría considerar la posibilidad de nombrar a una persona con un cargo de alto nivel en el Gobierno para que dirija la Oficina de Comunicación para el Desarrollo durante el período de planificación y para el lanzamiento y la evaluación inicial del programa na-

cional. Luego, el puesto podría ser entregado a otra persona, que requeriría un grado algo menor de experiencia en los aspectos profesionales y técnicos del desarrollo del programa, pero que podría proporcionar una dirección eficaz a largo plazo para la implementación y puesta en marcha del programa. Lo ideal sería que esa persona trabajara durante algún tiempo con el Director inicial que desarrolla los planes generales antes de convertirse en Director para el siguiente período de tiempo.

158. Para los países que deseen utilizar este organigrama para la Oficina, el anexo 10 contiene breves descripciones de los tipos de calificaciones y experiencia que se requerirán al personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo.

159. En principio, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo es el único organismo del sistema de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad responsable del programa de comunicación para el desarrollo.

160. Al examinar la asignación de responsabilidades y la organización del registro civil a nivel local, los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, incluyen la responsabilidad de informar al público sobre la necesidad, los procedimientos y los requisitos del registro y el valor de las estadísticas vitales.<sup>32</sup> Las funciones del registrador local también deben abarcar las actividades diseñadas por los gestores del sistema para promover la eficiencia del mismo, como la ejecución de programas de comunicación o la obtención de apoyo de los dirigentes locales para informar a los miembros de la comunidad. Para el cumplimiento de sus funciones, se espera que el registrador desempeñe un papel activo a nivel comunitario.

<sup>32</sup> *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*. 2015.

161. La organización del apoyo necesario para las mejoras del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y la coordinación de la participación de los grupos técnicos, profesionales y gubernamentales interesados pueden tener lugar a través de comités nacionales y regionales de registro civil y estadísticas vitales.<sup>33</sup> Estos comités forman parte de las estrategias incluidas en los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*. En un sistema descentralizado, los comités son fundamentales para la implementación del programa de creación de demanda. Deberían incluir la representación de todas las entidades sobre el terreno que sean relevantes para el programa de comunicación para el desarrollo, sin limitarse necesariamente a las incluidas en o asociadas técnicamente a los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Los programas de educación sanitaria, educación en materia de derechos humanos, higiene, protección de la infancia o apoyo a la mujer son buenos ejemplos de posibles aliados que deberían estar representados en los comités.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

162. La coordinación y el establecimiento de comités interinstitucionales de comunicación para el desarrollo se examinan más a fondo en la siguiente sección y en el capítulo III del presente *Manual*.

## C. Comité Interinstitucional y Subcomité de Comunicación para el Desarrollo

163. El éxito del cambio social y de comportamiento para los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad depende de la coordinación efectiva de un grupo de trabajo responsable de llevar a cabo el análisis, la planificación, la implementación y el seguimiento de la comunicación. Como se ha señalado en la sección anterior, una coordinación sólida es fundamental para aprovechar al máximo los activos existentes, aprovechar las oportunidades que ofrecen otros programas relevantes y armonizar los mensajes y los enfoques.

164. La coordinación de los esfuerzos de comunicación para el desarrollo vinculados a los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad es un factor importante para el funcionamiento fluido y eficiente,<sup>34</sup> como se refleja en los *Principios y recomendaciones*, en donde se recomienda el establecimiento de comités interinstitucionales

<sup>34</sup> *Ibidem*.

de coordinación de las estadísticas vitales, la gestión de la identidad y el registro civil integrados por funcionarios de los organismos que participan en los sistemas. Es posible que un comité pueda atender las necesidades tanto del registro civil, como de la gestión de la identidad y las estadísticas vitales.

165. Los *Principios y recomendaciones* también incluyen la creación de comités nacionales y regionales de registro civil y estadísticas vitales como una de las estrategias para mejorar los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Los objetivos de esos comités deben centrarse en la participación activa de los grupos técnicos, profesionales y gubernamentales interesados.

166. El *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, describe la coordinación en términos similares y afirma que los esfuerzos de coordinación deben ser tan fuertes como sea posible. Tanto si la estructura es centralizada como descentralizada, los procesos de coordinación e integración deben incorporarse desde el principio a los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales.<sup>35</sup>

167. Una vez que el Gobierno haya aprobado formalmente el programa de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad propuesto, nombrará oficialmente al comité interinstitucional encargado de supervisar la planificación y ejecución de los programas relacionados con el registro civil, la gestión de la identidad y las estadísticas vitales.

168. Se recomienda que se nombre a personas con el cargo de viceministro (o equivalente) para el Comité Interinstitucional. En caso necesario, podrían delegar en un subordinado apropiado (por ejemplo, un director de una división) la asistencia a reuniones y la realización de ciertas tareas. El viceministro mantendría al Ministro bien informado sobre los progresos y planes del Comité. El director de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo sería un miembro del Comité Interinstitucional. El Comité puede incluir programas como los de salud materno-infantil, planificación familiar, servicios sociales, registros de población, organismos de gestión de la identidad, censos electorales, inmigración y naturalización, demografía y dinámica de la población, y policía.<sup>36</sup> El Comité incluirá también a otros funcionarios gubernamentales con conocimientos/experiencia, así como demógrafos, estadísticos y epidemiólogos, etcétera. El Comité Interinstitucional estaría encabezado por un administrador superior con experiencia en la planificación gubernamental a largo plazo y en la implementación de nuevos programas. Es importante que las oficinas de planificación de los departamentos apropiados (por ejemplo, Salud y Educación, Desarrollo Social y Economía) estén representadas por funcionarios de categoría superior.

169. Dependiendo del sistema de registro del país, en el Comité Interinstitucional deben participar los funcionarios responsables del registro civil: los registradores de las jurisdicciones provinciales y estatales y asimismo los registradores locales, que en algunas zonas pueden ser empleados de un municipio, un jefe de pueblo sin ningún vínculo organizativo con la Dirección General del Registro Civil o el personal del Departamento de Salud.

170. Adicionalmente se podría considerar la creación de subcomités de trabajo, con funciones especializadas para mantener los aspectos operativos del registro y de las estadísticas vitales. Uno de esos subcomités puede encargarse de gestionar el programa de comunicación para el desarrollo.

171. Una coordinación sólida es un requisito esencial para que el programa de comunicación para el desarrollo dé resultados. Un mecanismo de coordinación de la comunicación para el desarrollo debería funcionar durante todo el proceso de programación: desde la recopilación y el análisis de datos hasta la evaluación del programa, y se deben asignar recursos suficientes para su funcionamiento. Lo ideal sería que entre los miembros se incluyeran organismos seleccionados estratégicamente sobre la base de su capacidad institucional para emprender y gestionar el cambio de comportamiento y social, la promoción, la movilización social, la participación comunitaria, las relaciones con los medios

<sup>35</sup> *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, 2021.

<sup>36</sup> *Ibidem.*

de comunicación y la movilización de recursos. Esto incluye entidades que pueden no ser necesariamente parte de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Los miembros individuales deben poseer sobre todo conocimientos técnicos y capacidad de gestión en el proceso de programación de la comunicación, así como experiencia en la aplicación de esas competencias en sectores relevantes como la salud, la educación, la protección social y otros. Debe evitarse la multiplicación de las estructuras de coordinación; un mismo mecanismo podría servir para fines relacionados con el análisis de la comunicación, la estrategia de comunicación para el desarrollo y la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones.

172. La opción ideal para asegurar una fuerte coordinación entre los agentes que participan en el programa de comunicación para el desarrollo es establecer un subcomité de comunicación para el desarrollo que funcione de manera permanente y continua. Será un subcomité dentro del Comité Interinstitucional, con representación de los agentes pertinentes del registro civil, la gestión de la identidad, las estadísticas vitales y otras partes interesadas.

173. La composición del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debe considerarse cuidadosamente ya que debe reflejar la estructura del Comité de Coordinación Interinstitucional general. Entre sus miembros se incluirían representantes de diversos departamentos y organismos que participan o tienen interés en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. La inclusión de miembros de otros agentes que se espera desempeñen un papel importante en la implementación tendrá además efectos positivos en lo que respecta a la participación y el enriquecimiento del análisis y los planes. Entre los posibles asociados y aliados figuran todos cuantos tienen capacidad para realizar intervenciones de calidad de comunicación para el desarrollo y que también tienen programas en los que el registro civil de todos o algunos de los acontecimientos vitales puede integrarse de manera coherente (educación sanitaria, protección social, educación en materia de derechos humanos, empoderamiento de la mujer, etcétera). Para identificar esas entidades relevantes, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo debe mapear aquellos programas ya existentes que pueden servir de plataforma para la realización de intervenciones de comunicación, vinculando las prioridades y objetivos de cada programa con los diferentes acontecimientos vitales con prioridad en el programa de mejora general y con los beneficios correspondientes de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Lo ideal sería que el Subcomité de Comunicación incluyera a representantes de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil, las asociaciones de mujeres y jóvenes y/o la población que se beneficiará del programa. También es aconsejable la participación del mundo académico y los medios de comunicación de masas, ya sea de forma regular o puntual o como personas de referencia.

174. En general, la participación de entidades (gubernamentales o no) no directamente involucradas en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad puede requerir esfuerzos de promoción y puede que no sea posible en las fases iniciales. Por esta razón debe haber flexibilidad para seguir involucrando a nuevos miembros en etapas posteriores.

175. Una lista tentativa de miembros del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo podría incluir:

- Organismo responsable del sistema de estadísticas vitales, si es diferente al encargado del registro civil;
- Organismo responsable del sistema de gestión de la identidad;
- Organismo responsable del registro de población;
- Departamento de Salud
- Departamento de Educación;
- Departamento de Justicia/Fiscal General;

- Departamento de Servicios Sociales;
- Departamento de Desarrollo Social;
- Departamento de Asuntos de la Mujer;
- Departamento de Planificación y Finanzas;
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil;
- Representantes de comunidades religiosas;
- Representantes de los medios de comunicación;
- Organismos de las Naciones Unidas que puedan apoyar los programas de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad en el futuro;
- Representantes de la población en general y/o de los grupos desfavorecidos e insuficientemente atendidos.

176. Otros miembros, como los que se enumeran a continuación, podrían ser invitados a asistir a reuniones específicas para hacer sus contribuciones:

- Departamento de Cultura/Patrimonio;
- Ministerio del Interior o el departamento encargado de la administración de los servicios públicos a nivel regional/provincial/estatal/de condado;
- Oficina del Primer Ministro/Presidente;
- Los organismos centrales de planificación del Gobierno;
- Departamento de Información y Comunicación.

177. Se debe conceder especial importancia a integrar a personas que tienen experiencia real en la educación de las personas y que pueden explicar los nuevos programas y motivar a las personas para que cumplan los requisitos. Por ello se deben utilizar los conocimientos especializados de las personas que han participado en campañas exitosas para promover programas como los de inmunización/vacunación, atención de la salud materno-infantil, nutrición, planificación familiar, etcétera. En algunos países se han organizado exitosas campañas comunitarias para modernizar los métodos de cultivo a fin de aumentar la producción de alimentos. En esos casos se debe recurrir a la persona o personas que diseñaron y llevaron a cabo esos programas, para que asesoren. No es necesario que todas esas personas sean miembros de pleno derecho del Subcomité, pero sí deben ser consideradas personas de referencia clave, cuya experiencia ayudará en la elaboración y aplicación de la estrategia.

178. Los líderes religiosos a nivel nacional y comunitario también deberían formar parte del Comité Interinstitucional y, posteriormente, del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo.

179. Una vez que se haya designado al Subcomité de Comunicación para el Desarrollo encargado de supervisar las actividades de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, se llevarán a cabo las siguientes tareas:

- a) Participar en la evaluación y el análisis generales de los sistemas actuales de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales del país;
- b) Establecer las principales metas y objetivos del programa de comunicación para el desarrollo dentro del plan más amplio de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad;
- c) Contribuir al programa nacional de comunicación para el desarrollo y aprobarlo;
- d) Acudir al Gobierno para que apruebe los planes y se comprometa a aportar recursos suficientes para ejecutar el programa propuesto de comunicación para el desarrollo;



- e) Contribuir a la estrategia y el plan de acción nacionales de comunicación para el desarrollo y aprobarlos, incluido el fomento de la capacidad de los principales agentes que intervienen en este ámbito.

180. La elaboración y aplicación de planes de acción para mejorar el registro, la gestión de la identidad y las estadísticas vitales constituyen una de las estrategias incluidas en los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*. Deberían basarse en el conocimiento fáctico de la situación actual de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales, incluida la evidencia sobre los determinantes sociales y de comportamiento que afectan al registro. Para llevar a cabo las actividades a) a e) enumeradas anteriormente, la orientación que se ofrece en el presente *Manual* se basa en el supuesto de que la elaboración del programa de comunicación para el desarrollo forma parte integrante de un plan de trabajo general de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, para el que se ha establecido un Comité de Coordinación Interinstitucional.

181. Durante la fase de evaluación, análisis y planificación, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debe garantizar la recopilación y el análisis de toda la información y la preparación de un plan estratégico nacional para el programa de comunicación para el desarrollo que debe presentarse al Comité Interinstitucional. El Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debe participar en las reuniones y procesos relativos al plan general de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, asegurando una conexión adecuada entre la comunicación para el desarrollo y los demás componentes del plan. Es beneficioso para el objetivo general de lograr la cobertura completa del registro que los centros de coordinación de la comunicación para el desarrollo contribuyan al análisis y la planificación de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. El Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debe estar permanentemente informado de los aspectos administrativos/de gestión del programa general de mejora del registro, ya que los cambios en los aspectos jurídicos, administrativos y técnicos de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad deben reflejarse en las intervenciones de comunicación. Además, una de las funciones del programa de comunicación para el desarrollo es obtener aportaciones de las comunidades para definir la organización de los servicios y el entorno legal y normativo.

182. Si el país tiene un sistema de registro descentralizado, las acciones recomendadas aquí deberán adaptarse de acuerdo con las circunstancias.

## **D. Establecimiento de las prioridades y determinación de las metas y objetivos del programa de comunicación para el desarrollo**

### **1. Identificación de las áreas problemáticas y establecimiento de las prioridades**

183. No se puede diseñar un programa de comunicación para el desarrollo eficiente si no se dispone de un estudio a fondo que evalúe la idoneidad de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales. Si el país aún no ha hecho un estudio sobre la situación actual de los sistemas y un estudio socio-antropológico de los factores determinantes del registro puntual, debe emprenderlos para proporcionar información precisa al programa nacional de mejora del registro civil, la gestión de la identidad y las estadísticas vitales dentro de lo cual se diseñará el programa de comunicación para el desarrollo. Si estos estudios aún no se han hecho, el Comité Interinstitucional puede utilizar las siguientes directrices para la evaluación de los sistemas: “Review and assessment of the national civil registration and vital statistics systems” y “Outline for preparing a country report on current status of civil registration and vital statistics systems”, disponibles en árabe, chino,

español, francés, inglés y ruso, previa solicitud. El Comité Interinstitucional analizará los resultados del estudio sobre los sistemas actuales y sus debilidades y deficiencias.

184. Al evaluar los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales de un país, se deben cumplir las siguientes normas generales:

- a) Un sistema eficiente de registro civil proporciona datos e información puntuales, precisos y completos sobre acontecimientos vitales: nacimientos vivos, defunciones, muertes fetales y acontecimientos del estado civil, matrimonios y divorcios. Está libre de omisiones, inscripciones tardías o registros duplicados del mismo acontecimiento y es menos vulnerable al uso indebido, la falsificación y la alteración de los registros vitales. Presta servicios rápidos, que tienen un valor jurídico y económico para el individuo y la sociedad;
- b) Para que se considere completo, la cobertura del registro debe estar lo más cercana posible al 100% de los acontecimientos vitales que ocurran en un país. Las inscripciones se realizan dentro de los plazos establecidos y la información y los registros se rellenan de manera completa y precisa. Los procedimientos de notificación son sencillos;
- c) El registro civil se define como el registro continuo, permanente y obligatorio de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales, de conformidad con los requisitos legales de cada país. El registro civil se lleva a cabo principalmente por el valor de los documentos legales;
- d) Un sistema coherente de estadísticas vitales cuenta con un análisis integrado de los datos del registro civil y proporciona informes precisos, permanentes y basados en las necesidades de los diversos sectores del país;

185. La evaluación mencionada debe identificar los factores determinantes y los cuellos de botella<sup>37</sup> para el registro completo y puntual y la producción de estadísticas vitales. Los determinantes deberían agruparse según su naturaleza y se les daría prioridad en la adopción de medidas en las siguientes categorías generales:

**Cuadro 1**  
**Determinantes por categoría**

Categoría	Determinantes
<b>Entorno propicio</b>	Normas sociales Legislación/políticas Presupuesto/gasto Gestión/coordinación
<b>Suministro</b>	Disponibilidad de productos/elementos esenciales Acceso a servicios con personal adecuado, instalaciones e información
<b>Demanda</b>	Acceso económico Momento oportuno y continuidad de uso Prácticas y creencias sociales y culturales
<b>Calidad</b>	Calidad de la atención

186. De este modo se pueden identificar los siguientes problemas principales:

- a) Problemas estructurales y administrativos, como la falta de un organismo que gestione el registro, un número insuficiente de oficinas de registro, oficinas de registro con falta de equipamiento y personal, la rotación frecuente del personal de registro, una mala coordinación entre los organismos que participan en el registro y las estadísticas vitales, etcétera;
- b) Procedimientos técnicos y no normalizados para el registro civil y las estadísticas; tiempo insuficiente para la inscripción; falta de orientación sobre la inscripción; problemas de transmisión a y desde las oficinas de registro; etcétera.

<sup>37</sup> Véase UNICEF, *Enhanced Programming and Results Through Monitoring Results for Equity Systems (MoRES)*, 2013; nota informativa; disponible en [https://www.unicef.org/about/employ/files/MoRES\\_Briefing\\_Note.pdf](https://www.unicef.org/about/employ/files/MoRES_Briefing_Note.pdf).

- c) Percepciones y normas sociales; falta de conocimiento; miedo; creencias; prácticas tradicionales; etcétera. También se identificarán los grupos que el sistema suele pasar por alto;
- d) Marco legal deficiente; la ley es demasiado antigua/general; las responsabilidades no están claramente definidas; las funciones se solapan con las de otros organismos gubernamentales; etcétera.

187. Ya sea que la identificación de las áreas problemáticas y las prioridades se haga sobre la base de una evaluación nacional a fondo o por otros medios, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo nacional trabajará bajo la dirección del Comité Interinstitucional que supervisa el programa de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad del país. Trabajarán en estrecha coordinación y colaboración, si bien el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debería tomar la iniciativa en la recopilación de datos y el análisis de los determinantes sociales y de comportamiento del registro y en la formulación de las prioridades específicas de la comunicación para el desarrollo. El Subcomité de Comunicación para el Desarrollo o la Oficina de Comunicación para el Desarrollo deberían estar representados en el Comité Interinstitucional e influir en la formulación de otras prioridades que sean relevantes también para el programa de comunicación para el desarrollo.

188. Los cuellos de botella deben ser estudiados y analizados cuidadosamente para poder realizar correcciones, si es necesario. Por ejemplo: el registro actual podría abarcar solo aproximadamente el 50% de los nacimientos o el 30% de las defunciones, etcétera; la calidad de la información podría ser muy baja; los registros podrían contener un 40% de inexactitudes; podría ser que los acontecimientos no se notifiquen en el momento en que ocurren, por lo que la información/las estadísticas no pueden producirse a tiempo para que sean útiles para la planificación gubernamental. La cobertura, la exactitud y la puntualidad pueden variar de una región a otra dentro del país. Si ese es el caso, también se deben investigar esas variaciones. Las zonas geográficas en las que se ha alcanzado el 90% de cobertura del registro civil no deberían ser una preocupación prioritaria. Posteriormente se identificarán las intervenciones de comunicación para el desarrollo para cada cuello de botella.

189. También es muy importante realizar un estudio socio-antropológico a nivel de país para poder segmentar las poblaciones objetivo e identificar los factores sociales y de comportamiento que obstaculizan el proceso de registro. En algunas sociedades es un tabú mencionar la muerte, por lo que la gente no quiere registrarla. O puede que haya costumbres que prohíban poner nombre a un niño nada más nacer, lo que iría en contra del registro puntual del nacimiento. Puede haber resistencia a que se registre a un niño ilegítimo en un registro de nacimiento. O puede que el matrimonio solo puede realizarse mediante una ceremonia tribal, oficiada por una persona sin conocimiento/experiencia en el registro del acontecimiento. Un programa de comunicación para el desarrollo adaptado a un país concreto y a grupos objetivo específicos debería poder resolver este tipo de problemas.

190. El análisis debe determinar también si la cantidad y la calidad de las intervenciones de comunicación son suficientes para garantizar un conocimiento adecuado de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad entre la población. No obstante, la comunicación para el desarrollo puede contribuir a eliminar barreras de muy diferente naturaleza, como, por ejemplo, las relacionadas con el marco legal (mediante enfoques de promoción); la disponibilidad y calidad de los servicios de registro (mediante iniciativas de movilización de la administración); las creencias religiosas, tradicionales y culturales o las normas sociales (mediante la comunicación destinada al cambio de comportamiento y social), etcétera.

191. Se debe examinar cuidadosamente toda la información demográfica más reciente de la que se disponga en relación con la población del país. Los datos del censo proporcionarían una estimación de la población, y puede que haya habido encuestas de hogares o específicas que proporcionen este tipo de información. Además, cada país suele elaborar sus propias estimaciones y proyecciones de población.

192. Proyectando esos factores a la población estimada, debería ser posible llegar a obtener cifras razonablemente exactas del número real de nacimientos y defunciones que se producen. Esas cifras deben compararse con el registro real de esos acontecimientos, por regiones y otras subdivisiones administrativas, para revelar las zonas donde el registro supone un problema, a fin de orientar el diseño del programa de comunicación para el desarrollo.

193. En función de la disponibilidad de recursos humanos capacitados del país, los miembros del Comité Interinstitucional participarían en el análisis, describiendo los problemas de los actuales sistemas de registro civil/gestión de la identidad/estadísticas vitales y enumerando los problemas que afectan a sus departamentos/organismos.

194. Por ejemplo, al departamento de Salud puede resultarle imposible planificar con precisión la prestación de servicios a su cargo, como la atención materno-infantil y la vacunación. También es posible que haya muchas muertes que no se notifican. Si no se dispone de información precisa sobre las muertes por enfermedades infecciosas, no se pueden adoptar las medidas adecuadas para inmunizar a las personas que han estado en contacto con la persona fallecida. En el ámbito de la educación debe haber información fiable sobre la futura población escolar, a fin de crear instalaciones suficientes y contratar profesores. La planificación de la vivienda, las necesidades futuras de empleo y el crecimiento económico también se verían afectados por la falta de información exacta, la cual podría estar disponible contando con sistemas eficaces de registro civil/gestión de la identidad/estadísticas vitales.

195. En la reunión inicial del Comité Interinstitucional, uno de los primeros pasos para obtener una visión amplia de los problemas sería asignar a cada miembro la tarea de preparar una descripción de los problemas y sus fuentes, desde su punto de vista. Algunas preguntas posibles podrían ser: ¿Cuál es el problema? ¿Cuándo y dónde ocurre? ¿Por qué y cómo ocurre? ¿Quién o qué es responsable? ¿Cómo repercute este problema en la prestación inmediata y a largo plazo de servicios a la población por el Gobierno? ¿Cómo puede el programa de comunicación para el desarrollo contribuir a resolver los problemas? Se podría realizar una investigación formativa de antemano.

196. En las zonas donde existen factores disuasorios especialmente fuertes para el registro, como serían las tradiciones culturales, puede ser útil celebrar reuniones de grupos de discusión para conocer de primera mano los problemas concretos de los representantes de las personas en cuestión, los cuales pueden sugerir los medios más eficaces para superar esos factores disuasorios. También se debe consultar a los líderes de las comunidades locales.

197. Una vez que se ha obtenido toda la información posible sobre los problemas, cada miembro del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debe identificar las estrategias más apropiadas para corregirlos. Cada miembro del comité puede ayudarse con las plantillas incluidas en los anexos de este *Manual*. Es aconsejable que se haga un taller al respecto, facilitado por un miembro experimentado del comité, ya que ello asegurará un documento más compacto e internamente coherente. En ese momento, las estrategias sugeridas no tienen por qué ser demasiado específicas; más bien deben indicar la dirección general que, en opinión del Comité, debe adoptarse. A continuación, el Director de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, bajo la dirección del Director General del Registro Civil (o por su equivalente sustituto), podría elaborar un borrador de un documento de trabajo en el que se identificaran las áreas problemáticas y las estrategias sugeridas y presentarlo en la siguiente reunión del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo. Una vez aprobado el documento, el comité debe estudiar los problemas y establecer las prioridades en orden de importancia. Como se ha señalado, según el contexto y el momento, el establecimiento de prioridades puede realizarse como labor preparatoria de los procesos que desarrollarán el plan general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, o como una labor integrada y coordinada con el Comité Interinstitucional.

## 2. Determinación de las metas y objetivos del programa de comunicación para el desarrollo

198. A continuación figuran algunos ejemplos de objetivos del programa de mejora general que debería haber preparado el Comité Interinstitucional designado a tal efecto, que proporciona el marco para el programa de comunicación para el desarrollo.

199. El objetivo del programa es llegar a una declaración general que describa la mejora general que se pretende lograr para la población objetivo; por ejemplo, “Aumentar las tasas de registro civil”. Cada meta tendrá uno o más objetivos de comportamiento que describan más específicamente cuáles serán los resultados del programa.

200. Estos objetivos deben ser SMART, es decir:

- a) Específicos (Specific) en cuanto a un tema (un comportamiento, una habilidad, conocimiento, actitudes), un grupo específico y la ubicación geográfica;
- b) Medibles (Measurable), de modo que los cambios en el comportamiento de las personas se puedan medir, ya sea de manera cuantitativa o cualitativa;
- c) Alcanzables (Achievable), en el sentido de que los resultados de comportamiento se correlacionan con un objetivo que es factible alcanzar;
- d) Relevantes (Relevant), para que los resultados de comportamiento previstos representen un hito en la cadena de resultados;
- e) Definidos en el tiempo (Time-bound), en el sentido de que se ha fijado un plazo en el que se espera que se produzcan los cambios.

201. Se podrían considerar varios tipos de objetivos, por ejemplo:

- a) Objetivos de fomento de la capacidad institucional (por ejemplo, mejorar las habilidades para ejecutar un programa o un componente específico de un programa, como la evaluación);
- b) Objetivos de comunicación (por ejemplo, modificar los conocimientos, actitudes, habilidades, comportamientos y normas sociales);
- c) Objetivos de promoción (por ejemplo, modificar las políticas).

202. Cada objetivo requerirá una serie de actividades (por ejemplo, formación, presentaciones teatrales móviles, campaña mediática, etcétera). Cada objetivo se traducirá en indicadores del programa y se utilizará para evaluar el progreso del programa desde la investigación de base hasta la evaluación final del impacto. Es una buena práctica enfocar los objetivos del programa de comunicación para el desarrollo de modo que las actividades y los indicadores sean manejables. Las actividades deben ayudar a lograr los objetivos y los objetivos deben ayudar a lograr la meta del programa.

203. Las preguntas de los puntos siguientes ayudarán a desarrollar los objetivos/resultados de comportamiento:

- a) ¿El comportamiento de quién debe cambiar para lograr el resultado social deseado: el de las madres, los padres, los vecinos, los voluntarios, los trabajadores sanitarios, los líderes religiosos, los maestros, los políticos?
- b) ¿Cuáles son los comportamientos actuales? ¿Por qué la gente actúa así siempre, lo hace a veces, o no lo hace en absoluto? ¿Qué factores explican la diferencia?
- c) Si el comportamiento ahora no es así, ¿a qué se debe? ¿Está practicando la gente un comportamiento deseado similar? ¿Cuál es la mejor manera de influir en y apoyar ese comportamiento? ¿Cuáles son las barreras para el cambio?
- d) ¿Qué factores (sociales, culturales, económicos, ambientales, psicológicos, fisiológicos, etcétera) y qué canales (quiénes, qué, dónde) son los más influyentes que pueden motivar el cambio o el mantenimiento del comportamiento?
- e) ¿Qué habilidades y recursos se necesitan para que los grupos afectados practiquen los comportamientos deseados?

204. Los siguientes son ejemplos de metas:

- Hacer que el registro sea universal en todo el país. Todos los grupos de la población deben estar cubiertos; el registro no debe ser voluntario para ciertos grupos étnicos y tribales, ya que ello aumentaría la probabilidad de que los acontecimientos vitales no se registren;
- Adoptar un marco común que regule todas las cuestiones relativas al registro civil, la gestión de la identidad y las estadísticas vitales en el país;
- Exigir una alta calidad de datos e información;
- Normalizar todos los procedimientos de registro e información estadística en todo el país y hacerlos cumplir;
- Aumentar la cobertura del registro hasta por lo menos el 90% —una norma internacional aceptable— y prestar servicios rápidos y eficientes a los miembros de la población;
- Mejorar la exactitud y la exhaustividad de la información requerida en el registro civil/de acontecimientos vitales;
- Mejorar la puntualidad, cantidad y calidad de las estadísticas y demás información obtenida de los datos del registro civil/gestión de la identidad/estadísticas vitales;
- Mejorar el acceso del público a las instalaciones del registro;
- Hacer que los certificados de nacimiento, matrimonio y defunción sean más fácilmente accesibles para el público;
- Asegurar una identidad jurídica para todos.

205. Algunos de los siguientes objetivos del programa de mejora del registro civil podrían ser apoyados por el programa de comunicación para el desarrollo:

- a) En el caso de los nacimientos, lograr el 90% de cobertura del registro dentro de los dos años siguientes a la iniciación de la estrategia de comunicación para el desarrollo;
- b) En el caso de las muertes fetales, lograr el 85% de cobertura en tres años;
- c) En el caso de las defunciones, lograr el 90% de cobertura en tres años;
- d) En el caso de los matrimonios, lograr el 85% de cobertura en tres años;
- e) En el caso de los divorcios, lograr el 90% de cobertura en tres años;
- f) Mejorar la exactitud de la información de los registros, en particular en el caso de las defunciones, hasta alcanzar una tasa del 90% en un plazo de tres años;
- g) Mejorar la puntualidad de la información/las estadísticas derivadas de los datos del registro civil/estadísticas vitales poniéndolas a disposición (en forma preliminar) dentro de los seis meses siguientes al cierre del año (fiscal o natural) del Gobierno, y disponiendo de un informe completo dentro de los doce meses siguientes al cierre del año;
- h) Dentro de tres años desde la puesta en marcha del programa de comunicación para el desarrollo, hacer que el público en general, y en particular los grupos objetivo, tengan una percepción positiva y comprendan la importancia del registro de nacimientos, muertes fetales, defunciones, matrimonios y divorcios;
- i) Asegurar el establecimiento de una oficina de registro dentro de cada unidad administrativa de registro, según lo defina el administrador de distrito, en un plazo de dos años; o cuando ello no sea posible, asegurar que un registrador adjunto visite cada zona remota en ciertas subdivisiones de los países en desarrollo una vez al mes (o cada dos meses);

- j) En un plazo de dos años, poner a disposición de la población general los certificados de nacimiento, matrimonio y defunción en lugares razonablemente accesibles;
- k) En un plazo de tres años, normalizar la legislación que rige los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales;
- l) En un plazo de cuatro años, estandarizar el diseño de los formularios de registro y de los certificados.
- m) En un plazo de cuatro años, elaborar y aplicar normas para los documentos que acreditan la identidad legal.

206. Después de recoger toda la información necesaria se debe dar prioridad a los resultados de comportamiento. Es importante que la lista sea corta: demasiadas expectativas de comportamiento son tan malas como ninguna.

## E. Principales actividades de los órganos de coordinación y gestión

### 1. Formulación a nivel nacional del concepto preliminar de comunicación para el desarrollo

207. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo se encargaría de la formulación del plan preliminar nacional de comunicación para el desarrollo, bajo la dirección del Director General del Registro Civil y del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo. Cabe señalar que más adelante, tras la aprobación por el Gobierno, se elaborará un plan de acción más detallado. El plan que se debe formular en esta etapa, que se presentará al Gobierno, podría ser de carácter general, estableciendo las principales direcciones estratégicas. Sin embargo, el grado de precisión de los planes en esta etapa dependerá especialmente de los datos/evidencia existentes y de los recursos disponibles para realizar investigaciones adicionales y organizar consultas y reuniones.

208. Este plan preliminar del programa de comunicación para el desarrollo debe definir las metas y objetivos generales y contener las grandes líneas de la estrategia a nivel nacional. También se deben formular recomendaciones generalizadas sobre técnicas eficaces para llegar tanto al público en general como a poblaciones a las que es difícil llegar, como las personas analfabetas, las poblaciones rurales o las que tienen tradiciones culturales o normas sociales que presentan obstáculos para el registro. Como mínimo, el plan preliminar debería incluir una descripción de los enfoques estratégicos del programa propuesto; la estructura del sistema para la planificación, ejecución y seguimiento de las intervenciones del programa; los posibles asociados y aliados y los mecanismos de coordinación; y las acciones inmediatas necesarias para elaborar una estrategia completa y un plan de acción detallado.

209. La identificación de los objetivos e indicadores del programa de comunicación para el desarrollo se realizará después de un amplio análisis del comportamiento, de la identificación de los grupos participantes y del desarrollo del plan de implementación más eficaz para la comunicación. Esto, normalmente, se hará después de la aprobación del plan preliminar y de la asignación de recursos suficientes por el Gobierno. Si es necesario, se celebrarán consultas con empresas o expertos especializados en medios de comunicación/comunicación estratégica/comunicación para el desarrollo.

210. Cabe destacar que al formular el plan nacional preliminar, de ser posible, se deben aprovechar los medios de comunicación no comerciales, como las cadenas de radio y/o televisión de propiedad del Gobierno, los programas gratuitos de asuntos públicos y eventos comunitarios, los editoriales y artículos en los medios de comunicación impresos y electrónicos, los boletines informativos comunitarios/agrícolas, y organizaciones como las asociaciones de vecinos y de centros educativos o los clubes de servicios. Los medios y

las redes sociales gratuitos también ofrecen importantes oportunidades para una amplia difusión de la información y para la comunicación bidireccional. En cualquier caso, la elección de las intervenciones de comunicación se basará en su accesibilidad y en las pautas de consumo de la población en cuestión.

## 2. Conseguir que el Gobierno apruebe el plan y se comprometa a aportar recursos suficientes para ejecutar el programa propuesto de comunicación para el desarrollo

211. El Subcomité de Comunicación para el Desarrollo, con una importante aportación de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, preparará planes detallados para presentarlos al Gobierno para su aprobación del programa propuesto y la asignación de recursos suficientes para su ejecución. El concepto aprobado por el Gobierno podría utilizarse también para movilizar fondos o iniciar conversaciones con los asociados para el desarrollo.

212. Ese primer documento que se presentará al Gobierno debe hacer hincapié en los siguientes puntos obvios:

- a) El proyecto general —la mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad— es importante para el país, y hay beneficios significativos (véase la Introducción);
- b) Para lograr cualquier grado de éxito en el programa de mejora es esencial, entre otras cosas, contar con un programa eficaz de comunicación para el desarrollo. Porque a menos que las personas conozcan el registro, sepan cuándo, dónde y cómo hacerlo y conozcan los beneficios para sí y para sus familias; a menos que tengan la capacidad o la confianza en sí mismas para registrar eficazmente los acontecimientos vitales; a menos que cuenten con el apoyo de sus familias, sus pares y sus comunidades; y a menos que haya oportunidades para que las comunidades influyan en la prestación de servicios de registro civil y para crear confianza entre los usuarios y los proveedores de servicios, será muy difícil lograr que se registren en número suficiente y que los sistemas de registro civil/gestión de la identidad/estadísticas vitales sean verdaderamente eficaces;
- c) En el plano nacional es importante que el Gobierno dé su aprobación incondicional al programa, se responsabilice de él y lo promueva ampliamente entre el público. El compromiso del Gobierno lo demostrará mediante la asignación de recursos suficientes para lograr los resultados deseados. La aprobación del Gobierno debe darse a conocer a nivel nacional en todos los medios de comunicación. A otros niveles, se deben propagar entre los grupos apropiados, y los comunicados de prensa del Gobierno deben distribuirse ampliamente;
- d) En la presentación se deben esbozar los enfoques estratégicos del programa en relación con los participantes identificados en los diferentes niveles del modelo ecológico (véase *supra*, en la página 15, el apartado “Marco teórico”, en la Introducción del *Manual*) que se utilizarán para lograr la participación de personas, comunidades, instituciones, políticos y grupos de influencia concretos, como las sociedades jurídicas y sus miembros, la judicatura, los profesionales de la salud, los educadores, los grupos religiosos, etcétera. Es importante que los miembros de los grupos influyentes expresen su apoyo al programa;
- e) En la documentación también se deben esbozar los planteamientos a nivel regional/estatal/provincial/de condado (que deben ir acompañados de discursos, etcétera, de los dirigentes políticos, administrativos y religiosos regionales y de otros niveles). Si el país tiene un sistema de registro descentralizado, la docu-



mentación debe incluir planes para involucrar a todas las jurisdicciones en el proyecto de mejora general y obtener su acuerdo para participar. En el documento también se deben describir los tipos de actividades previstas a nivel de la comunidad local para atraer la atención y el interés de la población local, y se debe hacer hincapié en la forma en que el programa funcionará para llegar a lugares generalmente inaccesibles y a la población menos favorecida, como los analfabetos o las minorías que tienen poco contacto con el Gobierno, a fin de motivarlos a cooperar.

- f) Con respecto a una campaña futura en los medios de comunicación, los detalles se formularán más adelante como parte de la estrategia y del plan de acción completos del programa (véanse los capítulos II y III), por lo que las referencias a la campaña en los medios de comunicación que se apunten en los documentos presentados al Gobierno en esta etapa tendrían que ser de carácter general. El programa, normalmente, incluirá campañas en los medios de comunicación de masas, aunque puede haber situaciones concretas en las que ello no sea necesario. El análisis de la comunicación, las metas y objetivos del programa y los enfoques de la estrategia del programa determinarán la necesidad de una campaña en los medios de comunicación y su función.

213. En la documentación también se debe indicar la contribución al programa que se requiere de los diversos departamentos/organismos participantes en los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales. Por ejemplo, el material para la preparación de una serie de clases que se impartirán en los colegios, o el material útil para la enseñanza a alumnos de secundaria o universitarios, debe ser preparado por alguien del Departamento de Educación. Si hay una escuela de Medicina, se debe preparar material para incluir en el curso de los futuros médicos. Se debe preparar material para incluirlo en cualquier currículo de estudios de Derecho.

214. Asimismo, el Departamento de Salud debería poder hacer algunas contribuciones al material o recomendaciones para medidas de fomento del registro que podrían utilizarse en relación con las instituciones sanitarias y las funciones de promoción de la salud, en particular el material que podrían utilizar las escuelas de Medicina, las enfermeras y las matronas, y en conjunción con los programas de inmunización, ya que estos podrían ser el primer punto de contacto de la madre y el recién nacido con los servicios gubernamentales. Además de llegar a la población con los programas de educación sanitaria pertinentes, es necesario que el sistema de salud participe, por la importancia particular que tiene el personal sanitario para el registro de las defunciones, en particular cuando la muerte se produce en los centros sanitarios, que tienen la función de notificar en el sistema de información sanitaria la muerte y sus causas.

215. La presentación incluirá un documento de resumen con los aspectos más destacados de la propuesta de mejora del sistema de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. En él se expondrá (de forma breve):

- a) La necesidad de un programa de mejora de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales;
- b) Los beneficios de los sistemas mejorados de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales;
- c) La descripción de las deficiencias de los sistemas actuales, con especial atención a las que afectan a la demanda de servicios de registro civil, incluidos los factores sociales y de comportamiento;
- d) Un resumen de las metas;
- e) Un resumen de los objetivos;
- f) Una descripción del plan de aplicación, destacando el papel que desempeñará la comunicación para el desarrollo; hay que señalar que esto es esencial para el éxito del programa.

216. El segundo documento consistirá en una descripción del plan nacional general de comunicación para el desarrollo, que será un componente del plan de trabajo a largo plazo antes mencionado, para el proyecto general de mejora continua.

217. El tercer documento consistirá en un presupuesto global estimado para el programa de comunicación para el desarrollo, con detalles para las funciones de planificación. El presupuesto debe incluir estimaciones provisionales para la producción de materiales y la publicidad en medios impresos, anuncios en la radio y la televisión, comunicados de prensa y el lanzamiento de la campaña de comunicación educativa en los medios, según lo previsto en la estrategia. También debe prever la implementación durante un período determinado, por ejemplo, el primer año, con otra estimación separada para el segundo año; el seguimiento y la evaluación permanentes y, de ser necesario, el ajuste del programa. El presupuesto también debe incluir el personal, las oficinas, el teléfono, el material de oficina, los equipos y los viajes. También debería haber una asignación presupuestaria para la elaboración de material de formación y la realización de actividades de creación de capacidad y para reuniones con grupos profesionales, como sociedades médicas y jurídicas, otros profesionales de la salud, educadores y organizaciones religiosas. Esto incluye reuniones con líderes comunitarios (organizadas a través de las oficinas regionales/de distrito) y reuniones con las personas que ayudarán con el registro, como los empleados municipales que actúan como registradores, los líderes formales e informales y las parteras tradicionales. En el presupuesto también se deben prever, de ser necesario, puestos en los mercados locales, tal vez presentaciones teatrales durante reuniones comunitarias, puntos de información, letreros y vallas publicitarias, así como cualquier gasto adicional de las intervenciones destinadas a grupos objetivo específicos.

218. Será difícil determinar en este momento lo que constituirá “recursos suficientes” para el programa de comunicación para el desarrollo. No es fácil prever los recursos necesarios, ya que hay muchos factores que influyen en el programa y que solo se determinarán una vez que se elaboren la estrategia y el plan de acción completos basados en la investigación, después de obtener la aprobación del Gobierno. En el capítulo IV se dan detalles sobre los posibles gastos que se han de considerar.

219. Hay ciertos elementos del presupuesto de comunicación para el desarrollo que pueden determinarse con antelación. En el momento en que se hace la presentación al Gobierno se puede hacer un presupuesto detallado de los gastos estimados de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, incluidos los sueldos del personal, el espacio de oficina, los equipos, el material de oficina y los viajes. Debe haber una asignación para las reuniones del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo y para las consultas y reuniones con los funcionarios regionales, provinciales, estatales y de condado y con los líderes de las comunidades locales. Se deben considerar los gastos de funcionamiento de los comités descentralizados de comunicación para el desarrollo para las zonas geográficas a las que se da prioridad para el apoyo del programa de comunicación para el desarrollo. Esto es particularmente importante si se adopta un enfoque de abajo hacia arriba para la elaboración del plan de acción y el presupuesto.

220. La investigación formativa para fundamentar la estrategia y el plan de acción completos requiere recursos que también pueden planificarse en esta etapa. Estos recursos pueden incluir consultores o subcontratistas externos. Las evaluaciones de calidad rápidas pueden ser una tarea interna de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo o, en un sistema descentralizado, de los funcionarios competentes de las jurisdicciones en cuestión, siempre que se asignen los recursos adecuados. Las investigaciones más científicas y, en general, los estudios cuantitativos requieren un mayor nivel de conocimientos técnicos y una importante inversión de tiempo. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería evaluar su capacidad interna en relación con las necesidades de investigación y decidir en consecuencia. Los métodos para recopilar datos e información se examinan en el capítulo II del presente *Manual*. La formulación de la estrategia y el plan de acción de comunicación para el desarrollo acarrea gastos, en particular en relación con la orga-

nización de talleres, la asignación de tiempo de personal y posiblemente la contratación de consultores externos. Los consultores externos pueden desempeñar un papel de facilitación o trabajar directamente en la elaboración de planes. Al igual que en el caso de la investigación, en función de la disponibilidad de las habilidades adecuadas, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo podrá optar por realizar las tareas directamente o contratar a un consultor o empresa externos.

221. El programa de comunicación para el desarrollo requiere un alto grado de conocimientos especializados y experiencia, así como un conocimiento detallado del panorama de los medios y las comunicaciones del país (su cobertura y eficacia, especialmente con los grupos vulnerables y de difícil acceso) y del impacto de las estrategias y técnicas de comunicación/educación para adultos/participación comunitaria. Si se tiene acceso a servicios de consultoría de alta calidad, el asesoramiento de un consultor con experiencia en comunicación para el desarrollo puede ser valioso y dar lugar a un programa más económico, eficaz y eficiente. En este caso debe incluirse en el presupuesto una partida para el consultor.

222. Si se quiere usar una agencia de publicidad para la campaña mediática, se deben hacer las provisiones necesarias. El cliente, en este caso el Gobierno, a través de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo del Departamento del Registro Civil (o una autoridad gubernamental descentralizada), se encargaría de informar exhaustivamente a la agencia de publicidad sobre el propósito de la campaña mediática, el público o públicos objetivo (a los que hay que llegar) y el momento del mensaje, teniendo en cuenta las condiciones estacionales, como la época de la cosecha o la temporada de monzones.

223. Se recomienda presentar al Gobierno un presupuesto estimado global, aunque esta estimación tendrá que ser revisada y finalizada más tarde de conformidad con el plan de aplicación específico.

224. Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Interinstitucional transmitirá al Gobierno una cifra de gastos estimados junto con la presentación. Se sugiere que el Comité reúna las estimaciones disponibles para el establecimiento y funcionamiento de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo y que utilice estimaciones provisionales para el resto de la campaña general. Las estimaciones deben responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuánto podría costar un programa eficaz?
- b) ¿Cuánto puede permitirse el país asignar al programa?
- c) ¿Cuánto estima el Comité que el Gobierno se comprometerá firmemente a asignar al programa?

225. Al preparar el presupuesto no debe subestimarse la importancia de la comunicación interpersonal. Se deben dedicar recursos financieros suficientes a la comunicación interpersonal con los más desfavorecidos: los pobres, los analfabetos, los habitantes de zonas rurales remotas con comunicación limitada y otros grupos vulnerables. Es importante tener en cuenta que en los países en desarrollo el medio de comunicación más eficaz es el contacto directo con personas cuya opinión es respetada (líderes comunitarios, organizaciones espirituales y religiosas), así como con los pares, los funcionarios de salud y de registro en las oficinas, hospitales y clínicas locales, y a través de las escuelas, más que a través de los medios de comunicación comerciales. La utilización de estos medios de comunicación requerirá intervenciones de fomento de la capacidad centradas tanto en contenidos específicos de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad como en habilidades transversales interpersonales y de participación comunitaria.

226. Para estimar el presupuesto, se podría considerar el presupuesto y el desglose de un programa reciente de comunicación para el desarrollo en ámbitos como la inmunización, la nutrición, la planificación familiar, etcétera. También se puede considerar el coste de una campaña de censo de población en el país, si se ha realizado recientemente. Para ello es importante evaluar si en esos presupuestos las actividades están en consonancia con la di-

rección estratégica del programa de comunicación para el desarrollo del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.

227. Otra opción sería utilizar un proceso de presupuestación en dos etapas, en el que la primera etapa abarcaría solamente la etapa de planificación preliminar. La etapa preliminar incluiría el establecimiento y funcionamiento de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y del Comité Interinstitucional y el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo, así como la planificación de los materiales de formación y las reuniones necesarios.

228. La segunda etapa abarcaría la implementación efectiva del programa, incluidos los gastos de seguimiento y evaluación, así como las operaciones en curso de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo. Este presupuesto debe abarcar un período prolongado (se recomienda que abarque entre tres y diez años), con una cifra presupuestaria determinada para el año inicial y para cada uno de los años siguientes.

229. El inconveniente del proceso presupuestario en dos etapas es que el Gobierno puede aprobar la primera etapa pero luego, una vez hecha la planificación y preparada la segunda etapa del presupuesto, con una estimación detallada de los costes del programa y su funcionamiento continuo, decidir que el país no puede permitirse el programa propuesto o que se deben reducir los costes, lo que impediría una implementación eficaz. Esta situación sería desalentadora y podría detener todos los avances en la mejora de las tasas de registro civil.

230. Es esencial una preparación sólida de la reunión con el Gobierno. La estrategia que se vaya a utilizar debe planificarse de antemano, considerando cuidadosamente qué enfoque sería el más eficaz. De ser posible, la reunión debe celebrarse con el Presidente/Primer Ministro y con todo el gabinete, o al menos con los ministros que se ocupan de los sistemas de registro civil/gestión de la identidad/estadísticas vitales. El portavoz principal será el Director del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo, respaldado por el Director General del Registro Civil, con la asistencia del Director de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo. Otros miembros del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo asistirán a la reunión. Todos los participantes deben estar familiarizados con los documentos presentados al Gobierno y deben poder responder a cualquier pregunta que se les haga en relación con su departamento u organismo.

231. Todos los miembros partes de la delegación que haga la presentación deben ser muy entusiastas y positivos sobre el programa y estar bien informados sobre los beneficios que se obtendrían con la mejora de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales. En la presentación se hará hincapié en que el plan propuesto ha sido investigado exhaustivamente, que las metas son encomiables y que los objetivos son razonables y pueden alcanzarse. El plan propuesto ha de ser un plan práctico que se pueda llevar a cabo con éxito; la estrategia y el plan deben seguir desarrollándose sobre la base de la investigación. Se presentarán ejemplos exitosos del país o del extranjero para apoyar los argumentos a favor de la asignación de recursos, del tiempo necesario para la investigación, sobre el desarrollo de una estrategia completa, la planificación exhaustiva, la implementación, el seguimiento y la evaluación.

232. Es crucial abogar por el programa ante los ministros y funcionarios influyentes antes de la reunión de presentación formal. Cabe destacar que un programa de mejora de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad no tendrá éxito sin un fuerte componente de comunicación para el desarrollo y que el Gobierno, al aprobar el plan y asignar los recursos financieros necesarios, recibirá reconocimiento tanto dentro del país como a nivel internacional.

233. La propuesta concluirá con una solicitud de aprobación y de asignación de recursos financieros suficientes por parte del Gobierno y con el nombramiento de los miembros del Comité Interinstitucional.

### 3. Elaboración de la estrategia y el plan de aplicación de la comunicación para el desarrollo

234. Una vez que el Gobierno haya aprobado el plan preliminar de comunicación para el desarrollo y se hayan asignado recursos suficientes, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo compartiría con el Director General del Registro Civil (o el jefe del departamento correspondiente) y con el Comité Interinstitucional la responsabilidad de elaborar una estrategia y un plan de aplicación completos a largo plazo que abarquen todos los aspectos del programa de comunicación para el desarrollo. El programa de comunicación para el desarrollo formará parte del programa general de mejora del registro, incluida la gestión, las operaciones y el mantenimiento de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.

235. Para realizar esta tarea, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo se asegurará de que se lleve a cabo un análisis de la comunicación basado en datos y evidencia sólidos. Tras un examen de la información existente en el país, se debería organizar la realización/el encargo de investigaciones adicionales, según sea necesario. Sobre la base de los recursos disponibles y las necesidades de información, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo decidirá el alcance de la investigación y los métodos que se aplicarán, así como el uso de consultores o instituciones de investigación externos.

236. El análisis de la comunicación incluye la identificación de los grupos que participarán en el programa (grupos objetivo en la jerga tradicional de la comunicación), de los determinantes que afectan a la demanda de registro, de los medios de comunicación más eficaces y de las capacidades de comunicación dentro de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. El análisis de la comunicación debe basarse en el modelo ecológico.

237. Del análisis de la comunicación se derivarán objetivos específicos de comunicación. Los resultados esperados deben reflejar cambios reales en diferentes dimensiones sociales y de comportamiento en los distintos niveles del modelo ecológico, y se deben seleccionar o desarrollar indicadores para seguir dichos cambios.

238. Los enfoques estratégicos se desarrollarán teniendo en cuenta la forma en que la combinación de la comunicación para el cambio de comportamiento, la comunicación para el cambio social y la participación comunitaria, la movilización social, la promoción, la creación de capacidad, etcétera, puede contribuir mejor al logro de resultados.

239. En el diseño de la estrategia también se seleccionarán los canales/medios de comunicación, las actividades, los asociados y sus funciones, así como los elementos creativos para la elaboración de mensajes y materiales.

240. El Subcomité de Comunicación para el Desarrollo completará el marco del programa elaborando los mensajes y materiales de comunicación y el plan o los planes para la implementación, la difusión de materiales, la formación, el seguimiento y la evaluación.

241. La participación de todos los interesados pertinentes, incluidos los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de la población y, en particular, de los grupos vulnerables, en todas las etapas garantizará la identificación con el programa por parte de quienes se espera que desempeñen un papel importante en la ejecución. Con este fin se pueden aplicar procesos participativos para analizar la situación, establecer prioridades y objetivos, definir estrategias y planificar la acción. La participación en las reuniones y talleres de análisis y planificación podría ampliarse más allá de los miembros del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo, para lo cual se requieren fuertes habilidades de facilitación.

242. Dependiendo del tiempo y los recursos disponibles antes de la aprobación por el Gobierno del plan preliminar, algunos de esos pasos pueden haberse dado con antelación. Lo más importante es que a lo largo de todo el proceso se realicen todos los pasos neces-

rios para elaborar una estrategia y un plan de acción completos, siguiendo las directrices que se ofrecen en los capítulos II y III del presente *Manual*.

243. La formulación de una estrategia nacional incluirá un plan de aplicación a largo plazo, similar al esquema indicativo del plan de aplicación que figura en el anexo 12.

244. En el presente *Manual* no se profundiza en la revisión del marco legal<sup>38</sup> ni en la preparación de manuales administrativos e instructivos para los registradores locales y otro personal de estadísticas vitales, incluidas todas las rutinas de procesamiento de datos, etcétera,<sup>39</sup> que sin duda son componentes del programa general de mejora de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales.

245. En el presente *Manual* también se da por supuesto que existe una Dirección General del Registro Civil para gestionar el sistema. En los casos en que no exista esta Dirección, el organismo encargado de la gestión de la identidad puede iniciar y dirigir el programa de comunicación para el desarrollo, en coordinación con la Oficina Nacional de Estadística.

246. Sin embargo, en cualquier programa de mejora del registro civil, la gestión de la identidad y las estadísticas vitales se debe prever que la preparación/modificación del marco legal, en particular la redacción de la legislación y la obtención de la aprobación de la misma, será un proceso largo que puede requerir varios años.

247. Algunas mejoras administrativas, organizativas y de procedimientos requerirán acciones legislativas o reglamentarias. Por tanto, los planes de mejoras administrativas y organizativas generales, junto con la preparación de planes para la gestión, el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas de registro, deberán iniciarse mucho antes de que se inicie la labor relativa al marco legal.

248. También se debería estudiar la informatización de los sistemas de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales antes de ultimar el marco legal, en caso de que se requiera la aprobación legislativa para la recopilación y el almacenamiento electrónicos automatizados de datos de registro.<sup>40</sup> La labor de informatización de los sistemas podría ser un componente separado del programa general, o podría combinarse con mejoras administrativas/de gestión/organizativas.

249. El trabajo en el programa y las estrategias de comunicación para el desarrollo podrá comenzar poco después de que se pongan en marcha los otros componentes del programa de mejora del registro mencionados anteriormente. Algunos aspectos de la estrategia de comunicación para el desarrollo dependerán en cierta medida de esos otros elementos. La comunicación para el desarrollo debe ser siempre transparente. La confianza entre los proveedores de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y los usuarios/la población es primordial para motivar a las personas a utilizar los sistemas. Por esta razón, el programa de comunicación para el desarrollo debe evitar exagerar el rendimiento del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, reconocer las necesidades de mejora cuando existan y apelar al compromiso de cada una de las partes implicadas para lograr un registro civil, unos servicios de gestión de la identidad y unas estadísticas vitales de alta calidad.

250. El comité nacional del programa general de mejora de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad puede solicitar la asistencia de posibles organismos donantes, organizaciones internacionales, bilaterales o no gubernamentales para cooperar con el Gobierno en un esfuerzo de cambio de comportamiento y social para mejorar los actuales sistemas de registro.

251. La coordinación con las actividades en curso del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, las organizaciones no gubernamentales, etcétera, beneficiaría al programa de mejora y al programa de comunicación para el desarrollo porque todos ellos comparten un interés en los datos de alta calidad para seguir los efectos de sus propios programas de orientación local. Con frecuencia, estos son miembros de los comités directivos nacionales de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, y normalmente pueden proporcionar asistencia en el desarrollo

<sup>38</sup> Estos temas se tratan a fondo en las *Directrices sobre el marco legislativo para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad* de las Naciones Unidas (en preparación).

<sup>39</sup> Para un examen detallado, véase *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, Naciones Unidas, 2021; disponible en <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf>.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, capítulo VII.

de estrategias, planes e instrumentos de comunicación para el desarrollo. Además, se les puede pedir, por ejemplo, que impriman folletos, aporten cintas de vídeo para fomentar la inscripción, elaboren carteles, pancartas y guías para parteras, médicos y enfermeras y complementen los esfuerzos de los Gobiernos de los países en desarrollo.

## Capítulo II

# Primeros pasos para una estrategia efectiva de comunicación para el desarrollo

### Resumen

La clave para elaborar un programa completo de comunicación para el desarrollo es la investigación formativa, el análisis de los factores determinantes de la falta de registro y la identificación de los participantes del programa. Se darán los siguientes pasos:

1. Reunir y analizar la información disponible.
2. Definir la necesidad y el objetivo de la investigación formativa.
3. Identificar las comunidades objetivo y los participantes de interés.
4. Identificar las preguntas de la investigación.
5. Decidir si se subcontrata el total o parte de la investigación, basándose en las capacidades de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo.
6. Determinar las fuentes de los datos secundarios.
7. Determinar las fuentes de los datos primarios.
  - a) Definir la población y los participantes del estudio;
  - b) Desarrollar la metodología (si preciso, métodos cualitativos, cuantitativos y mixtos);
  - c) Identificar los sitios para la recopilación de datos;
  - d) Elaborar los instrumentos de recopilación de datos (guía de debate para los grupos de discusión, cuestionario para encuesta, etcétera);
  - e) Probar los instrumentos.
8. Elaborar un plan para la ejecución de la investigación (que incluya un calendario, personas responsables de tareas específicas y un presupuesto).
9. Recopilar los datos de todas las fuentes y hacer participar a la población local en la recopilación de datos, incluidas las evaluaciones rápidas.
10. Analizar los datos de todas las fuentes.
11. Redactar un informe que resuma las principales conclusiones y señale la evidencia que apoya la aplicación de un programa o conjunto de actividades específicos.
12. Compartir las conclusiones con los interesados y con las comunidades y grupos de los que se recogieron los datos.
13. Sobre la base de los datos recopilados, identificar los principales grupos de participantes de acuerdo con el modelo ecológico.

## A. Introducción

252. La elaboración de una estrategia y un plan de acción de comunicación para el desarrollo requiere una comprensión cabal de los problemas, las características de la población afectada y los factores de comportamiento, sociales y ambientales que determinan el grado de utilización y demanda de los servicios de registro civil. Para ello, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo



utilizarán datos o evidencia procedentes de un análisis de la situación, también llamado investigación formativa.

253. La recopilación y el análisis de datos deben guiarse por el modelo ecológico (véase *supra*, en la página 15, el apartado “Marco teórico”, en la Introducción del *Manual*) e incluir los aspectos contextuales y la compleja interacción de los factores en sus diversos niveles (individual, interpersonal, comunitario, organizativo y políticas/entorno propicio).

254. El presente capítulo se centra en la descripción de la información clave que se ha de reunir, proporcionando un marco para el análisis e identificando los métodos para la recopilación de datos. No es realista esperar que todas las preguntas planteadas durante esta fase de análisis sean respondidas en todos los contextos. Sin embargo, siempre es importante tener en cuenta el nivel de profundidad que se requiere para comprender la compleja, múltiple e interconectada diversidad de factores que influyen en el comportamiento de las personas con respecto a los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.

255. Para realizar un análisis de la situación se hará un estudio teórico de los datos secundarios existentes de las encuestas, los estudios y las bases de datos actuales disponibles. En esta fase, cualquier suposición sobre los factores que afectan a la demanda de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad debe comprobarse con las investigaciones existentes. Sobre la base de la evidencia disponible, se deben identificar las lagunas de datos a fin de fundamentar las decisiones sobre la obtención de datos primarios mediante estudios adicionales encargados a una empresa de investigación o consultor, que debería aplicar las teorías pertinentes según proceda. En el presente capítulo se examinan los métodos para la recopilación de datos.

256. A los profesionales puede interesarles utilizar un marco de análisis de causalidad como medio para documentar lo que ya se sabe y lo que queda por saber, asegurándose de que el análisis sea lo suficientemente profundo como para examinar tanto las causas inmediatas como las subyacentes de los problemas y obtener una visión amplia de sus consecuencias. Un análisis limitado suele inducir a error en la determinación de los objetivos y/o estrategias al centrarse en los efectos más que en las causas fundamentales del problema principal, o al adoptar hipótesis erróneas al respecto.

257. Si bien en este capítulo se recogen todos los pasos para realizar el análisis, el proceso puede dividirse en dos fases: antes y después de la aprobación del programa inicial y el compromiso de fondos por parte del Gobierno. Cuantos más pasos se den para realizar un análisis completo para fundamentar el programa inicial, más precisos serán la estrategia, el plan y el presupuesto posterior. Las pruebas sólidas y el análisis de calidad serán un respaldo más fuerte para conseguir recursos. No obstante, como se explicó en el capítulo I, las posibilidades de realizar un análisis completo y una planificación más precisa antes de la asignación de fondos dependerán de los datos ya disponibles, los recursos existentes y el proceso general de desarrollo del programa más amplio de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. En un contexto de recursos muy limitados, el análisis puede al menos basarse en cualquier información existente y en consultas con aquellos interesados principales que puedan ofrecer diferentes perspectivas, incluidos los representantes de la población en general. El marco que ofrece el presente capítulo debe tenerse en cuenta en la recopilación y el análisis de los datos que tendrán lugar antes de la elaboración del programa inicial de comunicación para el desarrollo. Como mínimo, el análisis preliminar del programa inicial para obtener la aprobación del Gobierno podría incluir una descripción del problema, un análisis del programa y la identificación de los principales determinantes del registro (véanse las secciones siguientes).

258. El análisis de la situación debe tener en cuenta las particularidades de los diferentes acontecimientos vitales, especialmente los que son prioritarios en el programa general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Mientras que algunos factores pueden ser comunes a todos los acontecimientos vitales en un con-

texto determinado (por ejemplo, las actitudes discriminatorias de los funcionarios del registro local hacia un grupo de población concreto), muchos otros serán específicos y exclusivos de un acontecimiento concreto (por ejemplo, los tabúes relacionados con la muerte). Todo análisis debe identificar claramente qué factores afectan a todos los acontecimientos vitales y cuáles son específicos de cada uno de ellos.

259. La orientación proporcionada en el presente capítulo puede aplicarse en el análisis de la situación para diferentes objetivos de intervención, incluidos los diferentes niveles geográficos y grupos de población específicos. Lo ideal sería que se garantizara la capacidad a nivel local para utilizar estos enfoques de forma orientativa, lo que facilitaría la adaptación local de la estrategia nacional.

260. El análisis de la situación es un ejercicio de investigación riguroso que debe revisarse periódicamente de acuerdo con el calendario de evaluaciones previsto en el programa general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, o siempre que los datos de seguimiento reflejen cambios significativos en la situación.

## B. El proceso de planificación

261. La elaboración de una estrategia de comunicación para el desarrollo no es un proceso complicado ni largo. Si se respeta el enfoque participativo y el mecanismo de coordinación descritos en el capítulo I, el proceso de planificación será fluido. En la Introducción del presente *Manual*, el apartado “Marco teórico” (véase la página 15) ofrece información sobre el proceso de planificación, incluidos los pasos necesarios que deben seguirse.<sup>41</sup>

262. Al elaborar una estrategia de comunicación para el desarrollo, cada paso debe ser lo más participativo posible. La participación en todas las etapas del proceso permite a los representantes de la comunidad involucrarse en el proceso de adopción de decisiones y de ayuda a las comunidades para que se identifiquen con el proyecto y sean proactivas.

263. En el proceso de planificación hay que considerar varios pasos.

264. El primer paso es extenso e incluye la organización de talleres de planificación, la identificación de la meta y los objetivos, la investigación formativa, la identificación de los principales actores, y el análisis del comportamiento y la comunicación. Durante esta etapa se realizan varias actividades preparatorias:

- a) Planificar la investigación formativa: DAFO, análisis del comportamiento, evaluación de la comunicación, análisis de determinantes. En las secciones siguientes se proporcionará información sobre la evaluación y el análisis. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo, descrita en el capítulo 1 del *Manual*, llevará a cabo la investigación si cuenta con la capacidad para ello. Se puede contratar a un consultor externo para que preste apoyo a la Oficina de Comunicación para el Desarrollo;
- b) Reunir a todos los interesados de diversas estructuras —mencionadas *supra* en el capítulo 1— para participar en un taller de planificación de un mínimo de tres días. En el taller se presentarán los resultados de la investigación formativa y las recomendaciones. En el anexo 3 al final del *Manual* se incluye un modelo de programa para el taller de planificación;
- c) Durante el taller de planificación se responderán las siguientes preguntas principales: ¿Cuáles son los resultados de comportamiento esperados? ¿Cuáles son los enfoques estratégicos y las principales intervenciones? ¿Cuáles son los públicos principales? ¿Cuáles son los mensajes y argumentos? ¿Cuáles son las funciones de los diferentes interesados? ¿Cómo se validará, financiará, aplicará, supervisará y evaluará la estrategia de comunicación para el desarrollo?

265. El segundo paso se refiere al diseño estratégico. Las intervenciones planeadas se pondrán a punto teniendo como base de los resultados de comportamiento esperados y

<sup>41</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

los resultados del taller de planificación. Las principales preguntas que hay que hacer para garantizar un plan de implementación eficaz:

- a) ¿Qué intervenciones de comunicación deberían seleccionarse? Tenga en cuenta que debe planificarse una combinación de comunicación para el cambio de comportamiento, comunicación para el cambio social, participación comunitaria, movilización social, creación de capacidad y promoción para asegurar el logro de resultados de comportamiento.
- b) ¿Quiénes serán los principales asociados en la ejecución?
- c) ¿Cuáles son las necesidades de formación y para quiénes deben planificarse?
- d) ¿Cuáles son los principales mensajes, argumentos y productos de comunicación? ¿Cómo se difundirán los mensajes y materiales de comunicación?
- e) ¿Qué combinación de canales de comunicación se utilizará?
- f) ¿Cómo se llevarán a cabo el seguimiento y la evaluación de la estrategia? ¿Cuáles son los indicadores y el medio de verificación?
- g) ¿Cuál es el presupuesto total?

266. El tercer paso incluye el desarrollo y las pruebas de los mensajes y materiales. Las pruebas (previas) de los mensajes y materiales con grupos representativos son muy importantes para el éxito de la estrategia de comunicación para el desarrollo.

267. El cuarto paso se refiere a la implementación y supervisión del plan de actividades. Durante la implementación, el fomento de la capacidad es esencial, especialmente para los comunicadores interpersonales, como los animadores, la educación entre pares, los trabajadores de la salud, los maestros, los registradores, los dirigentes locales oficiales y no oficiales, los líderes religiosos, etcétera. Los periodistas deben ser involucrados como defensores de la estrategia y formados en consecuencia. Se movilizará a las comunidades para que apoyen y apliquen la estrategia de comunicación para el desarrollo. Se establecerá un sistema de seguimiento, con indicadores y un plan de seguimiento. El plan de actividades y las intervenciones pueden ajustarse en función de los datos de seguimiento.

268. Quinto paso: evaluación y replanificación. Sobre la base de los resultados de comportamiento esperados se evalúan los resultados y el impacto, y los resultados se discutirán con los principales interesados y con los miembros del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo del Comité Interinstitucional. La responsabilidad de la evaluación recae en la Oficina de Comunicación para el Desarrollo. Después de la evaluación, las intervenciones pueden volver a planificarse para el próximo período. Al mismo tiempo, la experiencia se compartirá con la comunidad mundial en general y se harán públicos los resultados y las lecciones aprendidas.

## C. Investigación formativa

### 1. Pasos que seguir en la planificación de la investigación formativa

269. Los pasos que pueden seguirse para hacer un plan de investigación formativa se detallan en el recuadro de la página siguiente.<sup>42</sup>

### 2. Métodos de recopilación de datos

270. El análisis debe basarse en datos recogidos de diversas fuentes. La información necesaria para llevar a cabo el análisis de la situación suele estar disponible a través de los datos e investigaciones existentes en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad o de otros actores/fuentes. Antes de considerar la posibilidad de re-

<sup>42</sup> *Ibidem.*

### Pasos para hacer un plan de investigación formativa

1. Reunir y analizar la información disponible.
2. Definir la necesidad y el objetivo de la investigación formativa.
3. Identificar las comunidades y los participantes objetivo.
4. Identificar las preguntas de la investigación.
5. Se puede decidir si se subcontrata el total o parte de la investigación, basándose en las capacidades de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo.
6. Determinar las fuentes de los datos secundarios.
7. Determinar las fuentes de los datos primarios.
  - a) Definir la población y los participantes del estudio;
  - b) Desarrollar la metodología (por ejemplo, métodos cualitativos, cuantitativos y mixtos);
  - c) Identificar los sitios para la recopilación de datos;
  - d) Elaborar los instrumentos de recopilación de datos (guía de debate para los grupos de discusión, cuestionario para encuesta, etcétera);
  - e) Probar los instrumentos.
8. Elaborar un plan para la ejecución de la investigación (que incluya un calendario, personas responsables de tareas específicas y un presupuesto).
9. Recopilar los datos de todas las fuentes y hacer participar a la población local en la recopilación de datos, incluidas las evaluaciones rápidas.
10. Analizar los datos de todas las fuentes.
11. Redactar un informe que resuma las principales conclusiones y señale la evidencia que apoya la aplicación de un programa o conjunto de actividades específicos.
12. Compartir las conclusiones con los interesados y con las comunidades y grupos de los que se recogieron los datos.

copilar datos primarios, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería examinar las fuentes existentes de datos secundarios recientes, que pueden incluir:

- a) Datos sociodemográficos de los censos de población y vivienda, encuestas de hogares y registros administrativos;
- b) Un examen de la literatura/meta-análisis de las investigaciones pertinentes que se centren total o parcialmente en la implementación del sistema de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y en los factores que la afectan. Los informes, revistas y artículos de investigación socio-antropológica existentes pueden facilitar en gran medida la comprensión de las características y la dinámica sociocultural de grupos específicos o de toda la población;
- c) Informes de instituciones gubernamentales (comenzando por las cifras oficiales de registro e informes de cualquier evaluación disponible de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y campañas de censo) u organizaciones no gubernamentales (es decir, las que trabajan en el registro de nacimientos o en temas que se consideran factores subyacentes pertinentes, como el género, la salud, la educación, las tradiciones culturales, los tabúes, la demanda de servicios que están condicionados al registro/la prueba de identidad, etcétera), incluidos los informes a los países donantes y las instituciones multilaterales;

- d) Datos de programas de encuestas internacionales o de organizaciones como los organismos de las Naciones Unidas o las organizaciones no gubernamentales internacionales. Por ejemplo, el registro de nacimientos es una prioridad para organizaciones como UNICEF y Plan Internacional, que a menudo elaboran análisis de la situación que pueden ser aplicables a la notificación de otros acontecimientos vitales, especialmente cuando la baja demanda está vinculada al rendimiento general de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad o a la percepción que la población tiene de ellos. Los principales programas internacionales de encuestas de hogares que recogen datos sobre el registro de nacimientos son las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS), apoyadas por los Estados Unidos, y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS), apoyadas por UNICEF. Ambas pueden proporcionar el indicador de referencia para el nivel más alto de resultados en el registro de nacimientos, el porcentaje de niños menores de cinco años que tienen un certificado de nacimiento o cuyo nacimiento se notificó como registrado ante las autoridades civiles en el momento de la encuesta. Estas encuestas proporcionan también información sobre el acceso a los servicios de salud, que será útil para comprender el alcance real del sistema de salud, el cual está llamado a ser uno de los principales portales de comunicación para el desarrollo. Las MICS también incluyen indicadores sobre el uso de los medios de comunicación y las tecnologías de la información y las comunicaciones;
- e) Estrategias, planes, informes de progreso y evaluaciones. Esto incluye programas con similitudes relevantes con la comunicación del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, que permitirían identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas; o programas en los que se podría integrar el registro civil (inmunización, nutrición, educación legal, etcétera), para los cuales se debería determinar el impacto.
- f) Los informes de audiencia de los medios de comunicación y los análisis de alcance que pueden estar disponibles en el sector privado (empresas de comunicación y publicidad), el Departamento de Información y Comunicación del Gobierno, o las organizaciones que realizan campañas de comunicación.
- g) Datos financieros de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad para determinar los recursos que deberán asignarse a la comunicación para el desarrollo a nivel nacional y subnacional/descentralizado.
- h) Auditorías de la estructura de los recursos humanos, descripciones de puestos, datos de rendimiento e instrumentos de seguimiento para determinar el nivel de institucionalización y la asignación de recursos humanos para la comunicación.
- i) Auditorías de los materiales de información, educación y comunicación de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y de los formularios/procedimientos de registro civil para la población en general, para evaluar su idoneidad para los grupos de población pertinentes, en particular los más vulnerables.
- j) Apuntes de las reuniones, talleres, simposios, etcétera, de los interesados pertinentes.

271. Además, otras partes interesadas pueden tener previsto realizar alguna investigación que pueda ser relevante para el programa de comunicación para el desarrollo del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad o en la que se puedan añadir preguntas de investigación. A veces los países realizan investigaciones centralizadas, y es posible negociar la inclusión de preguntas relevantes relacionadas con el registro civil.

272. Si los datos secundarios son inexistentes, incompletos o no están actualizados, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo tendrá que decidir los métodos apropiados

para recopilar datos primarios directamente. Deberían desarrollarse instrumentos de recopilación de datos separados para los diferentes grupos de participantes y los segmentos vulnerables de la población incluidos en el análisis, a sabiendas de que la investigación puede conducir a la identificación de otros grupos de participantes, en particular los segmentos de la población general que se descubre que ejercen una fuerte influencia en los grupos primarios. Por ejemplo, en una encuesta se puede preguntar a los encuestados acerca de las personas cuya opinión es importante para ellos en lo que respecta al registro civil, y puede resultar que los mayores de la familia sean un grupo relevante que tal vez se podría explorar más a fondo en el análisis.

273. La recopilación de datos primarios debe combinar los enfoques cuantitativos y cualitativos. Los métodos cuantitativos son más útiles para obtener tasas de adopción de comportamientos, actitudes, conocimientos, etcétera, ya que proporcionan datos fiables y representativos de la población afectada. Los datos cuantitativos también son importantes para la evaluación de la campaña y el seguimiento de los progresos; por ejemplo, el porcentaje de personas que están de acuerdo en que el registro es importante antes y después de la campaña es un buen indicador del éxito de la misma. Sin embargo, estos datos requieren algunos conocimientos previos sobre el tema de la investigación y no permiten respuestas elaboradas. No se debe descuidar la investigación cualitativa, ya que facilitará información descriptiva en profundidad sobre cuestiones como los sentimientos y motivaciones de las personas, las preocupaciones, la diversidad de perspectivas, los procesos de adopción de decisiones y los factores subyacentes. Los indicadores cualitativos deben cuantificarse, ya que ello puede ofrecer una visión en profundidad de los problemas existentes, proporcionar información para el diseño de la investigación cuantitativa y explicar sus hallazgos posteriormente. Los datos cuantitativos se centran en quién hace qué, cuándo, dónde y cómo, mientras que los datos cualitativos exploran el porqué.

274. Entre las fuentes de información primarias se encuentran las encuestas de población/hogares/organizaciones, las entrevistas en profundidad, los debates de grupos de discusión, la observación sobre el terreno, las entrevistas con expertos/informantes clave, el mapeo comunitario/social, el análisis DAFO, las asociaciones *top of mind*, las consultas públicas y el análisis de contenido. Las encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas (encuestas CAP) son un instrumento de uso común en la comunicación para el desarrollo. Sin embargo, es posible que esas tres dimensiones no sean suficientes y que sea necesario añadir otras para responder a las preguntas del análisis y sobre la base de las teorías y conceptos seleccionados para enmarcar el análisis. En caso de que se necesiten otras respuestas más profundas, deberán realizarse estudios antropológicos. Si existen normas sociales que afectan al registro civil o el programa utiliza un enfoque de norma social (convertir el registro civil en una norma social), las encuestas deben incluir algunas categorías analíticas adicionales básicas que permitan comprender las expectativas de la población/comunidad. También se recomiendan técnicas de investigación participativas (cualitativas o cuantitativas), especialmente para investigaciones a pequeña escala e investigaciones con los grupos más desfavorecidos e insuficientemente atendidos.<sup>43</sup>

275. La investigación se puede utilizar para diferentes fines, como la investigación formativa, la evaluación de las reacciones inmediatas o las pruebas previas, los procesos de seguimiento o la evaluación de los resultados y el impacto.<sup>44</sup> En esta etapa, el programa utiliza la investigación formativa para llevar a cabo el análisis de la situación y establecer la base del programa. Las posibilidades de recopilar datos primarios y los métodos concretos que se apliquen dependen de los recursos disponibles. Como se sugiere en el capítulo I, el plan inicial presentado al Gobierno para la aprobación y la asignación de recursos suficientes debe incluir una línea presupuestaria para la investigación formativa, que servirá de base para la estrategia completa. Pero si existe la posibilidad de llevar a cabo una investigación antes de la aprobación del Gobierno, debería hacerse también.

276. Si la escasez de recursos limita la capacidad de realizar una investigación formativa, por lo menos se debería llevar a cabo un examen a fondo de los datos secundarios, con-

<sup>43</sup> Un importante centro de recursos para métodos participativos (no limitados a la investigación) se encuentra en el Instituto de Estudios para el Desarrollo. Véase <http://www.participatorymethods.org>.

<sup>44</sup> Se puede encontrar orientación sobre la forma de investigar, seguir y evaluar la comunicación estratégica en *Essentials for Excellence: Research, Monitoring and Evaluating Strategic Communication for Behavior and Social Change with Special Reference to the Prevention and Control of Avian Influenza and Pandemic Influenza*. UNICEF, 2008. Disponible en [https://www.unicef.org/cbsc/files/Essentials\\_for\\_excellence.pdf](https://www.unicef.org/cbsc/files/Essentials_for_excellence.pdf).

sultas con informantes e interesados clave mediante grupos de discusión y entrevistas, y la observación directa en los lugares de registro. Las conclusiones podrían presentarse en una reunión participativa con los interesados en la que tomaran parte expertos y personal de campo relevantes. La misma reunión serviría de foro para elaborar las aportaciones básicas de un análisis compartido de la situación de las comunicaciones con el apoyo de un facilitador competente. Luego, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo completaría el análisis con la ayuda del facilitador y/o de quien haya realizado la recopilación de datos cualitativos, y lo presentaría al mismo grupo para su validación.

### 3. Análisis de causas y determinantes

277. Durante la investigación se realizarán la descripción del problema y el análisis causal. Este será un primer paso; luego se hará un análisis de los determinantes. El análisis causal y la posterior descripción del problema se basarán en las siguientes preguntas:

- a) ¿Dónde y por qué la gente no registra sus acontecimientos vitales (nacimiento, defunción, matrimonio, divorcio, adopción, etcétera)?
- b) ¿Cuántas personas carecen de un documento que pruebe su identidad jurídica?
- c) ¿Cuáles son las tasas de registro en las diversas regiones?
- d) ¿Cuáles son los factores clave que influyen en las tasas de registro?
- e) ¿Qué prácticas a nivel individual, comunitario y de políticas impiden que las personas registren sus acontecimientos vitales?
- f) ¿Cuál es el contexto económico, social y cultural?
- g) ¿Cómo se prestan los servicios de registro?
- h) ¿Cuáles son las lagunas más importantes en la prestación de servicios?
- i) ¿Hay suficientes recursos humanos y capacidad?
- j) ¿Cuál es la calidad de la promoción del registro?
- k) ¿Cómo de accesibles son los servicios de registro?
- l) ¿Cuáles son las capacidades de seguimiento y evaluación?
- m) ¿Cuáles son los principales retos que hay que abordar a nivel individual, familiar, comunitario, regional y nacional?
- n) ¿Cuáles son los comportamientos y prácticas esperados para abordar el problema?
- o) ¿Cuáles son los canales de comunicación y los mecanismos de diálogo de la comunidad para abordar el problema?
- p) ¿Hay recursos disponibles para resolver el problema?

278. La comunicación para el desarrollo es un componente clave de un programa general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. El análisis de la situación debería comenzar por comprender el problema que se ha de abordar en el contexto general del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, de modo que las estrategias de creación de demanda y las intervenciones puedan ajustarse a las metas y objetivos del programa de mejora. La descripción del problema debe describir de manera breve y concisa la naturaleza, el alcance, la gravedad y las causas del problema o problemas que constituyen el marco general del programa de comunicación para el desarrollo.

279. Un análisis inicial del problema se centra en responder a las siguientes preguntas, sobre la base del examen de la literatura actual, los datos actuales de cobertura del registro civil, datos demográficos, resultados de encuestas, conclusiones de estudios y cualquier otra información disponible sobre el problema:

- a) La descripción del problema, que normalmente se expresa en términos de baja cobertura del registro civil. La descripción debe ser exacta en lo que respecta a los acontecimientos vitales afectados y a cualquier diferencia significativa en las tasas de cobertura entre los diversos acontecimientos vitales;

- b) La identificación de la población afectada por el problema, prestando atención al mapeo de los grupos más desfavorecidos e insuficientemente atendidos: ¿quiénes son, dónde y por qué? Con este fin, se deben estudiar los datos de cobertura del registro civil desglosados por sexo, idioma, nivel de alfabetización, grupo étnico, grupo religioso, división geográfica/administrativa, etcétera;
- c) La descripción de los efectos del problema en la población afectada. En principio, esto tiene que ver con las formas en que la baja cobertura impide a la población disfrutar de los beneficios concretos relevantes de unos sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de alta calidad;
- d) Un análisis de causalidad que aborde las causas inmediatas y subyacentes con referencia a los datos de las encuestas o bases de datos existentes. También puede haber literatura académica sobre las prácticas culturales y sociales que afectan al registro civil, incluidos, por ejemplo, los tabúes en torno a la muerte o las tradiciones relacionadas con el nacimiento y el matrimonio. Los determinantes identificados más relevantes para el registro civil en todos los niveles del modelo ecológico (individual, interpersonal, comunitario, organizativo y de políticas/entorno propicio) deben reflejarse aquí. Los determinantes se explorarán con más detalle durante la fase de análisis del contexto. Pero este análisis del problema debería resumir lo que el programa sabe hasta el momento;
- e) Una descripción de las medidas inmediatas, a corto y largo plazo, que se están adoptando para abordar el problema, incluyendo los ámbitos de los aspectos jurídicos, organizativos y técnicos de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, así como la comunicación;
- f) Una indicación de los cambios necesarios para superar el problema o los problemas, que de hecho deberían coincidir con las metas y objetivos clave establecidos en el plan general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad para la contribución del programa de creación de demanda.

280. La resultante descripción del problema debería redactarse en términos de lo que las personas hacen o no hacen (comportamientos) y cómo esto contribuye a la baja cobertura del registro civil. Este componente de comportamiento estará en el centro de la contribución del programa de creación de demanda. En la descripción del problema también se debe indicar si se requiere alguna investigación adicional.

281. Durante las primeras etapas de la organización del programa de comunicación para el desarrollo, antes de la aprobación del programa y el compromiso de fondos por parte del Gobierno, la identificación de las áreas problemáticas y las prioridades para el plan general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad se hace sobre la base de una evaluación nacional detallada del estado actual del desarrollo de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad del país o por otros medios. Trabajando en coordinación y colaboración con el Comité de Coordinación Interinstitucional nacional que supervisa el programa de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad del país, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debería haber tomado la iniciativa en la recopilación de datos y el análisis de los determinantes sociales y de comportamiento para el registro y en la formulación de las prioridades específicas para fomentar el registro civil. De hecho, el análisis del problema que se aborda en el presente capítulo debería haberse realizado durante esta labor muy inicial del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo para la determinación de las áreas problemáticas y las prioridades como parte de la preparación de la documentación preliminar para el Gobierno.

282. El análisis de los factores determinantes y los cuellos de botella<sup>45</sup> para un registro completo y puntual y la producción de estadísticas vitales es importante para fundamentar el desarrollo de la estrategia. Los determinantes se agruparían según su naturaleza y se les daría prioridad en la adopción de medidas en las siguientes categorías generales:<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Véase *Enhanced Programming and Results Through Monitoring Results for Equity Systems (MoRES)*, UNICEF, Nota informativa. Disponible en [https://www.unicef.org/about/employ/files/MoRES\\_Briefing\\_Note.pdf](https://www.unicef.org/about/employ/files/MoRES_Briefing_Note.pdf).

<sup>46</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, and Child Health Programs*, UNICEF, 2015.



**Cuadro 2**  
**Descripción de los determinantes por categoría**

Categorías	Determinantes	Descripción
<b>Entorno propicio:</b> Los determinantes sociales, políticos, presupuestarios e institucionales necesarios para lograr resultados	Normas sociales	Reglas sociales de comportamiento ampliamente seguidas
	Legislación/políticas	Idoneidad de las leyes y políticas
	Presupuesto/gasto	Asignación y distribución de los recursos necesarios
	Gestión/coordinación	Funciones y rendición de cuentas/coordinación/asociación
<b>Suministro:</b> La capacidad operativa real de las instrucciones, los agentes y los sistemas pertinentes responsables de la prestación de servicios, la promoción de prácticas y comportamientos	Disponibilidad de productos/elementos esenciales	Productos/elementos esenciales necesarios para prestar un servicio o adoptar una práctica
	Acceso a servicios con personal adecuado, instalaciones e información	Acceso físico (servicios, instalaciones/información)
<b>Demanda:</b> Los factores geográficos, económicos, sociales y culturales que facilitan u obstaculizan que la población destinataria se beneficie de los servicios, instalaciones, sistemas o prácticas deseadas	Acceso económico	Costes directos e indirectos de los servicios/prácticas
	Prácticas y creencias sociales y culturales	Creencias, conciencia, comportamientos, prácticas y actitudes a nivel individual o comunitario
	Momento oportuno y continuidad de uso	Realización de forma completa/continuidad en el servicio/la práctica
<b>Calidad:</b> Cumplimiento de estándares mínimos definidos mediante normas nacionales o internacionales para la cobertura efectiva de un servicio, sistema o práctica	Calidad de la atención	Cumplimiento de los estándares de calidad exigidos (normas nacionales o internacionales)

**Figura 5**  
**Determinantes por niveles de intervención**



283. El cuadro 3 presenta ejemplos de determinantes recogidos en Burkina Faso durante un grupo de discusión con alcaldes de Uagadugú, sobre el matrimonio y los divorcios.

284. Cada uno de los 10 determinantes se relaciona con uno o más niveles del modelo ecológico (véase la figura 5 en la página anterior).<sup>47</sup>

<sup>47</sup> *Ibidem.*

**Cuadro 3**  
**Ejemplos de determinantes recogidos en Uagadugú, sobre el matrimonio y los divorcios**

Categorías	Determinantes	Descripción
<b>Entorno propicio</b>	Normas sociales	La naturaleza festiva del matrimonio que puede no animar a pensar en iniciar un proceso administrativo. Algunas categorías de personas temen al matrimonio por cuestiones de herencia. Las personas del sector informal y los campesinos no se sienten preocupados por el matrimonio civil (el matrimonio tradicional es la opción preferida).
	Legislación/políticas	Procedimiento lento y largo que requiere pasar por diferentes servicios (por ejemplo, tasas para obtener un documento): fotocopias de los documentos de identidad de los contrayentes y testigos, documento médico prenupcial, documento que atestigua la residencia local, certificados de nacimiento y contrato de matrimonio que debe obtenerse a través del notario. Elección de un régimen matrimonial que supone un problema (poligamia o monogamia): gananciales o separación de bienes o participación en los activos.
	Presupuesto/gasto	Cuestiones de infraestructura: los centros de registro tienen que esperar para obtener documentos oficiales de los tribunales. Los salones de bodas no están adaptados y son muy pequeños. Los matrimonios pueden celebrarse sin libro de familia (la formación de los agentes no es adecuada).
	Gestión/coordinación	Falta de disponibilidad de recursos humanos cualificados (formación muy corta, ayuntamiento donde hay una pluralidad de opciones).
<b>Suministro</b>	Disponibilidad de productos/elementos esenciales	Falta de registros adecuados puestos a disposición por los tribunales (lo que ralentiza el proceso).
	Acceso a servicios con personal adecuado, instalaciones e información	Distancia considerable para acceder a servicios e información adecuados. Falta de infraestructura e información (no hay formación ni material). El analfabetismo dificulta el acceso a la información.
<b>Demanda</b>	Acceso económico	El impuesto de residencia (que se añade a los impuestos y a las facturas de agua y luz) y el coste del matrimonio hacen que el coste del expediente sea inasequible. Altos gastos de transporte y varias visitas necesarias para registrar un matrimonio.
	Prácticas y creencias sociales y culturales	La primacía del matrimonio tradicional sobre el civil. Matrimonios forzados a través de un arreglo familiar (en la región norte). La presión de los padres (de ambos lados, pero especialmente del padre) que presionan para no hacer un matrimonio civil.
	Momento oportuno y continuidad de uso	Lleva demasiado tiempo reunir todos los documentos necesarios y registrar un matrimonio.
<b>Calidad</b>	Calidad de la atención	La calidad de la atención es muy baja, los formularios cumplimentados no siempre son reconocidos por las embajadas extranjeras. No se garantiza que el registro se realice de forma completa.

285. En general, cabe destacar que el mayor obstáculo para el registro es la falta de conciencia o la indiferencia con respecto a la necesidad de registro, así como la resistencia histórica y las objeciones culturales. El registro no suele considerarse muy importante en muchos países en desarrollo, donde muchas personas están más preocupadas por la supervivencia. El programa de comunicación para el desarrollo debe proporcionar a las personas información sobre los beneficios y los requisitos del registro, motivarlas y apoyarlas para que pasen a la acción (a nivel individual y colectivo), facilitar el diálogo sobre el Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y la participación abordando los principales determinantes de las bajas tasas de registro, y facilitar las oportunidades para que las comunidades influyan en la prestación de servicios de registro civil y creen confianza entre los usuarios y los proveedores de servicios. Los siguientes factores suelen contribuir a un bajo nivel de registro e indican la indiferencia de la población y la deficiencia de muchos sistemas actuales de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad:

- a) Falta de interés de los padres y los contrayentes;
- b) Desconocimiento de la ley que exige el registro obligatorio de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios;
- c) La costumbre es no registrar los acontecimientos vitales, especialmente en algunas culturas;
- d) La distancia desde el lugar de ocurrencia hasta el centro de registro;
- e) La creencia común de que si un niño es bautizado su nacimiento ya está registrado.

286. Los factores determinantes de la ineficacia del registro en varios países que se mencionan en los párrafos siguientes ilustran el tipo de problemas que podrían estar presentes en cualquier país. El análisis de los problemas en el marco propuesto en el presente capítulo y la identificación de los grupos participantes permitirán diseñar estrategias de comunicación para el desarrollo adaptadas y dirigidas a esos grupos. La comunicación para el desarrollo combinada con incentivos sería el mejor enfoque para dirigir a esos grupos de población hacia el registro de sus acontecimientos vitales y de estado civil.

287. Junto con estrategias específicas, el Gobierno debería aumentar la demanda de certificados de acontecimientos vitales (o copias de ellos) y hacer cumplir las leyes y los procedimientos de registro. Cómo se podría hacer esto en diferentes culturas sería exigir documentos oficiales de acontecimientos vitales para poder utilizar diversos servicios religiosos, para tener derecho a la asignación de tierras, jurisdicciones para asentamientos de grupos, reconocimiento de la ciudadanía para dar derecho a las personas a la atención sanitaria y para acceder a otros servicios sociales. De este modo, a largo plazo, las barreras afectarán cada vez menos a la exhaustividad del sistema y finalmente desaparecerán.

288. Los ejemplos que se describen a continuación ilustran la forma en que una amplia gama de factores, entre ellos las percepciones, las creencias y tradiciones culturales, las normas sociales, etcétera, afectan a la exhaustividad y la puntualidad del registro en Botswana, Filipinas, Indonesia, Kenia, Malasia, Perú y Zimbabue. Los ejemplos también ilustran la forma en que los factores de comportamiento social interactúan con el entorno más amplio, incluidos los aspectos jurídicos, administrativos y técnicos de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, y a menudo se ven influidos por él.

289. La resistencia a la inscripción de nacimientos y defunciones puede tener su origen en inhibiciones culturales profundamente arraigadas, como las creencias y prácticas asociadas al nacimiento de un niño o a la muerte de un miembro de la familia. Cualquier pregunta de un extraño relacionada con estos acontecimientos se considera una intrusión en los asuntos íntimos de la familia y la comunidad. La muerte, en particular, al ser un acontecimiento triste, crea un estado de ánimo en el que la necesidad de registrar o detallar los datos de la muerte y del fallecido difícilmente puede aportar el consuelo que una familia esperaría en ese momento, especialmente si no se hace de acuerdo con la cultura local.

290. Varias tradiciones influyen directamente en el registro civil: siete días de retraso en dar nombre a un niño; la prohibición para la mujer de salir de casa durante este período; la consideración de que un niño existe solo después de este período de siete días y después de la ceremonia de nombramiento. Por eso, no se registrará al niño antes de este momento.

291. En Burkina Faso no se habla de los difuntos; no se menciona su nombre. El entierro suele hacerse a las pocas horas del fallecimiento. Muchas veces la gente es enterrada en su jardín o cerca de la casa. En algunas regiones de Burkina, enterrar a una persona en una parcela de tierra da a sus sucesores el derecho a utilizar esa tierra.

292. En los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*<sup>48</sup>, al examinar la utilización de los registros de población para fines de estadísticas vitales se afirma que la recopilación de una cantidad considerable de información sobre las personas en un solo sistema, incluidos datos médicos confidenciales sobre las muertes fetales y las causas de muerte, suscita temores en cuanto a su divulgación y que se conozcan demasiados detalles sobre las vidas de las personas. En los casos en que la preocupación por la intrusión en la vida privada de las personas y por los riesgos de confidencialidad pueda estar propagándose entre el público, deben adoptarse medidas para demostrar las ventajas del sistema. Además, el programa de creación de demanda también puede apoyar los esfuerzos de promoción para que los países establezcan todas las reglamentaciones, sistemas y prácticas necesarios para prevenir cualquier uso indebido de esta importante fuente estadística y para garantizar que las autoridades practiquen siempre la transparencia al utilizar el registro de población.

<sup>48</sup> *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3. 2014.*

293. Otros ejemplos de factores determinantes de la baja tasa de registro se refieren a las características y el rendimiento del servicio, como la complejidad de los procedimientos, la no aplicación de la gratuidad del registro civil por los funcionarios locales, las prácticas discriminatorias u otros aspectos relacionados con la capacidad de comunicación interpersonal de los agentes del sistema. Por ejemplo, la discriminación contra la madre soltera de un niño nacido fuera del matrimonio puede impedir que se registre el nacimiento. El programa de comunicación para el desarrollo puede servir para fortalecer la capacidad de comunicación interpersonal de los registradores locales y otros agentes encargados de realizar la declaración o el registro de los acontecimientos vitales y para establecer mecanismos de retroalimentación de los usuarios y de responsabilidad social para que las personas y las comunidades tengan una mayor capacidad de influir en la prestación de servicios.

## D. Análisis del programa

294. En esta etapa del desarrollo de la estrategia se debe analizar cualquier programa de comunicación del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad que se haya llevado a cabo anteriormente y/o las intervenciones diseñadas para responder a la cuestión o cuestiones recogidas en la descripción del problema. El análisis del programa comienza con un inventario de los programas pasados y actuales destinados a aumentar la demanda del registro civil, así como los cambios en la prestación de servicios o el marco normativo que puedan haberse realizado para hacer frente a los cuellos de botella de la demanda (por ejemplo, la revisión de los procedimientos de notificación para hacerlos más fáciles a los usuarios). Se recopilará toda la documentación disponible y se utilizará para determinar su impacto e identificar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. Se debe determinar la medida en que el programa aborda los factores sociales y de comportamiento descritos y abarca las poblaciones prioritarias y las ubicaciones geográficas identificadas en el análisis del problema antes mencionado.

295. También se analiza la estructura y la capacidad de los sistemas con respecto a la comunicación para el desarrollo: ¿existe una oficina de educación/comunicación dentro de los organismos responsables del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad? ¿Cuál es el grado de dedicación del personal a la comunicación en los diferentes niveles de los sistemas? ¿Los planes y programas existentes integran la comunicación? ¿Los presu-

puestos incluyen uno especial para el componente de creación de demanda? ¿Cuáles son los datos y los mecanismos de seguimiento y evaluación disponibles?

296. En esta etapa se describe asimismo la contribución real de los diferentes asociados y aliados, incluidos los organismos gubernamentales, los donantes, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales internacionales, las organizaciones religiosas, las organizaciones multilaterales, los medios de comunicación, el sector privado, etcétera, que participan de manera significativa en el programa a nivel nacional, subnacional y local. Esto puede incluir un inventario de los programas relacionados y los organismos responsables de ellos, por ejemplo, programas de educación para padres o de educación legal que pueden haber incluido componentes de promoción del registro civil. También se deben recopilar todos los materiales de comunicación producidos hasta el momento, junto con un debate sobre cómo se han utilizado y cuán eficaces han sido.

297. Se requiere un inventario de las políticas existentes para identificar los parámetros del programa de creación de demanda. Esto se refiere tanto a las políticas generales de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, como a cualquier política nacional existente relacionada con la comunicación para el desarrollo. Cualquier política relativa al registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad que requiera cambios ya debería haber sido identificada por el programa de mejora general, que debe tenerse en cuenta en el componente de comunicación para el desarrollo.

298. En la discusión de “lo que se ha hecho hasta la fecha” deben tenerse en cuenta los cambios relevantes previstos por el programa de mejora del Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Las medidas de política, legales, administrativas y técnicas pueden afectar a la demanda y ofrecer oportunidades para la ejecución del programa de comunicación para el desarrollo.

299. Llegados a este punto, una evaluación sólida de la calidad de la comunicación sería sumamente útil para los países en los que ya existe un programa de comunicación. Esa evaluación serviría de base para el componente de creación de capacidad de la estrategia y del plan y se centraría en un conjunto de temas —o en una selección de ellos según las necesidades del programa—, incluida la planificación y el diseño basados en la teoría, la recopilación y el uso de datos, la negociación y las asociaciones estratégicas, la elaboración de estrategias, la aplicación de estrategias de comunicación, el fortalecimiento de las competencias del personal, la estructura de ejecución, la supervisión de la calidad de la prestación de servicios, los marcos y mecanismos de investigación, seguimiento y evaluación, la utilización de la investigación para evaluar los efectos, y el uso y la comunicación de los resultados. Las herramientas de evaluación de la calidad disponibles, en particular en el ámbito de la salud pública, pueden adaptarse y/o aplicarse a los programas de comunicación para el desarrollo del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad<sup>49</sup>.

300. Como se mencionó en el capítulo I, el análisis del programa es uno de los pasos que podría abordarse fácilmente como parte de la elaboración del concepto de programa de comunicación para el desarrollo que se presentará al Gobierno para su aprobación y la asignación de fondos.

## E. Identificación de los participantes y su comportamiento

301. Después del análisis del programa debe realizarse un análisis de los participantes y su comportamiento (el análisis del comportamiento se aborda más adelante; véase *infra*, página 82). La identificación de los grupos participantes determina las personas que participarán en las actividades del programa a fin de lograr los objetivos de comunicación, sobre la base de sus características, su influencia actual en el problema o problemas identificados y/o el papel que se espera que desempeñen, y los recursos a los que cada uno de ellos puede tener acceso para aumentar y mantener el aumento de las tasas de registro civil.

<sup>49</sup> Un recurso útil es la herramienta de evaluación de la calidad de la comunicación para el cambio social y de comportamiento incluida en el C-Change SBCC Toolkit, FHI 360, 2012, que incluye tres versiones: para organizaciones, para uso con donantes y redes y para particulares. Disponible en <https://c-changeprogram.org/resources/sbcc-capacity-assessment-tool>.

302. En la comunicación para el desarrollo, el concepto de grupo objetivo, público o actor se sustituye por el de participantes. De este modo, el principio fundamental de la comunicación para el desarrollo es la plena participación de todos los grupos previstos identificados en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de las estrategias y programas. En consonancia con ello y con el papel central del diálogo y la participación en la comunicación para el desarrollo, “grupos participantes” sustituye aquí a la jerga tradicional de “grupos objetivo”.

303. La identificación de los grupos participantes es un elemento básico de la comunicación para el desarrollo, ya que las estrategias, los canales, las actividades y los contenidos concretos de la comunicación dependerán de sus características y funciones, de sus conocimientos, actitudes y prácticas y de su nivel de resistencia al cambio.

304. Estos grupos son al mismo tiempo destinatarios y participantes del programa de comunicación para el desarrollo. Por ejemplo, el programa se puede dirigir a los dirigentes religiosos locales mediante un taller para examinar la importancia y los beneficios de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, la coherencia del registro civil con las normas religiosas y el modo en que ellos pueden apoyar la promoción de los servicios de registro civil. El objetivo es hacerlos participar en actividades de promoción, de modo que podrían decidir incluir el tema en las oraciones semanales, convirtiéndose así en participantes activos del programa. Por tanto, no se espera que esos grupos sean meros receptores de información, sino que tomen medidas concretas para lograr objetivos de comportamiento.

## 1. Identificación de los participantes según el modelo ecológico

305. Como se expone en la introducción de este *Manual*, la comunicación para el desarrollo basa sus enfoques en el modelo ecológico,<sup>50</sup> que representa un marco teórico para comprender los niveles de influencia en un determinado comportamiento. En el modelo ecológico hay 5 niveles anidados: individual, interpersonal, comunitario, organizativo y de políticas/entorno propicio (véase la figura 6 en la página siguiente). En el cuadro 4 se ofrece una breve descripción de cada uno de esos niveles del modelo ecológico.<sup>51</sup>

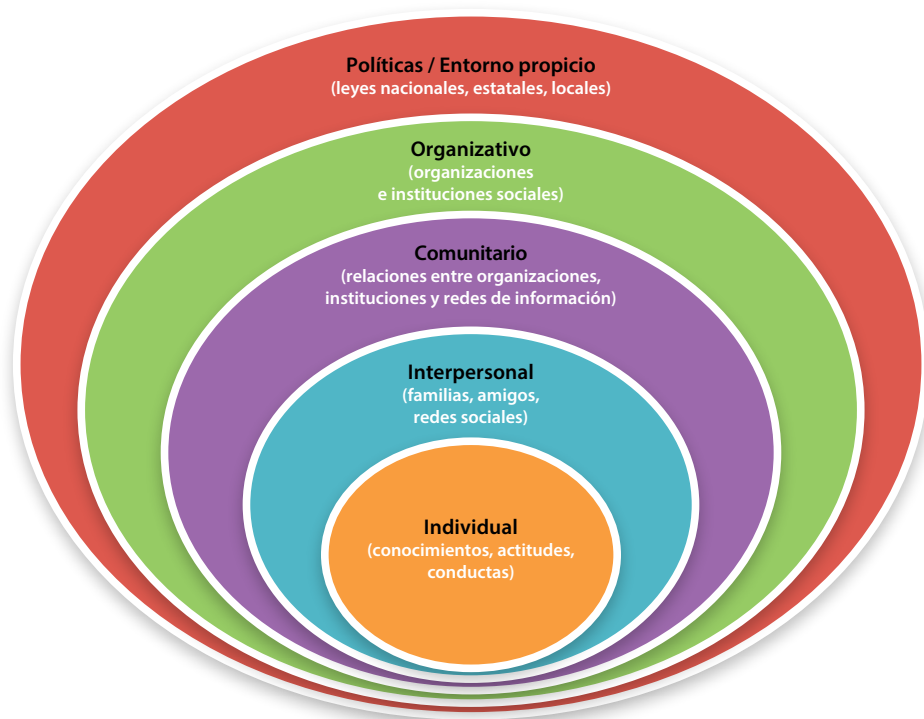
<sup>50</sup> Centers for Disease Control and Prevention, *The Social Ecological Model: A Framework for Prevention*, disponible en <http://www.cdc.gov/violenceprevention/overview/social-ecologicalmodel.html>, y *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, and Child Health Programs*, UNICEF, 2015.

<sup>51</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, and Child Health Programs*, UNICEF, 2015.

Cuadro 4  
Descripción de los niveles del modelo ecológico

Nivel del modelo ecológico		Descripción
Micro (nivel comunitario)	Individual (primario)	Características de una persona que influyen en el comportamiento, como los conocimientos, las actitudes, las conductas, la autoeficacia, su evolución, el género, la edad, la identidad religiosa, la identidad racial/étnica/de casta, la orientación sexual, la situación socioeconómica, los recursos financieros, los valores, las metas, las expectativas, la alfabetización, el estigma y otros.
	Interpersonal (secundario)	Redes sociales formales (e informales) y sistemas de apoyo social que pueden influir en los comportamientos individuales, incluida la familia, los amigos, los compañeros de trabajo y las redes, costumbres o tradiciones religiosas.
	Comunitario (terciario)	Relaciones entre organizaciones, instituciones y redes de información dentro de límites definidos, incluido el entorno construido (por ejemplo, los parques), las asociaciones de pueblos, los líderes comunitarios, las empresas y el transporte.
Organizativo (meso)		Organizaciones o instituciones sociales con normas y reglamentos para operaciones que afectan a la forma o el grado en que, por ejemplo, se prestan servicios de registro civil a una persona o grupo.
Políticas/entorno propicio (macro)		Leyes y políticas locales, estatales, nacionales y mundiales, incluidas las políticas relativas a la asignación de recursos y el acceso a los servicios, las políticas restrictivas (por ejemplo, tasas o impuestos elevados para los servicios), o la falta de políticas.

Figura 6  
Modelo ecológico



306. Basándose en el modelo ecológico, se identificará a los participantes para cada uno de los niveles descritos en el cuadro anterior. Los objetivos del programa general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, en particular los adoptados por el programa de comunicación para el desarrollo como premisa de su estrategia de comunicación, y la información del análisis de la situación deberían ser la base para determinar los participantes en el plan de comunicación para el desarrollo. Como se ha mencionado anteriormente, el análisis de la situación se centra en el componente de comportamiento, es decir, lo que las personas hacen o no hacen, y cómo esto contribuye a la baja cobertura del registro civil. Ahora se trata de identificar con precisión a las personas que están realizando estos comportamientos. En etapas posteriores, los datos ayudarán a determinar cuán preparada está la mayoría de los grupos para cambiar su comportamiento.

307. A veces las estrategias de comunicación se dirigen principalmente a los participantes primarios. Por ejemplo, en el caso del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, estos son las personas que deben declarar los acontecimientos vitales para su registro. Sin embargo, una estrategia de comunicación para el desarrollo requerirá por lo general intervenciones diseñadas específicamente para los participantes a otros niveles, a fin de crear un entorno propicio para una demanda alta del registro civil.

308. Habrá múltiples grupos participantes dependiendo del nivel o niveles del modelo ecológico que se aborde(n). Se deberían elaborar herramientas de recopilación de datos separadas para cada uno de ellos. El presente *Manual* parte de la base de que existen factores determinantes de un registro efectivo en cada uno de los niveles del modelo ecológico.

309. En consonancia con el modelo ecológico, los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, se refieren a los diferentes grupos de personas que participan de una u otra forma en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y cuya comprensión y cooperación debe asegurarse mediante la comunicación. Estos grupos comprenden: el público en general; los representantes de

instituciones, profesiones y organismos; los altos funcionarios gubernamentales, y el personal que trabaja directamente en los sistemas de registro o de estadísticas vitales. Estos grupos se presentan en las secciones *a*) y *b*) siguientes (páginas 72 a 78), para permitir un análisis y planificación precisos.

310. Para facilitar la identificación y visualización de los grupos participantes y cuáles son las interrelaciones entre ellos desde una perspectiva ecológica, es común colocar los grupos en cinco círculos concéntricos, poniendo a los participantes primarios en el centro y a otros participantes en los círculos siguientes (véase la figura 6).

311. Los participantes primarios son las personas cuyo comportamiento es el principal indicador del éxito del programa. El participante primario no necesariamente coincide con el beneficiario de la intervención. Por ejemplo, en el registro de nacimientos el beneficiario es el recién nacido, pero es la actitud de la madre/los padres la que es fundamental para lograr una alta cobertura del registro de nacimientos.

312. Los participantes secundarios son personas que tienen contacto con los participantes primarios y cuyas acciones influyen fuertemente en su comportamiento. Comparten el mismo entorno cultural y social con los participantes primarios y también pueden verse directamente afectados por el problema o los problemas. Esta categoría suele incluir a los abuelos y otros parientes, amigos o vecinos.

313. Los participantes terciarios son las personas de la comunidad que permiten ciertas actividades y controlan los recursos, el acceso, la demanda y la calidad de los servicios: registradores locales, trabajadores sanitarios de la comunidad, líderes religiosos locales y organizaciones religiosas, medios de comunicación locales, comités de gestión sanitaria, maestros de escuela, etcétera.

314. Los participantes en el nivel meso (nivel de organización) son aquellos que participarán directamente en la implementación del programa; se trata de organizaciones responsables de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, otros grupos profesionales que pueden contribuir al logro de resultados, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación de masas a nivel regional y órganos ejecutivos de diversas autoridades estatales.

315. Los participantes en el nivel macro (políticas y entorno propicio) son aquellos cuyas acciones influyen indirectamente en los comportamientos de los participantes en los otros anillos por su poder de tomar decisiones y controlar el entorno político, social, cultural y económico más amplio y los canales de comunicación. Estos participantes son esenciales para definir el marco político y legal de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, dotar de recursos e institucionalizar el programa de comunicación para el desarrollo y promulgar otros componentes de la mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Esta categoría puede incluir a los responsables de formular las políticas y las leyes, los líderes religiosos nacionales, las asociaciones profesionales, los líderes de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil nacionales, los medios de comunicación nacionales, etcétera.

316. Dado que la identificación de los grupos participantes se centra principalmente en las personas, podemos encontrar representantes de las mismas instituciones tanto en el nivel micro como en el nivel meso. Por ejemplo, una matrona que trabaja en una institución sanitaria pública sería una participante en el nivel terciario, mientras que el Ministro de Sanidad y los funcionarios de alto nivel del Ministerio de Sanidad serían participantes en el nivel macro.

317. No es raro encontrar dificultades para situar a los actores en el nivel adecuado. Es en especial durante el análisis participativo y la planificación de la participación de los interesados cuando se dedica mucho tiempo a debatir si un determinado grupo participante debe clasificarse como primario, secundario, terciario, meso o macro. Lo importante es identificar con precisión a todos los interesados pertinentes en lo que respecta a las personas (no las instituciones), así como las relaciones entre los grupos, y vincularlos



a las estrategias adecuadas en la siguiente fase. La identificación de los grupos de participantes debe ser específica en la medida de lo posible, evitando términos genéricos como “interesados” o “miembros de la comunidad”. Cuanto más se lleve a cabo el ejercicio de planificación a nivel local/micro, más específica puede y debe ser la identificación de los grupos participantes.

318. En la identificación de los grupos participantes se debe prestar atención a las cuestiones de equidad y de género. A estos efectos, los grupos insuficientemente atendidos y más desfavorecidos pueden requerir un análisis separado, o al menos la consideración de grupos participantes exclusivos para ellos. Por ejemplo, para la comunicación con un grupo religioso minoritario se contará muy probablemente con sus dirigentes locales y nacionales, mientras que los factores religiosos tal vez no tengan una influencia significativa para el resto de la población. O un programa de empoderamiento de género puede ser una excelente manera de llegar a las mujeres para informarlas y asesorarlas sobre el registro de matrimonios y divorcios.

319. Una vez que se hayan identificado todos los posibles grupos participantes sobre la base del análisis del problema, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo y la Oficina de Comunicación para el Desarrollo deberían darles prioridad en la adopción de medidas, de conformidad con el plan de acción nacional general para la mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, en el que se habrán determinado las áreas problemáticas, las metas y objetivos y las estrategias para lograr los resultados deseados. La atención debe centrarse en los participantes terciarios, meso y macro que tienen más influencia en los participantes primarios, que son más accesibles para el programa y que responderían bien a la creación de capacidad y/o que ya participan en actividades similares.

320. En una etapa posterior, antes de la implementación, debería elaborarse una lista extensa de los grupos participantes y de los miembros y dirigentes individuales, incluidos los datos de contacto. De hecho, algunos de aquellos se habrán identificado en el momento de la creación del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo. Una vez identificados los grupos participantes, el programa de comunicación para el desarrollo se beneficiaría de la actualización de la composición del Subcomité según sea necesario.

321. A continuación se describen las categorías de grupos objetivo a los que se debe recurrir para obtener su cooperación y asistencia. Es importante adaptar las actividades de comunicación para el desarrollo a cada grupo. La identificación de estos grupos es el paso inicial en el diseño de programas eficaces de comunicación para el desarrollo. Los grupos más grandes son:

- a) La población en general;
- b) El personal del registro civil;
- c) El personal de estadísticas vitales;
- d) El personal de la gestión de la identidad;
- e) Sociedades/profesionales médicos;
- f) Hospitales, clínicas, hospitales municipales, centros de salud rurales, unidades sanitarias móviles, funcionarios de salud pública y residencias de ancianos;
- g) Forenses (o sus equivalentes);
- h) Matronas y parteras;
- i) Directores de funerarias y agentes funerarios (o sus equivalentes);
- j) Autoridades/grupos religiosos y líderes espirituales;
- k) Personas encargadas de los matrimonios religiosos/tradicionales;
- l) Registradores responsables de los matrimonios civiles;
- m) Tribunales, colegios de abogados y funcionarios de educación legal;

- n) Organizaciones que se ocupan de programas y campañas pertinentes de educación y promoción de la salud;
- o) Organizaciones que se ocupan de los derechos humanos;
- p) Instituciones educativas y grupos juveniles pertinentes;
- q) Creadores de opinión pública, líderes regionales y comunitarios, jefes tribales y los ancianos de las aldeas;
- r) Grupos y asociaciones de mujeres;
- s) El Gobierno (jefe del Gobierno, ministros y viceministros interesados, funcionarios de los gobiernos regionales y locales, etcétera);
- t) Los usuarios principales de la información y los datos del registro civil y las estadísticas vitales (incluidos los planificadores, los encargados de formular políticas y los investigadores).

322. Estas son categorías de grupos participantes, no los grupos participantes concretos (personas). Una misma categoría puede incluir a varias personas en el mismo o diferentes niveles. Por ejemplo, la categoría “Autoridades/grupos religiosos y líderes espirituales” engloba a los dirigentes religiosos locales (participantes en el nivel terciario) y a los dirigentes nacionales del mismo grupo religioso (participantes en el nivel macro). En general, los diferentes grupos participantes dentro de una misma categoría deben analizarse por separado, ya que es posible que se enfrenten a retos diferentes, que se espere que desempeñen funciones diferentes y, por tanto, que participen en diferentes tipos de actividades y reciban información adaptada. La combinación de grupos con fines de planificación solo sería posible si el análisis de sus comportamientos da lugar a similitudes significativas.

323. Dado que todas las categorías enumeradas más arriba desempeñarán un papel importante en la implementación satisfactoria de sistemas mejorados de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, es muy importante que la Oficina de Comunicación para el Desarrollo identifique a los dirigentes de estos grupos y a sus miembros influyentes para que las actividades de comunicación se dirijan a ellos y conseguir su estrecha cooperación y participación en la planificación y ejecución del programa general.

324. Se creará un directorio de posibles participantes, como se ha recomendado anteriormente; algunas de las personas que figuran en el directorio tendrán responsabilidades a nivel nacional, otras participarán a nivel regional o provincial/estatal/de condado, y los intereses de otras se situarán en el nivel de la comunidad local. Si se utiliza un sistema de registro descentralizado, los listados del directorio deben reflejar la estructura organizativa real del registro de modo que no solo se facilite contactar con grupos ocupacionales o de interés específicos, sino que también se pueda contactar con ellos por zonas geográficas. De hecho, es fundamental que la comunicación con los grupos participantes tenga lugar horizontalmente en el nivel geográfico/administrativo correspondiente a través de los dirigentes de la comunicación para el desarrollo, quienes deben disponer de las listas pertinentes y sin duda pueden contribuir a elaborarlas para su propio uso. Además, en muchos casos, la comunicación vertical del nivel central/nacional a los niveles descentralizados puede realizarse mejor conjuntamente con los dirigentes nacionales de los grupos correspondientes, y estos pueden optar por presentar productos de comunicación a través de sus propias estructuras. Por esta razón, a fin de optimizar el uso de los recursos, antes de iniciar las operaciones se debe discutir la necesidad de elaborar un directorio centralizado para cada grupo.

325. El directorio debe incluir el nombre, el cargo, la dirección postal, la dirección de correo electrónico y el número de teléfono (y el número de fax o télex) de cada dirigente o miembro influyente clasificado en cada uno de los grupos objetivo. La actualización debería ser un proceso continuo.

326. Algunas personas en el directorio aparecerán en dos (o más) categorías. Por ejemplo, un médico puede ser miembro de una sociedad médica (categoría 3) y también puede formar parte del personal de un hospital (categoría 4) y ser miembro de una organización

de derechos humanos (categoría 13). Se debe prestar atención a la inclusión de referencias cruzadas para estos casos.

327. Para el grupo de población general (categoría 1), será práctico y valioso compilar una lista (por ubicación geográfica y asentamientos rurales) de los grupos insuficientemente atendidos y más desfavorecidos, como los analfabetos, los nómadas o los aborígenes, cuyos acontecimientos tal vez no se registren, porque estos grupos especiales de población deben participar en muchos aspectos de la mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, y deben ser objeto del programa de comunicación para el desarrollo. La participación de estos grupos en el registro civil sería una de las tareas más importantes del programa.

### a) Participantes en el nivel micro (comunitario)

#### Participantes primarios

328. Los participantes primarios básicamente son los que necesitarían que se registren sus acontecimientos vitales (padres del niño para la inscripción de un nacimiento, parientes cercanos del fallecido para la inscripción de una defunción, etcétera, según el alcance del programa). De hecho, esto afecta a toda la población en general, ya que todas las personas pueden verse afectadas por el conjunto de acontecimientos vitales que deben registrarse y la necesidad de documentos que acrediten su identidad jurídica. Sin embargo, al programar las intervenciones concretas se debe identificar el grupo exacto de personas. Las personas tienen un papel importante en el suministro de información para los formularios de notificación o directamente en la notificación de la ocurrencia de acontecimientos vitales. Además, su demanda activa de servicios de registro civil, como personas directamente interesadas en los beneficios del registro, debería servir para responsabilizar a los proveedores de la prestación de servicios de registro de calidad, que se convertirían así en un factor importante para mejorar los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Por esta razón se espera que la población en general comprenda el valor de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y exija el registro civil de acontecimientos vitales como un derecho y una responsabilidad.

329. Por lo menos, el público en general debe ser consciente a largo plazo y de manera continua de la obligatoriedad del registro, de sus requisitos y de sus beneficios. No obstante, se pueden definir objetivos y resultados adicionales sobre la base del análisis, como la mejora de las actitudes, las creencias o la autoeficacia de grupos específicos.

330. Para los fines del programa no es necesario compilar una lista de la población general del país a partir de un censo de población o un censo electoral. Para fines informativos, la mejor estrategia es llegar a la población en general a través de los medios de comunicación y otras técnicas de comunicación, con anuncios/artículos informativos sobre qué es el registro, sus beneficios y cómo registrarse y adquirirlos, para aumentar el conocimiento del público en general. Una marca fuerte en torno a la idea del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad como un servicio público y una herramienta esencial para el cumplimiento de los derechos humanos y la mejora de la gobernanza puede ser una buena opción para la comunicación con la población en general. A continuación, se debe prestar la atención adecuada a los grupos específicos cuyo comportamiento debe modificarse, con especial atención a la comunicación interpersonal, la movilización de la comunidad y el fomento de la capacidad.

331. En los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, se indican el informante o la fuente de información apropiados para el registro de los acontecimientos vitales, así como los suplentes sugeridos, en orden de prioridad para los diferentes tipos de acontecimientos, considerando diferentes escenarios. La lista de informantes apropiados para los acontecimientos vitales prioritarios proporciona una base para la segmentación de la población general en grupos de participantes concretos.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, 2015.

332. Nacimiento vivo y muerte fetal: el director de la institución (o la persona designada por él) si el acontecimiento tuvo lugar en una institución, o la madre, el padre, el asistente al parto, el pariente más cercano de la madre, o cualquier otra persona adulta que tenga conocimiento de los hechos.

333. Muerte de lactante: el director de la institución (o la persona designada por él) si el acontecimiento tuvo lugar en una institución, o la madre, el padre, el pariente más cercano de la madre, o cualquier otra persona adulta que tenga conocimiento de los hechos.

334. Fallecimiento de una persona adulta: el director de la institución (o la persona designada por él) si el acontecimiento tuvo lugar en una institución, o el pariente más cercano del fallecido, o cualquier otra persona adulta que tenga conocimiento de los hechos.

335. Matrimonio: la novia y el novio.

336. Divorcio: cualquiera de las partes, o el solicitante del divorcio.

337. Luego, los grupos participantes primarios concretos serían los padres (nacimiento, muerte fetal y muerte infantil), el pariente más cercano del difunto (fallecimiento de una persona adulta), la novia y el novio (matrimonio), y el solicitante del divorcio o las partes del divorcio.

### Participantes secundarios

338. Los parientes más cercanos y otras personas adultas que tengan conocimiento de los hechos se considerarán participantes secundarios, ya que también son informantes alternativos e influyentes. La información que se dirija a este grupo debe incluir una referencia a la función de estos informantes alternativos; por ejemplo: “Si usted es el pariente más cercano del recién nacido, asegúrese de que se registre el nacimiento.” Este tipo de mensaje apela tanto a su papel como potenciales informantes como a su capacidad para influir en los padres.

339. Tal vez sea necesario identificar a otros grupos de participantes dentro de los parientes más cercanos, dependiendo de la dinámica social y las normas culturales específicas del contexto. Por ejemplo, en el registro de nacimientos, si los padres son los participantes primarios, los participantes secundarios pueden incluir, por ejemplo, a la abuela u otras mujeres de edad avanzada de la familia, dependiendo de las normas culturales, que pueden hacer que ciertos miembros de la familia tengan una fuerte influencia en las prácticas de crianza. Otro ejemplo es el caso de los amigos y los pares. Para el registro de nacimientos y matrimonios, otras parejas que se han casado recientemente o que han tenido un hijo pueden ser una fuente fiable e influyente de información y opinión para otras parejas que planean casarse o tener hijos. Como usuarios satisfechos, las parejas de recién casados que han registrado su matrimonio están en una buena posición para abogar por el registro, proporcionar asesoramiento a sus redes sociales, y contribuir a crear autoeficacia guiando a otros en el proceso o disipando los rumores negativos sobre el registro civil. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de este tipo de grupos participantes, ya que la evidencia de las intervenciones de comunicación para el cambio de comportamiento y social en la salud pública muestra con frecuencia que el boca a boca es uno de los canales de comunicación más importantes y que los familiares, amigos y pares son fuentes de información muy relevantes.

## b) Participantes clasificados en los niveles terciario, meso y macro, según la función y el análisis de la situación

### Personal del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad

340. Es de suma importancia que todos los niveles del personal de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad participen plenamente en todos los aspectos del programa de mejora y las actividades de comunicación para el desarrollo. Los

registradores civiles locales y, en su caso, otro personal de las dependencias de registro locales serían los participantes terciarios concretos dentro de esta categoría. El personal de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en otros niveles se incluiría como participantes en el nivel meso o macro. Dado que el registro de nacimientos representa una entrada en los sistemas de gestión de la identidad y el registro de defunciones representa una salida de esos sistemas, el personal del organismo que gestiona las pruebas de identidad debe participar plenamente en la estrategia de comunicación.

<sup>53</sup> *Ibidem.*

341. Los registradores locales son responsables no solo de la prestación directa de servicios de registro civil. Según los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*,<sup>53</sup> los registradores locales tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para que el público esté informado de la necesidad, los procedimientos y los requisitos del registro, así como del valor de las estadísticas vitales. También se espera de ellos que mantengan una relación constante y continuada con la comunidad.

342. Al elaborar la estrategia del programa general de mejora del registro y la estrategia de comunicación para el desarrollo se debería considerar la posibilidad de recompensar a los registradores locales por la puntualidad y la exhaustividad del registro en sus zonas dándoles un reconocimiento público por de su buen trabajo.

343. Si el país cuenta con un sistema de registro centralizado, la Dirección General del Registro Civil (o equivalente) debería poder proporcionar una lista completa de los registradores locales. También se debe indicar al personal del registro civil pertinente. Al compilar las listas del personal local del registro civil hay que recordar que en muchos casos el Director General del Registro Civil de un país no tiene responsabilidad directa sobre las personas que realizan las inscripciones. En muchos casos, los municipios tienen la responsabilidad de nombrar y pagar a los registradores locales.

### Sociedades/profesionales médicos

344. La cooperación de la profesión médica es más esencial que la de cualquier otro grupo profesional/ocupacional para la implementación de un programa de mejora del registro y un plan de creación de demanda satisfactorios. Por consiguiente, los médicos son participantes en el nivel terciario, mientras que los representantes de las sociedades médicas a nivel nacional se incluirían como participantes en el nivel macro.

345. Los médicos deben proporcionar la información médica que les corresponde sobre los nacimientos y las muertes fetales y otros fallecimientos. El médico que haya sido el último en atender a una persona fallecida debe suministrar y certificar la información sobre la causa específica de la muerte de forma detallada.

346. Los médicos son respetados líderes de opinión. Tienen el poder de influir en la actitud y el comportamiento de otras personas, por lo que deben ser activamente animados a participar plenamente.

347. Los hospitales, clínicas, hospitales municipales, centros de salud rurales, unidades sanitarias móviles, funcionarios de salud pública y residencias de ancianos, etcétera, son participantes en el nivel meso. Las instituciones sanitarias y su personal están en contacto más estrecho con las poblaciones de sus zonas y, a menos que los nacimientos se produzcan en zonas rurales muy remotas, la mayoría de ellos y muchas muertes se producen allí. Con frecuencia realizan actividades de educación sanitaria, a menudo a través de la divulgación en la comunidad, en las que se pueden incorporar la demanda y el uso del registro civil cuando sea apropiado. Los centros de atención prenatal están en una posición privilegiada para familiarizar a las futuras madres con el requisito del registro de los nacimientos e informarles sobre cómo y cuándo deben realizar el registro.

348. Dado que la vacunación de los niños ahora es universal, el personal de los centros de atención postnatal debe exigir certificados de nacimiento, y si el nacimiento del niño del que se trae no se ha registrado todavía, deben dirigir a los padres al punto de registro

más cercano. En muchos casos, podría ser posible designar a un registrador adjunto en ese centro, que podría llevar a cabo allí mismo todo el proceso de registro de nacimientos.

349. En algunas jurisdicciones se utiliza un formulario de registro de defunciones para reunir información con fines estadísticos o legales; este debe contener un certificado médico que certifique la causa de la muerte de conformidad con las especificaciones de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades, Traumatismos y Causas de Muerte.

350. En otras jurisdicciones puede que la certificación de la causa de la muerte figure únicamente en el formulario estadístico. Esta última es una práctica común en los países que utilizan libros para registrar el acontecimiento vital y cumplir así con los requisitos legales, y además rellenan un formulario separado para informar de las muertes con fines estadísticos, como en la mayoría de los países de América Latina.

### Forenses (o sus equivalentes)

351. Los forenses prestan servicios fundamentales para determinar la causa de la muerte de una persona desconocida dentro de su jurisdicción. Por ello, deben estar plenamente conscientes y capacitados con respecto a la necesidad de registrar la ocurrencia de la muerte y la certificación de la causa de la muerte.

### Matronas, parteras, líderes de aldeas, etcétera

352. Las matronas y parteras, así como los líderes de aldeas que puedan encargarse del registro de los nacimientos, deberían participar plenamente en las actividades de comunicación para el desarrollo. Es importante que conozcan bien las razones para registrar el nacimiento de un niño y sepan cuándo, dónde y cómo puede hacerse. También deberían tener la capacidad de transmitir adecuadamente esa información a los futuros y nuevos padres que participen en actividades de asesoramiento o de educación sanitaria, y de entablar con ellos un diálogo orientado a la solución de problemas si determinados factores disuasorios les impiden adoptar medidas adecuadas para la inscripción del nacimiento. Si sus funciones y responsabilidades incluyen sesiones grupales de educación sanitaria (como clases para nuevos o futuros padres/madres), las técnicas de moderación de grupos y de diálogo también deberían formar parte de las actividades de creación de capacidad.

353. En los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*, las parteras se consideran informantes/fuentes alternativas de información sobre nacimientos y muertes fetales. Por esta razón, su función adicional como participantes terciarios (responsables de la notificación del acontecimiento vital) debe considerarse también a efectos de análisis y planificación.

354. Para compilar esta lista se debe determinar si la partería es una profesión reconocida en el país. De ser así, es de suponer que existe una lista de las personas cualificadas para esta labor, o puede haber una asociación profesional con una lista de miembros, o tal vez estén organizadas a nivel regional/provincial/estatal/de condado y tendrían que ser abordadas en consecuencia. De no ser así, será necesario obtener listas de personas que actúen como matronas y parteras en cada comunidad localmente.

355. En el caso de los jefes de las aldeas, la administración regional/provincial/estatal/de condado debería poder proporcionar una lista, o podría recibir instrucciones para obtener nombres de los dirigentes de las comunidades; o puede haber líderes/jefes de tribus que podrían proporcionar esa información. Depende de las circunstancias de cada país y del grado de su centralización o descentralización.

### Directores de funerarias y agentes funerarios (o sus equivalentes)

356. En algunos países, los directores de funerarias y los agentes funerarios (o sus equivalentes) son responsables de completar el formulario de registro de defunción, que por

lo general se requiere antes de expedir una licencia de enterramiento o cremación. Deben registrar con precisión información como el nombre de la persona fallecida, la dirección, el sexo, la fecha y el lugar de nacimiento y de fallecimiento, la ocupación, los nombres de los padres, el estado civil, el nombre del cónyuge (si procede), etcétera; y entregar el formulario cumplimentado a la Dirección General del Registro Civil o a los funcionarios competentes. Esta es la práctica común en los Estados Unidos de América, Canadá y algunos estados de México.

### Autoridades/grupos religiosos y líderes espirituales

357. En muchos países, el matrimonio es celebrado por una autoridad religiosa de acuerdo con las prácticas y tradiciones de cada grupo. Algunas autoridades religiosas también tienen autoridad para conceder el divorcio. Hay países, como Indonesia, donde la responsabilidad de los matrimonios y de los divorcios musulmanes está bajo la jurisdicción del Departamento de Religión. Otros tres departamentos: Salud, Justicia e Interior, también participan en el registro de acontecimientos vitales.

358. Las autoridades eclesiásticas o los dirigentes de esas instituciones religiosas (participantes en el nivel macro) deben participar en el proyecto de mejora general, sobre todo porque orientarán a los clérigos, sacerdotes, imanes, etcétera (participantes en el nivel terciario) que celebran los ritos del matrimonio sobre por qué razones y cómo realizar el registro oficialmente ante las autoridades gubernamentales. En caso de que la autoridad religiosa también conceda divorcios, estos deben ser comunicados a los funcionarios gubernamentales.

359. Además de sus responsabilidades específicas en el registro de matrimonios y divorcios, los clérigos, sacerdotes, imanes, etcétera, locales pueden tener una fuerte influencia en el comportamiento de los participantes primarios o incluso de otros participantes secundarios y tienen una posición privilegiada para asistirlos cuando se producen acontecimientos vitales prioritarios: nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios. Por ello, en muchos contextos se consideran aliados clave en las intervenciones de comunicación para el cambio de comportamiento y social. Su función puede ser aún más importante cuando los factores determinantes del registro tienen carácter de normas culturales o sociales. En estos casos, a menudo desempeñan un papel central como guardianes de la puerta (*gate keepers*).

360. Para obtener listados debe comprobarse si los grupos religiosos y los dirigentes de esas organizaciones tienen que estar registrados ante las autoridades gubernamentales para que sus clérigos/representantes puedan celebrar el matrimonio. Una oficina gubernamental podría proporcionar esta información si así fuese. Si las religiones están menos estructuradas, deben utilizarse otros medios. Las administraciones regionales/provinciales/estatales/de condado deberían poder proporcionar información. A este respecto es útil revisar las guías telefónicas o los directorios de la ciudad.

### Personas encargadas de los matrimonios religiosos/tradicionales

361. Por lo general, los matrimonios son oficiados por personas autorizadas para ello por sus grupos religiosos, y ellas son las responsables de rellenar correctamente los formularios oficiales de registro de matrimonios y de hacerlos llegar a los funcionarios gubernamentales correspondientes. Deben conocer los requisitos y propósitos del registro matrimonial.

362. Además, esos representantes religiosos participan en todos los aspectos de la vida familiar, incluidos los nacimientos y las defunciones, por lo que deben tener un amplio conocimiento de estos requisitos de registro. Dado que son líderes comunitarios respetados y tienen influencia para motivar a las personas a adoptar medidas positivas en materia de registro, se debería recurrir a sus servicios para que contribuyan a llevar a cabo la ejecución de un programa de creación de demanda exitoso. En Botswana y Namibia, por ejemplo, se

revisó la Ley del Matrimonio y desde entonces los dirigentes religiosos están autorizados por el Ministerio de Justicia para registrar oficialmente los matrimonios y obligados a presentar después los datos respectivos a las autoridades estatales.

363. Para reunir la información necesaria para una lista completa en esta categoría del directorio, compruebe primero si los grupos religiosos tienen que estar registrados ante las autoridades gubernamentales. Cada organización religiosa debería poder facilitar una lista de las personas autorizadas para celebrar matrimonios en nombre de esa religión, si los nombres no están ya archivados en una oficina gubernamental. Corresponderá a la Oficina de Comunicación para el Desarrollo obtener las listas de otras organizaciones religiosas menos prominentes y sacar de ellas los nombres de sus clérigos o equivalentes (véase el subapartado anterior, “Autoridades/grupos religiosos y líderes espirituales”). Puede que sea necesario ir al nivel regional/provincial/estatal/de condado para obtener esta información. En algunos casos habría que ampliar la función de los registradores locales y sus adjuntos a nivel local, de modo que se encargaran de la preparación de listas de personas autorizadas para celebrar matrimonios en sus localidades. Esta será una lista difícil de obtener y mantener, así que asegúrese de asignar suficientes recursos de personal para ocuparse de esta subcategoría.

### Registradores responsables de los matrimonios civiles

364. En muchos países, los matrimonios civiles constituyen cada año una proporción cada vez mayor de los matrimonios celebrados. En algunos de ellos es obligatorio el matrimonio civil, que se debe notificar al Gobierno y puede ir seguido o no de una ceremonia religiosa, que se mantiene registrada solo en los archivos religiosos.

365. En cualquier caso, es importante conseguir el compromiso de los encargados del registro que están autorizados para celebrar matrimonios civiles para que puedan recibir formación con respecto a todos los requisitos del registro de matrimonios, según sea necesario, y apoyar los esfuerzos por promover la demanda del registro civil.

366. Estos funcionarios responsables de los matrimonios civiles serían nombrados por algún nivel del Gobierno, muy probablemente a través del Ministerio de Justicia/la Fiscalía General o el Ministerio del Interior, por lo que una lista completa debería estar disponible en la oficina gubernamental nacional correspondiente. En muchos países, los registradores civiles locales están autorizados tanto para celebrar como para registrar oficialmente los matrimonios civiles.

367. Si el país funciona con un sistema descentralizado, por ejemplo, con estados o provincias autónomos, esta información se reuniría en el nivel apropiado.

### Tribunales, colegios de abogados y funcionarios de educación legal

368. Los divorcios reconocidos se conceden generalmente a través del sistema judicial, a menos que exista un sistema similar al de Indonesia, donde los matrimonios y divorcios musulmanes están bajo la jurisdicción del Departamento de Religión del Gobierno.

369. Los tribunales, los funcionarios judiciales y los miembros de los colegios de abogados pueden identificarse como grupos participantes del nivel meso. Todos ellos deben conocer las leyes del país relativas a los sistemas de registro civil y estadísticas vitales y su importancia para el bienestar de la población, la comunidad y las personas. Se debe alentar a los funcionarios de educación legal a que se aseguren de que un curso sobre el registro forme parte del plan de estudios ordinario de todas las facultades de Derecho, y se les debe prestar asistencia en la preparación de materiales apropiados para su inclusión en los cursos.

370. Para preparar las listas del directorio en esta categoría, el Ministerio de Justicia/la Fiscalía General debería poder proporcionar listas de los tribunales y de los principales funcionarios. Es probable que exista un colegio de abogados nacional que pueda propor-



cionar listas de miembros que incluyan todas las personas autorizadas para ejercer la abogacía, o tal vez existan asociaciones regionales/provinciales/estatales.

371. En algunos países puede que sea necesario revisar a fondo el marco legal de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Algunas leyes pueden ser tan antiguas que no respondan ya a las exigencias de una sociedad moderna, o que sean demasiado generales y, por tanto, inadecuadas para proporcionar el fuerte apoyo que necesitan los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Hay algunos países en los cuales el registro sigue siendo obligatorio para ciertos grupos de la población, mientras que para otros es voluntario. La cooperación de estos grupos puede ser muy valiosa para el proceso de racionalización del marco legal. Si se requiere una nueva legislación, estos grupos pueden ser influyentes para instar a que se adopten medidas políticas. A estos efectos, los representantes a nivel nacional o subnacional con capacidad para influir en la formulación de políticas y leyes se clasificarían como participantes del nivel macro.

### Usuarios principales de la información, los datos del registro civil y las estadísticas vitales

372. Los usuarios principales de la información y de los datos del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad tienen un interés significativo en cualquier programa de mejora. Pueden ser muy influyentes para persuadir al Gobierno de que asigne recursos suficientes para un proyecto a largo plazo y deberían participar en todos los aspectos de la planificación y la implementación. En algunos casos coincidirán con los grupos identificados en otras categorías, que también desempeñarán un papel importante en la implementación de la comunicación para el desarrollo y otros componentes del programa de mejora. Este es el caso, por ejemplo, de los funcionarios del Ministerio de Sanidad. Sin embargo, es útil considerarlos también como usuarios del registro civil y estadísticas vitales, ya que esto añade una capa importante a su análisis de comportamiento. La atención debe centrarse en su interés en los datos del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad como motor de su compromiso, además de su posible papel en la promoción y la movilización.

373. En esta categoría se debe considerar en primer lugar el Gobierno nacional. La Oficina de Estadística es una gran usuaria de los datos. Se debe incluir a los planificadores gubernamentales en general, a los demógrafos, a las personas que tienen que elaborar previsiones de la población futura y de la necesidad de instalaciones educativas y profesores, hospitales y otras instituciones de atención de la salud, a los epidemiólogos, médicos, enfermeros y otros profesionales de la salud; a los especialistas en necesidades de vivienda, y a las personas que participan en la previsión de las necesidades presupuestarias y las proyecciones de empleo, así como la necesidad de crecimiento económico, incluida la producción agrícola/alimentaria, etcétera. Las oficinas de los tribunales electorales y las oficinas que se ocupan de los servicios de identificación y de los registros de población también están entre los principales usuarios de la información y los datos del registro civil y estadísticas vitales.

374. Entre los usuarios se incluyen también las universidades para los proyectos de investigación, incluida la investigación médica. En el mundo de los negocios, los planificadores necesitan conocer las tendencias demográficas para anticiparse a los mercados. Las organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales), las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales están muy interesados en el seguimiento de las cuestiones de desarrollo, para lo que los datos del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad son esenciales. Para los gobiernos regionales/provinciales/estatales/de condado, esta información también es importante para todos los fines de planificación. Los estadísticos que elaboran tablas de vida, que se utilizan en muchos procedimientos de estimación demográfica, deben disponer de datos precisos, y deben ser incluidos en esta categoría del directorio.

## Organizaciones que se ocupan de programas y campañas pertinentes de educación y de promoción de la salud

375. Las organizaciones que se ocupan de estos programas incluyen grupos participantes muy importantes porque se ocupan especialmente de los recién nacidos y los niños pequeños y suelen tener una gran capacidad y experiencia en la implementación de intervenciones de cambio de comportamiento y social. En las zonas donde muchos o la mayoría de los nacimientos se producen en el hogar es posible que la madre no tenga ningún contacto con el sistema de registro a través de los médicos, las enfermeras, los hospitales o las clínicas locales. El personal que trabaja a nivel comunitario, incluidos, por ejemplo, los trabajadores sanitarios comunitarios, los vacunadores, los educadores voluntarios entre pares, etcétera, pueden clasificarse como participantes en el nivel terciario, mientras que los representantes a nivel nacional serían un grupo participante en el nivel macro.

376. Muchas organizaciones se ocupan de la nutrición infantil, incluida la lactancia materna, y están en una excelente posición para preguntar si el nacimiento de un niño se ha registrado oficialmente y, en caso contrario, para proporcionar información sobre la forma en que debe realizarse el registro y los beneficios para el niño y la familia que ello acarrea.

377. Otras organizaciones que se ocupan de la salud de la madre y del recién nacido puede que estén impartiendo educación sanitaria para preparar a los padres para el embarazo, el parto y la atención postnatal. Se pueden impartir sesiones de asesoramiento y educación a personas o grupos, en las que se podría integrar de forma coherente la promoción del registro de nacimientos.

378. En primer lugar, compruebe si existen organizaciones nacionales que se ocupan de la nutrición y la inmunización; en caso afirmativo, obtenga los nombres y direcciones de los dirigentes o personas de contacto apropiados. Si esas organizaciones están descentralizadas administrativamente, obtenga la información necesaria en los niveles apropiados. Haga todo lo posible por reunir a nivel local los nombres de las personas y los grupos interesados en estas cuestiones y hacerlos participar plenamente.

## Organizaciones que se ocupan de los derechos humanos

379. La inscripción oficial de una persona en los sistemas de registro civil/estadísticas vitales de un país debe proporcionar pruebas documentales de los derechos civiles y humanos de esa persona, ya que la propia inscripción confiere una identidad jurídica a los recién nacidos. Como se señala en la Introducción del presente *Manual* al examinar los beneficios de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de calidad, la realización individual de los derechos humanos depende a menudo de la disponibilidad de documentación entregada por los servicios de registro civil o por el sistema de gestión de la identidad. Además, las estadísticas vitales oficiales se utilizan para planificar las políticas públicas destinadas a la realización de los derechos humanos, y para vigilar los progresos, convirtiéndose así en un instrumento esencial para el buen gobierno. Por consiguiente, todas las organizaciones que se ocupan de esos importantes derechos tienen interés en garantizar la eficacia de estos sistemas y deben participar en todos los programas de mejora.

380. Dichas organizaciones pueden centrarse en los derechos humanos de determinados grupos vulnerables, como las mujeres, las personas con discapacidad, los niños, los niños de la calle y las familias sin hogar, los pueblos indígenas, los refugiados, los migrantes, etcétera. Las organizaciones de derechos del niño, por ejemplo, en particular las que se ocupan de la protección de la infancia, pueden tener un gran interés en promover el registro de nacimientos y matrimonios en los países donde se practica el matrimonio infantil. Otras organizaciones pueden estar impartiendo educación legal a mujeres vulnerables o a grupos indígenas o estar abogando por el registro civil de refugiados y migrantes.

381. El Gobierno nacional puede tener una oficina que se ocupe de los derechos humanos. Si la hay, esa oficina podría facilitar listas de las diversas organizaciones y sus presidentes u otros funcionarios (o de las mejores personas de contacto). De no ser así, consulte con alguien que tenga conocimientos generales sobre las organizaciones de derechos humanos. Los propios grupos pueden que tengan listas de otras organizaciones similares. Puede ser necesario hacer averiguaciones a nivel regional/provincial/estatal.

### Instituciones educativas y grupos juveniles pertinentes

382. Los profesores son miembros muy respetados de la comunidad y generan liderazgo en la opinión pública. Tienen un estrecho contacto con las familias en crecimiento a través de sus alumnos más jóvenes y por ello pueden transmitir información sobre el registro civil a los padres a través de sus alumnos y enseñar en las clases sobre el valor y el propósito del registro y cuándo, cómo y dónde debe realizarse. A largo plazo, la inclusión del registro civil y las estadísticas vitales en los programas de educación cívica contribuirá sin duda a que las futuras generaciones participen plenamente en el registro civil.

383. Los educadores de las instituciones y grupos de educación de adultos también pueden identificarse como grupos participantes secundarios pertinentes. Las iniciativas de educación de adultos suelen estar dirigidas a grupos vulnerables, para los cuales el registro civil puede constituir un paso esencial en el proceso de empoderamiento jurídico. Además, los principios de la educación de adultos son plenamente coherentes con los enfoques de la comunicación para el desarrollo. La experiencia y el conocimiento de los educadores de adultos pueden ser sin duda un factor clave en la implementación de actividades de cambio social y de comportamiento. Su participación en las actividades de promoción del registro civil entre el público en general, o en el fomento de la capacidad de otros grupos directamente encargados de realizar intervenciones de comunicación para el desarrollo, puede tener un efecto muy positivo en la calidad de la ejecución del programa.

384. Es esencial, pues, que las instituciones y grupos educativos, así como los profesores, participen. Compruebe si hay una o más instituciones que ofrezcan formación para profesores. Si existe un departamento dentro del Ministerio de Educación o de las instituciones de formación de profesorado que elabore programas de estudios con personal experimentado en la elaboración de un plan de estudios y lecciones concretas para alumnos de diferentes grupos de edad, ese grupo debe figurar en el directorio de grupos objetivo.

### Creadores de opinión pública, líderes regionales y comunitarios, jefes tribales y los ancianos de las aldeas

385. Aunque los medios de comunicación desempeñarán un papel importante en el programa de comunicación para el desarrollo, en particular para que las personas conozcan el registro y para motivarlas a tomar medidas positivas, uno de los métodos más eficaces en la comunicación para el cambio de comportamiento y social es la comunicación interpersonal con personas que sean líderes respetados dentro de sus comunidades. Junto con el desarrollo de los contenidos comunicativos adecuados y la determinación de los canales de comunicación más eficaces, la participación de fuentes de información de confianza es fundamental para desarrollar actitudes positivas hacia un nuevo comportamiento.

386. Algunas personas ya han sido propuestas como posibles participantes terciarios tanto por su papel específico en el registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad como por su posición como respetados líderes de opinión y personas influyentes. Puede haber un líder elegido de la aldea, un jefe tradicional o tribal o una persona muy respetada dentro de la comunidad (un maestro o una enfermera, por ejemplo) que puede cambiar la opinión pública a favor del registro puntual de nacimientos, matrimonios y defunciones. Ese es el tipo de persona que debería incluirse en esta categoría de grupos participantes terciarios, en particular en las zonas remotas donde el analfabetismo y las comunicaciones deficientes han sido durante mucho tiempo un factor disuasorio para la cobertura efectiva

del registro, o en las zonas/grupos de población en que las normas sociales o las prácticas tradicionales ponen en peligro el registro puntual de los acontecimientos vitales.

387. En esta categoría estarían los líderes elegidos, jefes tribales, ancianos de las aldeas, etcétera, así como las personas consideradas líderes de la opinión pública en diversos campos. Esta categoría incluye también a los líderes de opinión en las redes sociales y en línea. La identidad de estos líderes se basará en la evidencia, tomando como referencia los grupos específicos cuyo comportamiento el programa está tratando de cambiar. Algunos dirigentes locales, por ejemplo, puede que no sean respetados por un segmento de la población que podría ser un grupo étnico minoritario al que el programa da prioridad. O un líder de opinión local sin posición institucionalizada puede tener una influencia más fuerte que un líder formalmente reconocido. En el peor caso, la elección equivocada de dirigentes como fuentes de información puede ser incluso contraproducente por generar una falta de confianza en el registro civil.

### Periodistas y medios de comunicación

388. No se debe descuidar a las personas de la cultura popular o del sector del entretenimiento: por ejemplo, ¿hay un programa de radio/televisión o un presentador que sea influyente, o un humorista popular, o tal vez un cantante que pueda hacer una canción temática? Lo más probable es que esos programas y actuaciones se produzcan a nivel nacional, estatal o regional. En este caso, las personas influyentes pueden clasificarse como participantes en el nivel meso y macro.

### Grupos y asociaciones de mujeres, grupos juveniles y grupos dirigidos por niños

389. Se debe prestar especial atención a los miembros de grupos y organizaciones de mujeres en los que la mayor parte de los miembros activos son mujeres, como las asociaciones de vecinos y de centros educativos (o sus equivalentes). Una parte de la estrategia puede dirigirse en particular a grupos y asociaciones de madres, porque se les debe informar sobre los beneficios del registro de nacimientos, defunciones y matrimonios y alentar a tomar medidas positivas. Como grupos organizados, pueden implicarse en la defensa del registro civil entre sus pares. Este segmento del programa debería llevarse a cabo en estrecha colaboración con los programas de atención materna y postnatal, así como con las campañas de inmunización, planificación familiar y nutrición. Las primeras damas podrían servir como agentes de cambio y como personas influyentes para las mujeres del país.

390. Los grupos juveniles y los grupos dirigidos por niños también son cruciales en sus comunidades, ya que son fundamentales para introducir cambios en ellas.

### El Gobierno a todos los niveles

391. En el nivel macro, los grupos están encabezados por funcionarios gubernamentales del más alto nivel, ya que la falta de conocimientos e interés en el registro suele prevalecer entre las autoridades gubernamentales de alto nivel que se ocupan del registro civil y los sistemas de estadísticas vitales. Por lo tanto, obtener su apoyo es un paso fundamental. Es esencial que se incluya aquí a los encargados de adoptar decisiones que estén en condiciones de asignar recursos al programa de creación de demanda y de institucionalizar las estructuras y los mecanismos de creación de demanda.

392. Ya se ha insistido en que para introducir mejoras en los sistemas de registro civil/estadísticas vitales de un país es necesario obtener tanto la aprobación del Gobierno nacional como su firme compromiso de aportar recursos suficientes para emprender un programa eficaz a largo plazo, incluido su componente de comunicación para el desarrollo. Por lo tanto, el jefe del Gobierno y los ministros interesados encabezan la lista. Los subsecretarios son muy influyentes en la transmisión de información y, lo que es más importante, en el asesoramiento sobre la aprobación o no de un programa gubernamental propuesto, por lo que deben figurar en el primer grupo cuya cooperación se solicita. Asimismo, de-

pendiendo del grado de descentralización y/o autonomía de otras zonas/jurisdicciones dentro del país, los dirigentes y funcionarios de los gobiernos regionales/estatales/provinciales, así como los representantes de los gobiernos locales, deben ser involucrados en el programa de mejora del registro para de ese modo poder contar más efectivamente con su apoyo, cooperación y participación.

393. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de la participación entusiasta de los dirigentes locales. Anteriormente han sido considerados como líderes de opinión; por lo tanto, un grupo de participantes terciarios. Su importancia puede basarse también en su autonomía política y su capacidad para decidir sobre la asignación de recursos. Por consiguiente, podrían clasificarse como grupos participantes del nivel terciario, meso o macro. Lo más importante es considerar ambas dimensiones de su papel al realizar el análisis.

394. Empiece los listados del directorio con el jefe de Estado, el presidente o el primer ministro, y luego enliste a los miembros del Gobierno cuyos ministros participan en los sistemas de registro civil/estadísticas vitales/gestión de la identidad o a los que estos sistemas afectan, o que tienen programas que podrían servir de plataforma para realizar intervenciones de comunicación para el desarrollo del Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.

395. Obtenga luego una lista similar de viceministros. La siguiente subcategoría será una lista de los jefes de las oficinas gubernamentales pertinentes a nivel regional, estatal, provincial o de condado.

396. La última lista en esta categoría general es de funcionarios del gobierno local. Obtener esta lista puede llevar más tiempo pero es sumamente importante compilar una lista exhaustiva de estas personas porque el éxito general del programa de comunicación para el desarrollo y el programa de mejora del registro en su conjunto dependerá del apoyo, la ayuda y la cooperación activos de los funcionarios del gobierno local.

### Otros grupos de participantes secundarios

397. Los grupos participantes enumerados anteriormente se identifican sobre la base de sus funciones y responsabilidades en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y de la experiencia en el ámbito de la comunicación para el desarrollo. Sin embargo, cada programa de comunicación para el desarrollo debe elaborar su propia lista de grupos participantes, en función de la evidencia. De las investigaciones y consultas pueden surgir otros grupos prioritarios influyentes, como los masajistas tradicionales para mujeres embarazadas, los comités de salud comunitarios o los grupos comunitarios fuertes que se ocupen de cuestiones de desarrollo más amplias que pueden tener un vínculo con el registro. La situación puede diferir significativamente de un entorno local a otro dentro de un mismo país. Por ello, al menos en las áreas prioritarias en las que se aplicarán enfoques a nivel comunitario, se elaborará un plan operativo que identifique claramente a los participantes para esa región concreta.

## 2. Análisis del comportamiento

398. Después de la identificación de los grupos participantes es necesario realizar un análisis de los conocimientos, actitudes y comportamientos de los participantes identificados. A continuación se describen los pasos clave para orientar este análisis. En el anexo 5 se incluye un modelo para realizar este análisis.

399. En la mayoría de los casos puede haber múltiples grupos de población previstos, según el nivel o niveles del modelo ecológico que el programa vaya a abordar (por ejemplo, los encargados de formular políticas, los funcionarios gubernamentales, los donantes, los dirigentes comunitarios, los dirigentes religiosos, los padres). Se deben elaborar instrumentos de recopilación de datos separados para cada grupo. Estos datos ayudarán a entender cuán preparada está la mayoría de la población objetivo para cambiar su comportamiento.

400. Los resultados de este análisis pueden constituir la investigación de referencia, es decir, la referencia con la que comparar para medir el progreso y el impacto final del programa:<sup>54</sup>

- Identificar los retos básicos sociales, culturales, normativos, geográficos, de alfabetización y económicos relacionados con el problema al que se enfrenta la población a la que el programa quiere llegar;
- Identificar los factores que inhiben o facilitan los cambios deseados;
- Identificar la conciencia, el conocimiento, las actitudes, las creencias (especialmente en relación con los rumores sobre las intervenciones), las normas, el nivel de eficacia, las aspiraciones, las percepciones, las motivaciones y los comportamientos actuales;
- Identificar las palabras/el lenguaje que la población objetivo utiliza para hablar del Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y temas relacionados;
- Determinar qué es lo que la población de interés puede querer saber sobre, por ejemplo, el registro de nacimientos o defunciones;
- Comprender las redes sociales de la población objetivo y las pautas de intercambio de información;
- Comprender la dinámica de la comunidad (por ejemplo, quiénes son los líderes de opinión en temas específicos);
- Determinar el uso y el acceso de la población objetivo a los medios de comunicación (de masas y sociales);
- Identificar las principales fuentes de comunicación (dónde o quién) de las que la población objetivo prefiere recibir información relacionada con el problema.

401. Dentro de un grupo participante determinado se deben identificar los segmentos más desfavorecidos o desatendidos. Por ejemplo si la notificación del matrimonio al registro civil dentro del plazo previsto es el comportamiento que se promueve, las novias y los novios serán participantes primarios. Los datos podrían mostrar un subregistro de los matrimonios de parejas pertenecientes a un determinado grupo religioso o étnico. En tal caso, se identificaría a las novias y los novios pertenecientes a ese grupo religioso o étnico para un análisis específico que podría mostrar diferencias con respecto al resto de la población. Por esta razón, cuando sea posible y pertinente, en el análisis de los factores que se indican a continuación se deben utilizar datos desglosados según variables de inequidad, como la edad, el sexo, la riqueza, la alfabetización, la ubicación geográfica, etcétera.

402. En el caso de los grupos participantes que se espera que contribuyan a la implementación del programa (nivel organizativo y de políticas del modelo ecológico) es útil comprender su experiencia anterior con los grupos más desfavorecidos o desatendidos identificados. Por ejemplo, ¿cuál es la experiencia de los médicos, enfermeras y matronas en la prestación de atención médica o educación sanitaria a los miembros de un grupo étnico minoritario con las tasas más bajas de registro de nacimientos?

403. El siguiente paso es comprender los conocimientos, actitudes y prácticas actuales del grupo participante en relación con el registro civil y los sistemas más amplios de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, y más concretamente con el principal resultado de comportamiento (notificación puntual/demanda del registro). Las encuestas CAP (conocimientos, actitudes y prácticas) son un instrumento de uso muy común en la comunicación para el desarrollo. Sin embargo, un enfoque completo incluiría otras dimensiones, como las creencias y los rumores, las percepciones, las motivaciones, los intereses, las prioridades, las aspiraciones, la autoeficacia y las normas sociales. En el caso de los participantes a nivel de políticas/nacional, vale la pena indagar sobre su programa con respecto a los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y el programa de mejora. Es importante señalar que el término “práctica” no se refiere al

<sup>54</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

mero cumplimiento de sus responsabilidades por parte de los diferentes grupos (¿toman o no medidas apropiadas para el registro?), sino a una descripción de prácticas concretas relacionadas con el acontecimiento vital en cuestión que pueden estar impidiendo a los participantes tomar medidas para el registro puntual. Se trata, por ejemplo, de la práctica de retrasar el nombramiento de los niños, lo que va en contra del registro puntual de los nacimientos.

404. También hay que identificar el comportamiento clave promovido para cada grupo participante. Para los participantes primarios y para los participantes secundarios que forman parte de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, esto puede ser fácilmente orientado por el marco legal del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, que establece las funciones y responsabilidades de los diferentes actores. Se espera que los grupos participantes primarios notifiquen y/o exijan de los funcionarios competentes el registro de nacimientos, defunciones, muertes fetales, matrimonios y divorcios dentro del plazo previsto.

405. El comportamiento clave que se promueve entre los grupos participantes secundarios y terciarios se basa en el papel que se espera que desempeñen en la promoción de la demanda del registro civil y en el programa de mejora general. La sección anterior se ha referido a las funciones y responsabilidades de los diferentes grupos habitualmente considerados en la programación de la comunicación del Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Puede que se espere que algunos participantes del nivel terciario, como las matronas y los directores de instituciones, también notifiquen acontecimientos vitales. De otros participantes del nivel terciario, empezando por los registradores civiles locales, se espera que registren el acontecimiento de forma puntual y proporcionen certificados. Como se explicó en la sección anterior, muchos participantes terciarios desempeñan un doble papel, basado tanto en sus obligaciones en el registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad (según el marco legal) como en su capacidad de influir en los participantes primarios. Un líder religioso local puede ser responsable de rellenar correctamente el formulario oficial de registro de matrimonio y al mismo tiempo puede esperarse de él que utilice su influencia para animar a la gente a registrar todo tipo de acontecimientos vitales. En este análisis deben considerarse ambos papeles. El papel de estos participantes también puede estar relacionado con funciones como la aprobación de políticas, la asignación de recursos, el seguimiento, la planificación, la coordinación vertical y horizontal, la facilitación del diálogo y los procesos participativos, la creación de capacidad, la ejecución de actividades de comunicación, la prestación de supervisión de apoyo, etcétera.

406. El análisis debería facilitar la comprensión de los cambios de actitudes y prácticas que se requieren para corregir las desigualdades identificadas en el registro civil relacionadas con el género u otras variables.

407. Luego se analizarán los principales factores facilitadores existentes para que cada grupo adopte el comportamiento esperado. Esta parte comienza con la identificación de los beneficios del registro civil y de los sistemas más amplios de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad de alta calidad (véase la Introducción del presente *Manual*), según sean aplicables al contexto del país. Lo ideal sería que la presentación del Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad como elemento fundamental de la gobernanza, la realización de los derechos humanos y el servicio a los ciudadanos pudiera funcionar como un motivador general para todos los grupos. No obstante, es necesario explorar los beneficios desde la perspectiva de la percepción local. Por ejemplo: el acceso a los servicios básicos condicionados a la prueba de identidad puede no ser pertinente si la población no confía en esos servicios o no pretende hacer uso de ellos.

408. Pueden existir otros factores facilitadores en la política, la situación económica, los valores y normas sociales positivos, el acceso a recursos (incluidos los medios de comunicación), etcétera. Por ejemplo: unas normas sociales sólidas existentes en torno a la protección de los niños serían un factor que facilitaría el registro de los nacimientos.

409. Al igual que los factores facilitadores, las barreras para la adopción del comportamiento correspondiente por parte de cada grupo participante son un elemento central del análisis del comportamiento, y pueden solaparse con los conocimientos, actitudes y prácticas actuales en relación con el registro civil y los sistemas más amplios de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, que ya se han analizado anteriormente. En este punto, el análisis examina las barreras para el cumplimiento del papel concreto de cada grupo. Tampoco se deben descuidar las barreras/desigualdades en términos de género e inclusión social que podrían tener un impacto negativo.

410. En el caso de los participantes del nivel terciario y del nivel organizativo y de políticas, el análisis debe tener en cuenta las posibles deficiencias de capacidad que podrían poner en peligro su capacidad de participar efectivamente en la ejecución del programa de creación de demanda. Puede haber deficiencias de capacidad en los aspectos de liderazgo, rendición de cuentas, acceso a recursos y control sobre los mismos, adopción de decisiones basadas en evidencia, competencia técnica, asociaciones y redes de comunicación.<sup>55</sup>

411. Por último, el análisis se completará con la investigación sobre los hábitos de comunicación y los recursos de la población. Mientras que el análisis del panorama de la comunicación permitirá visualizar el panorama de la comunicación en el país teniendo en cuenta la población en general, en este caso la atención se centra en las particularidades de los grupos participantes seleccionados y los segmentos vulnerables de la población. En esta parte del análisis se identifica el acceso y la utilización de los medios de comunicación de masas, sociales y de proximidad/comunitarios por parte de los grupos objetivo; los líderes de opinión y las fuentes de información de confianza (instituciones o personas) de las que un grupo participante específico prefiere recibir información sobre el registro civil, los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad o el programa de mejora; las formas o pautas de intercambio de información y la dinámica de las redes de comunicación/sociales; y el lenguaje local utilizado para referirse al registro y a los acontecimientos vitales.

412. A fin de limitar el alcance del análisis teniendo en cuenta el tiempo y los recursos disponibles, se debe centrar la atención en un número limitado de grupos más influyentes. El resto de grupos participantes puede abordarse mediante campañas de información genéricas y con la inclusión de contenidos en las formaciones técnicas, teniendo en cuenta el papel de cada uno de ellos.

413. El análisis debe tener en cuenta las particularidades de cada acontecimiento vital. Mientras que algunos factores pueden afectar a todo el conjunto de acontecimientos vitales (por ejemplo, el registro percibido como un ejercicio de extranjería en lugar de un servicio público), otros serán muy específicos, como la reticencia a hablar de los difuntos en ciertas culturas.

## F. Identificación de posibles asociados

414. La identificación de asociados y aliados es fundamental para el éxito de cualquier programa de comunicación para el desarrollo. En el caso del registro civil y estadísticas vitales esto es aún más importante, teniendo en cuenta su gran alcance y la consiguiente necesidad de utilizar los activos y capacidades existentes. Durante el proceso de desarrollo del programa se han identificado los asociados más relevantes, inicialmente para el establecimiento del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo y luego con la identificación de los grupos participantes (las instituciones/organizaciones que representan el nivel organizativo y el nivel de políticas del modelo ecológico serían posibles asociados). Así pues, la orientación incluida en la presente sección puede tenerse en cuenta en estos pasos previos no solo para la identificación de asociados fuera de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, sino para comprender el posible papel de los agentes internos y externos en la implementación.

<sup>55</sup> Inspirado por el enfoque de programación basado en los derechos humanos del UNICEF. Véase <https://sites.unicef.org/policyanalysis/rights>.



415. Es en este estadio cuando la lista de asociados puede concluirse sobre la base de las conclusiones de la evaluación del panorama de la comunicación. Por ejemplo, si la evaluación muestra que el uso de la radio está generalizado en el país y que existe una telenovela popular seguida por la población relevante, el programa de comunicación del registro civil y estadísticas vitales (que probablemente no disponga de recursos para producir y emitir una telenovela por su cuenta) puede decidir obtener la colaboración de los productores para mostrar a personas que se ocupan del registro civil, representando situaciones y soluciones basadas en las conclusiones del análisis de la situación. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo trabajaría entonces con los productores sin coste alguno. En este caso, los productores deben ser considerados como socios potenciales.

416. Para esta tarea se debe considerar a las personas o grupos que pueden contribuir a facilitar los cambios que se buscan en los objetivos del programa de comunicación para el desarrollo. Además, se debe incluir también a quienes no estén de acuerdo con el programa o con algunos de sus componentes y que tengan la capacidad de bloquear el cambio deseado. En el caso de estos últimos, el programa debe esforzarse por obtener su cooperación daándoles visibilidad o produciendo algunos beneficios para ellos, facilitando su contribución al análisis, la expresión de sus preocupaciones e intereses y el intercambio de información. El punto de vista y la cooperación de ambos es igualmente importante.

417. Es esencial que los socios sean dignos de confianza y creíbles a los ojos del grupo o grupos participantes previstos. Aparte de esto, el valor añadido de los socios puede basarse en factores como:

- a) Capacidad de movilizar/compartir recursos para lograr resultados;
- b) Capacidad para ampliar el alcance del programa de comunicación para el desarrollo a los grupos participantes identificados a todos los niveles, desde los grupos más desfavorecidos y desatendidos hasta los encargados de formular políticas y los legisladores;
- c) Conocimientos especializados relevantes para la elaboración y aplicación de los enfoques de los programas de comunicación para el desarrollo; por ejemplo, en los ámbitos de la participación comunitaria, la promoción, el entretenimiento educativo, etcétera;
- d) Disponibilidad de información y datos.

418. Aparte de los actores de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y otros aliados naturales que ya han sido ampliamente discutidos, tras la evaluación de la capacidad de comunicación pueden incluirse los medios de comunicación, grupos de teatro, organizaciones no gubernamentales con experiencia en la facilitación de la participación comunitaria, etcétera. De especial importancia son los programas y organizaciones que trabajan en ámbitos como la salud, los derechos humanos, los derechos de la mujer, la protección de la infancia, la gobernanza, etcétera, que tienen presencia en las zonas geográficas prioritarias o que trabajan con grupos vulnerables. El mundo académico también puede ser útil si puede proporcionar datos y análisis existentes sobre cuestiones de comportamiento social relacionadas con los factores disuasorios y facilitadores del registro civil.

419. Es necesario que haya una comunicación y una coordinación regulares entre los asociados. Sin embargo, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería ser estratégica a la hora de definir la composición del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo y establecer líneas de comunicación alternativas con otros asociados y aliados.

420. Teniendo en cuenta el gran número de interesados en los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y de posibles contribuyentes al programa de comunicación para el desarrollo y las complejas interacciones entre los agentes y sectores que caracterizan los procesos de adopción de decisiones, la Oficina de Comunicación para el Desarrollo puede ver interesante aplicar algunos instrumentos sistemáticos para comprender mejor los diferentes agentes, sus funciones y sus relaciones. Con este fin, una com-

binación de un análisis de las partes interesadas y un análisis de las redes sociales puede proveer una buena comprensión. Esto sería particularmente útil para fines de promoción.

421. Un análisis de las partes interesadas ayudará a evaluar los intereses de los grupos que participan en el registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y su poder para apoyar o bloquear el programa de mejora. Las partes interesadas se suelen colocar en una matriz, donde el eje vertical representa el poder, y el horizontal representa la influencia. Se examinarán diferentes opciones estratégicas para su participación sobre la base de los resultados del análisis.<sup>56</sup>

422. El análisis de las redes sociales puede proporcionar una capa adicional de información al captar las relaciones formales e informales entre los diferentes interesados.<sup>57</sup> Esto puede hacerse vinculándolos con líneas o flechas codificadas para identificar la naturaleza de las relaciones que representan. El ejercicio proporciona información sobre el nivel de centralización e interconexión de la red, la posición de cada uno de sus miembros, las líneas de conexión que faltan entre las partes interesadas y las partes interesadas que pueden actuar como puente entre posiciones contradictorias.

423. La colaboración con los asociados es una forma de evitar la duplicación de esfuerzos y aumentar la eficacia en función de los costes del programa. Las asociaciones añadirán valor al facilitar el acceso a conocimientos especializados y datos, compartir recursos y aumentar el acceso a la población objetivo.

## G. Análisis del panorama de la comunicación

424. Para poder planificar e implementar el programa adecuadamente, se debe realizar una evaluación de la capacidad de comunicación más amplia en el país. Esto incluye la descripción del panorama de los medios de comunicación y de la comunicación del país y las capacidades de los actores que son relevantes en este panorama.

425. En el capítulo III se resumen los diversos enfoques y métodos de comunicación para el desarrollo que pueden utilizarse en el programa de creación de demanda, incluidas las campañas en los medios de comunicación de masas, las técnicas de relaciones públicas e información, la participación comunitaria, etcétera.

426. Cuando se haya completado el análisis de la situación y se hayan definido los objetivos, resultados y enfoques del programa, será posible determinar los medios de comunicación más eficaces para cada tipo de grupo participante sobre la base de la información y las recomendaciones incluidas en el capítulo III y de acuerdo con las situaciones y condiciones reales del país en cuestión. La evaluación de la capacidad de comunicación servirá de base para las decisiones relativas a la selección de los canales y medios de comunicación más eficaces —según su disponibilidad y características—, las características de la población en general y/o del grupo participante en cuestión, y de la tarea o el propósito específicos de la comunicación. El objetivo en esta fase es asegurar que haya evidencia que justifique la selección de los canales de comunicación en un contexto concreto. Además, la evaluación de la capacidad de comunicación puede conducir a la identificación de nuevos asociados y aliados y de las posibles necesidades de fortalecimiento de la capacidad de estos.

427. Los principales temas de la evaluación de la capacidad de comunicación son:

- a) Alcance y accesibilidad de los principales canales de comunicación (televisión, radio nacional y comunitaria, medios impresos, teléfonos móviles, internet y redes sociales) que utilizan o prefieren los grupos participantes;<sup>58</sup>
- b) Penetración y papel de los medios de comunicación tradicionales (cuentacuentos, canciones populares, espectáculos de marionetas, etcétera) y su uso actual en programas similares de cambio social y de comportamiento;
- c) Mecanismos existentes para la participación de la comunidad, como los plenos del ayuntamiento, los comités de desarrollo o los comités de salud de la comunidad;

<sup>56</sup> Véase orientación e instrumentos para el análisis y la participación de las partes interesadas en: <https://www.thehealthcompass.org/filteredsearch/stakeholder> y en <http://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/en-svmp-instrumente-akteuersanalyse.pdf>.

<sup>57</sup> A pesar de haber sido desarrollado para un contexto diferente, el manual *Social Network Analysis Handbook* proporciona una orientación sencilla, práctica y amigable para los profesionales. Disponible en [www.rescue.org/sites/default/files/document/1263/socialnetworkanalysise-handbook.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/document/1263/socialnetworkanalysise-handbook.pdf).

<sup>58</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

- d) Capacidad y necesidades de los medios de comunicación locales, incluido en lo que respecta a la programación de asuntos públicos y la programación interactiva;
- e) Capacidad y necesidades de los proveedores locales de servicios de comunicación para el desarrollo (y las pruebas) de materiales/productos de calidad.

428. *Capacidad y habilidades de comunicación interpersonal para entornos individuales y de grupo.* Si bien ya se ha analizado la capacidad de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, este paso debería ayudar a identificar los activos fuera de los sistemas que podrían ser decisivos para llegar a las comunidades con intervenciones que ofrezcan oportunidades para el diálogo, la solución de problemas y la participación. Como ya se ha dicho, la integración programática con los portales de comunicación existentes de otros programas es esencial para el éxito de los planes de comunicación para el desarrollo del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Es necesario que el registro civil se integre como un elemento importante en los debates sobre la salud, los derechos humanos, los derechos de la mujer, la protección de la infancia, la gobernanza, etcétera.

429. El paisaje mediático suele estar disponible en muchos países, unas veces en manos de departamentos gubernamentales (por ejemplo, el Departamento de Información o Comunicación) o del sector privado, que incluye empresas de comunicación y publicidad y organizaciones sin ánimo de lucro.<sup>59</sup> Otros programas pertinentes que en principio serían aliados del Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, especialmente los de salud pública, pueden tener datos o análisis similares. Por otro lado, esta información se puede recopilar a través de los mismos métodos e instrumentos utilizados para obtener información para el análisis del comportamiento, incluyendo tanto métodos cuantitativos como cualitativos. Por ejemplo, toda encuesta CAP (sobre conocimientos, actitudes y prácticas) debería incluir preguntas sobre el acceso y el uso de los medios de comunicación por parte de los encuestados, a menos que la información ya esté disponible.

<sup>59</sup> Los Paisajes mediáticos de BBC Media Action en algunos países en desarrollo pueden también servir de ejemplo.

## Capítulo III

# Métodos e instrumentos que se utilizarán en el programa de comunicación para el desarrollo

### Resumen

---

Tras un análisis exhaustivo, se identificarán las intervenciones de comunicación para el desarrollo basándose en los siguientes grandes grupos:

#### **Promoción**

- Se centra en el entorno normativo y trata de elaborar o modificar leyes, políticas y prácticas administrativas.
- Funciona a través de la creación de coaliciones, la movilización de la comunidad y la comunicación de justificaciones de programas basadas en evidencia.

#### **Movilización social**

- Se centra en la unión de los asociados a nivel nacional y comunitario para un propósito común.
- Hace hincapié en la eficacia y el empoderamiento colectivos para crear un entorno propicio.
- Funciona a través del diálogo, la creación de coaliciones y actividades de grupos u organizaciones.

#### **Comunicación para el cambio social**

- Se centra en permitir que grupos de personas participen en un proceso participativo para definir sus necesidades, exigir sus derechos y colaborar en la transformación de su sistema social.
- Hace hincapié en el diálogo público y privado para cambiar el comportamiento a gran escala, incluidas las normas y las desigualdades estructurales.
- Funciona a través de la comunicación interpersonal, el diálogo comunitario y los medios de comunicación/sociales.

#### **Comunicación para el cambio de comportamiento**

- Se centra en el conocimiento, las actitudes, las motivaciones, la autoeficacia, el desarrollo de habilidades y el cambio de comportamiento individuales.
- Funciona a través de la comunicación interpersonal y de las campañas en los medios de comunicación/sociales.

#### **Desarrollo de la capacidad**

- Identifica las deficiencias de capacidad y fomenta la capacidad de los proveedores de servicios, las autoridades nacionales, regionales y locales, los dirigentes comunitarios y los beneficiarios finales.
- Hace todo el uso posible del aprendizaje horizontal.

#### **Participación de los medios de comunicación**

- Involucra a los medios de comunicación.
- Involucra en la medida de lo posible a periodistas y personas de los medios de comunicación como personas influyentes y agentes de cambio.

<sup>60</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

## A. Enfoques para abordar los principales determinantes de un comportamiento<sup>60</sup>

### 1. Introducción

430. Todas las estrategias efectivas de comunicación para el desarrollo se basan en teorías y modelos de comunicación que explican o representan el proceso de cambio de comportamiento y social. Las teorías y los modelos nos ayudan a determinar las áreas de atención prioritaria de un programa, indican los caminos hacia un cambio positivo y son guía para lo que mediremos para saber si las intervenciones del programa han resultado en el cambio deseado. Las teorías de cambio son una base necesaria para cualquier intervención o programa porque crean una visión comúnmente entendida de las metas a largo plazo, de cómo se alcanzarán y de qué se utilizará para medir el progreso a lo largo del camino. Estas teorías son la base de la planificación estratégica, de la toma de decisiones continua a nivel de programa y de la evaluación.

431. Durante las décadas de 1950-1970, el paradigma o ejemplo/modelo dominante consistía en un modelo lineal jerárquico, unidireccional y descendente con un flujo de mensajes desde una fuente autoritaria poderosa (como un gobierno) hasta un receptor pasivo (como los miembros de los grupos destinatarios, generalmente desfavorecidos, y, en algunos casos, la población en general) en una relación de dependencia. Más recientemente, las nuevas teorías de la comunicación favorecen un enfoque de autodesarrollo y solución de problemas, con acciones iniciadas por el usuario a nivel local, que implica la participación activa de las personas a nivel comunitario: es decir, un flujo de comunicación en dos direcciones.

432. Este concepto de participación supone la integración de una mezcla apropiada de prácticas tradicionales y modernas, ideas antiguas y nuevas. La comunicación incluye el uso de la cultura local y los medios populares, como el teatro, los títeres, los bailes, las canciones, la mímica y la narración de cuentos. La participación significativa de las personas a nivel local podría utilizarse muy eficazmente para definir y planificar estrategias para un programa de comunicación para el desarrollo que complementara un programa de mejora del registro.

433. Antes de desarrollar medidas para contrarrestar las condiciones que disuaden del registro, y mientras se realizan investigaciones para identificar las creencias culturales y otras condiciones que disuaden del registro efectivo, se deben organizar reuniones a nivel comunitario en todo el país con diversos grupos objetivo a los que ha sido difícil llegar, como los grupos étnicos/culturales tradicionales y los pobres de las zonas rurales. Los ejecutores deben asegurarse de que las personas que asistan sean verdaderamente representativas. Es de importancia crítica que se incluya plenamente a las mujeres y que sus preocupaciones y opiniones orienten el proceso de lograr el registro universal de nacimientos y defunciones, la producción de estadísticas vitales y la identidad legal para todos desde el nacimiento hasta la muerte.

434. Uno de los incentivos para promover el registro puntual de los acontecimientos vitales sería proporcionar un certificado gratuito cuando se registre el acontecimiento. Este certificado demostraría, por ejemplo, que la persona registrada cumple los requisitos para recibir atención médica. Tanto la madre como el niño pueden ser destinatarios de programas de atención de la salud, como los de planificación familiar, vacunación, inmunización y distribución de alimentos (cuando proceda). Estos son beneficios directos para la madre y el niño que pueden servir de incentivos para el registro. La madre entendería el lado bueno del registro para ella y para su bebé.

435. La política de emitir un certificado gratuito para un acontecimiento vital que se ha registrado dentro de plazo (por ejemplo, a los siete días siguientes a la ocurrencia del acontecimiento) es muy importante, aunque esta política debería cubrir un solo certificado

gratuito. Después de la expedición del primer certificado, se debe cobrar una tasa por todos los certificados subsiguientes, a fin de proporcionar ingresos para ayudar a mantener la oficina de registro.

436. Para que el registro de nacimientos sea más relevante para las personas, se debe vincular el registro del nacimiento al derecho a servicios sociales, y aumentar la demanda de copias certificadas. Por ejemplo, el certificado de nacimiento debería ser obligatorio para la inscripción de un niño en una escuela infantil y/o en el primer curso de la educación primaria, o se podría trabajar con las escuelas para que ayuden a los padres con el registro. En la primera visita a un centro de atención de salud postnatal o para la inmunización, el personal debe preguntar si se ha registrado el nacimiento del niño, y de no ser así, instruir sobre cómo y dónde hacerlo.

437. Además, el Departamento de Salud puede decidir utilizar una cartilla de salud infantil para registrar datos de un niño que haya asistido a un centro de salud, tales como las fechas de las vacunaciones y otra información médica; también puede exigir a la madre que presente un certificado de nacimiento de ese niño.

438. Si una mujer se ha ausentado del trabajo durante la baja de maternidad, la presentación de un certificado de nacimiento ofrecerá la posibilidad de tener una baja justificada; las empresas deberían ofrecer incentivos para que las mujeres vuelvan a trabajar. Además, si uno de los padres indica tener un hijo a su cargo a efectos de una bonificación en los impuestos, debe ser obligatorio presentar un certificado de nacimiento del niño.

439. El certificado de matrimonio también podría ser un requisito para demostrar el derecho a prestaciones familiares, o podría exigirse un certificado de defunción si el fallecimiento de un progenitor ha dado lugar a la solicitud de una prestación al Gobierno. La estrategia debe estar orientada a hacer que el propósito y la razón del registro sean relevantes para las personas. Los Gobiernos deberían encontrar incentivos para que el registro de los matrimonios fuera atractivo.

440. En algunos países y regiones donde la población tiene rituales religiosos específicos relacionados con el nacimiento, el matrimonio y la muerte, la presentación de los certificados puede hacerse obligatoria para poder acceder a esos servicios religiosos.

441. Para aumentar las tasas de registro, como se ha mencionado en las páginas anteriores, se utilizará el modelo ecológico. Cada uno de los niveles de este modelo tiene un conjunto de teorías de comunicación correspondientes que deben considerarse al diseñar las intervenciones del programa. Los enfoques de la comunicación para el desarrollo se caracterizan por su interrelación e interacción, y su utilización en un programa bien planificado produce un efecto sinérgico. En el cuadro 5, en la página siguiente, se describe cada uno de los enfoques de la Comunicación para el Desarrollo.<sup>61</sup>

## 2. Comunicación para el cambio de comportamiento<sup>62</sup>

442. La comunicación para el cambio de comportamiento es el uso estratégico de la comunicación para promover resultados positivos. La comunicación para el cambio de comportamiento es un proceso interactivo basado en la teoría y la investigación para desarrollar mensajes y enfoques adaptados, utilizando una variedad de canales de comunicación apropiados para la población, con el fin de motivar cambios sostenidos en el conocimiento, las actitudes y el comportamiento a nivel individual y comunitario.

443. Usar la comunicación para el cambio de comportamiento puede ayudar a:

- a) Estimular el diálogo comunitario y crear conciencia sobre el problema;
- b) Aumentar el conocimiento sobre la importancia del registro civil, por ejemplo;
- c) Promover el cambio de actitud; por ejemplo, sobre el registro de defunciones;
- d) Reducir el estigma;
- e) Crear demanda de información y servicios;

<sup>61</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

- f) Abogar ante los encargados de la formulación de políticas y los líderes de opinión por enfoques eficaces para aumentar las tasas de registro civil;
- g) Promover los servicios de registro de todos los acontecimientos vitales;
- h) Mejorar las habilidades y la autoeficacia; por ejemplo, instruyendo a las mujeres sobre por qué deben registrar los divorcios.

444. Para que las personas y las comunidades puedan cambiar sus comportamientos sobre el registro civil, primero deben comprender los hechos básicos sobre por qué el registro civil es necesario; adoptar actitudes clave; aprender una serie de habilidades (por ejemplo, cuándo y cómo registrar el nacimiento o la muerte), y tener acceso a los servicios apropiados. También deben sentir que su entorno apoya el cambio de comportamiento y el mantenimiento de nuevos comportamientos deseados.

445. Para apoyar el cambio de comportamiento se utilizarán varias actividades y herramientas. Para llegar a un gran número de personas en un solo lugar se puede también integrar en ello actos especiales, puestos de información y demostraciones en eventos como:

**Cuadro 5**  
**Descripción de los enfoques de la comunicación para el desarrollo**

Enfoque de comunicación para el desarrollo	Características principales	Grupos participantes
<b>Promoción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se centra en el entorno normativo y trata de elaborar o modificar leyes, políticas y prácticas administrativas</li> <li>• Funciona a través de la creación de coaliciones, la movilización de la comunidad y la comunicación de justificaciones de programas basadas en evidencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los encargados de formular políticas y tomar decisiones</li> <li>• Planificadores del programa</li> <li>• Ejecutores del programa</li> <li>• Líderes de la comunidad</li> </ul>
<b>Movilización social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se centra en la unión de los asociados a nivel nacional y comunitario para un propósito común</li> <li>• Hace hincapié en la eficacia y el empoderamiento colectivos para crear un entorno propicio</li> <li>• Funciona a través del diálogo, la creación de coaliciones, actividades de grupos u organizaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Líderes nacionales y comunitarios</li> <li>• Grupos/organizaciones de la comunidad</li> <li>• Socios públicos y privados</li> </ul>
<b>Comunicación para el cambio social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se centra en permitir que grupos de personas participen en un proceso participativo para definir sus necesidades, exigir sus derechos y colaborar en la transformación de su sistema social</li> <li>• Hace hincapié en el diálogo público y privado para cambiar el comportamiento a gran escala, incluidas las normas y las desigualdades estructurales</li> <li>• Funciona a través de la comunicación interpersonal, el diálogo comunitario y los medios de comunicación/sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos de personas en comunidades</li> </ul>
<b>Comunicación para el cambio de comportamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se centra en el conocimiento, las actitudes, las motivaciones, la autoeficacia, el desarrollo de habilidades y el cambio de comportamiento individuales</li> <li>• Funciona a través de la comunicación interpersonal y las campañas en los medios de comunicación/sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas</li> <li>• Familias/hogares</li> <li>• Grupos pequeños (por ejemplo, un grupo de apoyo a las madres)</li> </ul>

- Ferias;
- Fiestas locales;
- Eventos deportivos;
- Actividades en salas comunitarias;
- Teatro aficionado y espectáculos de títeres;
- Eventos eclesiales o de la tribu.

446. Especialmente importantes son las ferias y mercados locales los viernes, sábados o domingos, cuando la asistencia es multitudinaria, así como los centros comerciales y las grandes superficies. Podría valer la pena invitar al público de una comunidad a visitar la oficina local del registro civil, y también invitar a la prensa; o tal vez se desee organizar una visita informativa para la prensa por separado.

### Unidad móvil de registro: una solución para aumentar las tasas de registro

447. Una de las principales razones del subregistro es que en muchas partes de los países en desarrollo las personas no tienen un acceso cómodo e inmediato a un centro de registro. Hay algunos casos en los que puede ser posible establecer puntos de registro en zonas remotas, además de la oficina de registro local en un municipio, por ejemplo. Una alternativa más factible en muchos casos sería una unidad móvil de registro que visitara periódicamente las zonas remotas (por ejemplo, cada mes o cada dos meses) para registrar los nacimientos, las muertes fetales, otras defunciones y los matrimonios. Este sistema de registro proactivo significaría que los funcionarios del registro civil buscarían a los posibles solicitantes de registro, en lugar de esperar a que acudieran a la oficina de registro en un centro comunitario.

448. La unidad móvil de registro puede resultar muy útil en los asentamientos rurales con una población dispersa, donde las largas distancias a las oficinas de registro y los problemas de transporte y comunicación son factores disuasorios para el registro. En estas circunstancias, pueden no estar justificados ni un punto de registro local, ni un funcionario gubernamental, debido al pequeño número de acontecimientos vitales que se espera que se registren cada día.

449. Si el Gobierno decide adoptar la política de utilizar unidades móviles de registro, el registrador local de la subdivisión administrativa a la que pertenecen los asentamientos rurales en cuestión debe recibir del Gobierno los medios necesarios para ir a esos lugares. Dependiendo de las circunstancias del terreno, estos medios pueden ser una motocicleta, un vehículo, un caballo, etcétera. El Gobierno también debe proporcionar al registrador local una dieta diaria para ese fin. De lo contrario, aunque la legislación autorice a los registradores locales a desempeñar una función más dinámica, es posible que no puedan cumplirla.

450. Siempre que sea posible, la visita del registrador local debe anunciarse con antelación mediante mensajes de radio o por una persona local conocida y respetada, de modo que los residentes de la zona sepan de antemano que el registrador llegará pronto para registrar los nacimientos vivos, las muertes fetales, las defunciones, los matrimonios y los divorcios.

451. El registrador también puede celebrar matrimonios civiles individuales o multitudinarios. Esto puede persuadir a las parejas que han estado viviendo en uniones tradicionales o consensuales y que tienen hijos a legalizar sus uniones mediante matrimonios civiles celebrados en sus propias comunidades.

452. Con una unidad móvil de registro se podría utilizar a un voluntario, tal que el jefe de la aldea o de la tribu o una partera tradicional, para informar al personal de la unidad móvil de registro sobre los acontecimientos vitales que se hayan producido en la zona y para ayudar a la población local a informar de esos acontecimientos cuando el equipo móvil de registro visite el lugar la próxima vez.

453. Se identificaría a los líderes locales informales y a las parteras tradicionales y se los incluiría en el directorio de grupos objetivo mencionado en el capítulo II. Su capacitación



en materia de comunicación para el desarrollo se realizaría conjuntamente con la capacitación en los aspectos administrativos, organizativos y jurídicos del programa general de mejora del registro civil y estadísticas vitales. La organización de estos seminarios/talleres de capacitación estaría a cargo del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo.

454. La capacitación de los ancianos respetados de las aldeas/jefes de tribus puede ser llevada a cabo por los agentes de comunicación de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, con la participación del registrador local. A estos líderes locales se les debe informar de los beneficios del registro civil para las personas, sus familias, la comunidad y el país. Además, se les debe motivar para que registren los acontecimientos vitales con prontitud y enseñarles cómo transmitir mensajes a los habitantes de las aldeas en las reuniones locales cara a cara. También se les debe enseñar cómo realizar el registro preliminar de ciertos acontecimientos vitales (si se cuenta con un sistema de notificación) y se les puede proporcionar folletos separados sobre cómo se registran los nacimientos vivos, las muertes fetales y otras defunciones. La función del líder de la comunidad local sería principalmente informar a los habitantes de los beneficios y requisitos del registro y notificar a los registradores locales de los acontecimientos vitales que se han producido (o están a punto de producirse) en su propia comunidad.

455. Las parteras tradicionales deberían recibir formación sobre el valor y los requisitos del registro de los nacimientos y las muertes fetales. También se les pueden entregar cuadernos específicos para registrar los acontecimientos a los que asisten, los cuales se comunicarán inmediatamente al registrador local correspondiente para su registro. Asimismo, deben dar instrucciones a la madre/el padre para que inscriba inmediatamente a su bebé, incluso si el niño muere poco después de nacer o ha nacido muerto. Estas parteras también deben recibir formación sobre los requisitos legales del propio procedimiento de registro para obtener información complementaria.

### 3. Comunicación para el cambio social y participación comunitaria<sup>63</sup>

456. La comunicación para el cambio social es un proceso intencionado e iterativo de diálogo, debate y negociación, en los ámbitos público y privado, que permite a grupos de personas o comunidades definir sus necesidades, identificar sus derechos y colaborar para transformar la forma en que se organiza su sistema social, incluida la forma en que se distribuye el poder dentro de las instituciones sociales y políticas. Este proceso suele ser participativo y tiene por objeto modificar los comportamientos a gran escala, eliminar las prácticas sociales y culturales perjudiciales y modificar las normas sociales y las desigualdades estructurales.

457. Mientras que la movilización social se centra en la creación y el mantenimiento de asociaciones orientadas a la acción para crear un entorno propicio para el cambio positivo, la comunicación para el cambio social se centra en lograr que las personas y las comunidades se identifiquen con el proceso de cambio. El énfasis de la comunicación para el cambio social está en la creación de comunidades empoderadas que conozcan y reclamen sus derechos y se conviertan en sus propios agentes de cambio de las normas sociales, las políticas, la cultura y el medio ambiente (por ejemplo, la infraestructura para la prestación de servicios de salud).

458. Las intervenciones de comunicación polifacéticas (por ejemplo, utilizando medios de comunicación de masas, sociales y tradicionales, tecnología de la información y la comunicación, etcétera) destinadas a modificar el comportamiento individual desempeñan un papel importante como base de la comunicación para el cambio social, haciendo hincapié en el uso de contenidos de comunicación locales que sean social y culturalmente apropiados para la comunidad. Los miembros de la comunidad controlan directamente las herramientas de comunicación, lo que permite adaptar los mensajes a sus necesidades. No obstante, estas intervenciones deben reforzarse con actividades que

<sup>63</sup> *Ibidem.*

fomenten el diálogo dentro de la comunidad para motivar a las personas a cambiar hacia creencias, normas y prácticas sociales/comunitarias deseables; a menudo se combinan con actividades de promoción.

459. La acción colectiva de la comunidad para abordar el problema requiere:

- Evaluar claramente la situación actual del problema y elaborar una visión compartida de lo que la comunidad desea lograr (por ejemplo, aumentar las tasas de registro civil);
- Definir objetivos específicos y medibles que reflejen las expectativas de la comunidad para abordar el problema;
- Decidir las actividades apropiadas y razonables para motivar al cambio (por ejemplo, la representación de teatro callejero interactivo para concienciar sobre el problema);
- Elaborar un plan de acción y reunir recursos (humanos y financieros) para realizar las actividades;
- Asignar responsabilidades a los participantes de la comunidad (y/o a las organizaciones dentro de la comunidad) para tareas específicas;
- Ejecutar las actividades del plan de acción;
- Realizar un seguimiento de los aportes (por ejemplo, los recursos) y las actividades para asegurar que estas se ejecuten según lo previsto;
- Evaluar los resultados para determinar si las acciones han logrado los objetivos especificados (la evaluación debe ser participativa e involucrar a los miembros de la comunidad);
- Dialogar sobre los resultados y las lecciones aprendidas (evaluación colectiva) y planificar nuevas medidas, según proceda.

460. Es probable que las comunidades que participan en este proceso colectivo de comunicación para el cambio social adquieran un sentido de eficacia colectiva, se sientan más dueñas de sus acciones y resultados y crean en su capacidad para participar en proyectos similares en el futuro.

461. En el capítulo II se han descrito los pasos necesarios para identificar a los grupos objetivo y sus dirigentes, especialmente los grupos de mujeres, los dirigentes regionales y comunitarios y las organizaciones de derechos humanos. También se debe reunir información sobre las asociaciones de vecinos y de centros educativos, los grupos locales de desarrollo rural y urbano/agricultura, los clubes de servicios y otras organizaciones locales. Los grupos de mujeres deben ser objeto de una atención especial para informarlas y educarlas sobre los beneficios del registro de nacimientos y matrimonios. Un plan de acción debería incluir la organización de talleres y otras reuniones, para involucrar plenamente a grupos e individuos de las comunidades que puedan ayudar en el proceso de información, educación y comunicación.

462. Al dirigir a las mujeres mensajes sobre el registro es importante no descuidar el potencial del mercado rural como medio eficaz de información, educación y comunicación. Si el país ha adoptado el Mes del Registro (o la Semana o el Día del Registro), cabe considerar la posibilidad de tener un puesto de información en el mercado local para llegar a las numerosas mujeres que viven en pequeñas zonas rurales, para las que el día de mercado puede ser su único contacto con el mundo exterior. Durante ese período (mes, semana o día), las emisoras de radio locales deberán emitir mensajes sobre los requisitos y beneficios del registro y anunciar dónde y cuándo se instalarán los puestos de información. Si es posible, haga que asista un funcionario del registro civil local, para que, por ejemplo, se pueda registrar en el acto el nacimiento reciente de un bebé.

463. Coloque pancartas en el puesto para atraer la atención y distribuya material apropiado, tal vez libros de historietas o simples folletos, y haga que el personal promueva su

mercancía (el registro) con la promesa de un certificado de nacimiento gratuito para cada recién nacido registrado.

464. Si bien este proceso puede ser muy intenso, puede ser sumamente eficaz para llegar a las mujeres indígenas de las zonas rurales, así como a las de las zonas urbanas pobres, que en el pasado no registraban los acontecimientos vitales que ocurrían en sus familias.

465. Otra técnica para llegar a las mujeres consiste en hacer programas de información/educación para emitirlos en momentos en los que la mujer puede escucharlos.

466. Una de las opiniones sobre las estrategias de comunicación en materia de salud es que deben centrarse en estimular el diálogo y el análisis de los problemas de salud tanto por parte de los trabajadores comunitarios como de los trabajadores sanitarios, para elaborar estrategias de acción apropiadas. Esta estrategia podría adoptarse para mejorar los sistemas de registro civil. Las instituciones sanitarias deben desarrollar asociaciones horizontales con las comunidades y utilizar el personal sanitario como transmisores de mensajes que involucren a las comunidades en el análisis de los problemas, así como en la planificación, implementación y evaluación de los programas.

467. Las investigaciones en los campos de la comunicación y el cambio social señalan la gran influencia de las normas de grupo en el comportamiento individual. Algunos ejemplos en los que el personal sanitario ha trabajado a través de la red comunitaria o del lugar de trabajo son:

- En la India y Bangladesh, las líderes de redes de mujeres educaron a otras mujeres en materia de nutrición infantil;
- En Gambia, los imanes, líderes musulmanes, promovieron la salud infantil y la planificación familiar;
- En Kenia, los empleados de las gasolineras distribuyeron preservativos y explicaron su uso;
- En Malawi, los grupos de mujeres elaboraron canciones y bailes sobre los beneficios de una buena nutrición;
- En Ecuador, los representantes de las comunidades rurales ayudaron a producir material radiofónico e impreso sobre el agua y el saneamiento;
- En la República Unida de Tanzania y en Burkina Faso se utilizó el teatro con final abierto sobre la planificación familiar y la salud infantil como medio de educación y comunicación;
- En Túnez se desarrollaron juegos de grupo sobre temas de salud infantil;
- En Perú, las mujeres utilizaban libros para colorear para ilustrar “nuestra vida” mientras discutían sus problemas y opciones.

468. El teatro de tipo foro puede ser un medio de comunicación particularmente eficaz. Los actores presentan una obra de teatro que trata de temas sociales y un moderador invita al público a participar en debates sobre los temas y a hacer preguntas y solicitar más información. Este tipo de teatro fomenta los juegos de rol en una atmósfera no amenazante y da a las personas la oportunidad de expresar públicamente las opiniones que generalmente no se escuchan, especialmente en entornos visuales. El flujo de información en ambos sentidos puede contribuir a la elaboración de un programa que sea aceptable para la comunidad.

469. Otro medio alternativo de comunicación entre los pueblos rurales es el periódico mural, utilizado en algunas partes de Nepal. Se publica en caracteres muy grandes en batabaran, una lengua nepalí muy sencilla, y utiliza muchas imágenes y gráficos. El periódico, publicado y distribuido por el Foro Nepalés de Periodistas Medioambientales, se pega a una pared en un lugar muy transitado, como un lugar de reunión pública del pueblo, una escuela o un edificio de oficinas, y es muy útil para difundir información.

470. Estas técnicas de participación comunitaria u otras similares pueden adaptarse al programa para motivar a las personas a registrar los acontecimientos vitales. Lo que hay que recordar es que la motivación para aprender aumenta cuando el contenido de los mensajes se relaciona con creencias y experiencias personales. En general, es más eficaz dirigir la atención a los cambios en las normas de comportamiento de la comunidad, debido a la importante influencia que esas normas de grupo tienen en las personas.

471. Siempre que sea posible, aproveche las redes e instituciones de las organizaciones comunitarias existentes. Por ejemplo, en la India existe un programa de niño a niño para capacitar a los niños mayores, que a menudo tienen que cuidar de sus hermanos menores, con mensajes importantes sobre la salud.

472. Los niños son comunicadores muy eficaces cuando se les da información que resulta significativa e importante para ellos, por lo que pueden ser una vía muy valiosa para informar a sus padres sobre el registro y cómo este beneficiará a la familia y a la comunidad. Haga el máximo uso posible de las escuelas, especialmente las que se dedican a la formación de los maestros, proporcionándoles material interesante y relevante.

473. Los maestros con una actitud comprometida son los más eficaces para transmitir mensajes y crear así conciencia pública, por lo que valdría la pena preparar un curso sobre el registro diseñado como aprendizaje participativo para maestros seleccionados que puedan inspirar a los niños.

474. Es importante llegar a los estudiantes de Pedagogía, por lo que el programa nacional de comunicación para el desarrollo debería incluir la preparación de material sobre el registro para su uso en las escuelas de formación de maestros. De este modo, cuando se conviertan en maestros podrían ser muy útiles para asegurar que el conocimiento de la necesidad del registro de los nacimientos, etcétera, se transmite a sus alumnos. La participación de la comunidad debe incluir también a los grupos de mujeres, las asociaciones de vecinos y de centros educativos (o sus equivalentes), los clubes de servicios, los grupos de desarrollo rural/agricultura y otras organizaciones locales.

#### 4. Movilización social<sup>64</sup>

475. La movilización social es un proceso continuo que involucra y motiva a diversos socios intersectoriales a nivel nacional y local, para aumentar la conciencia y la demanda de un determinado objetivo de desarrollo. Entre estos socios pueden figurar los encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones del Gobierno, los líderes de opinión de la comunidad, los burócratas y tecnócratas, los grupos profesionales, las asociaciones religiosas, las organizaciones no gubernamentales, las entidades del sector privado, las comunidades y los particulares. Este enfoque de la comunicación se centra en las personas y las comunidades como agentes de su propio cambio, hace hincapié en el empoderamiento de la comunidad y crea un entorno propicio para el cambio, a la vez que ayuda a fomentar la capacidad de los grupos para que puedan movilizar recursos y planificar, ejecutar y supervisar actividades en la comunidad.

476. El compromiso suele establecerse a través de la comunicación interpersonal (es decir, el diálogo cara a cara) entre los socios, con miras a cambiar las normas sociales y las estructuras de responsabilidad, proporcionar soluciones sostenibles y polifacéticas a problemas sociales amplios y crear demanda y uso de servicios de calidad. Otros canales y actividades para la movilización social pueden ser las campañas de sensibilización en los medios de comunicación, la promoción entre los líderes comunitarios para aumentar su compromiso con el asunto en cuestión y las actividades que promueven un amplio diálogo social a propósito de los temas relevantes, como los programas de entrevistas en la televisión y la radio nacionales, las reuniones comunitarias, las representaciones teatrales participativas tradicionales, las visitas a domicilio y los folletos. Los resultados suelen estar orientados a desarrollar un entorno de apoyo para la adopción de decisiones y la asigna-

<sup>64</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

ción de recursos que permita a las comunidades actuar a nivel comunitario. En el cuadro 6 se muestran las cinco fases habituales del proceso de movilización social:

**Cuadro 6**  
**Fases habituales del proceso de comunicación social**

Fase	Descripción
<b>Construir una relación de entendimiento y compartir conocimientos</b>	Los socios organizan reuniones y actividades para entenderse entre sí, determinar los puntos comunes y compartir conocimientos y perspectivas con respecto al problema que se va a abordar.
<b>Análisis del problema y plan de acción</b>	Los socios realizan ejercicios para analizar la naturaleza del problema, identificar y dar prioridad a las necesidades, elaborar una descripción común del problema, de las metas y de los objetivos y redactar un plan de acción.
<b>Construcción de la organización</b>	Los socios desarrollan un comité, coalición o grupo de trabajo participativo, autónomo y autogestionado, a través del cual se organizan los recursos y las acciones.
<b>Creación de capacidad</b>	Los socios pueden identificar las debilidades en su capacidad para tomar medidas y hacer participar a expertos o personas o grupos experimentados en el fomento de la capacidad del comité o la coalición para ayudarles a alcanzar sus metas y objetivos.
<b>Acción y sostenibilidad</b>	Los socios deben participar de manera constante en todas las fases del plan de acción. Es importante que haya un reconocimiento compartido con respecto a la aplicación y el éxito, la transparencia, la equidad y la adopción conjunta de decisiones.

477. La movilización social reconoce que el cambio social y de comportamiento sostenible requiere la colaboración en múltiples niveles, desde el individual hasta el comunitario, pasando por la acción política y legislativa, y que las asociaciones y la coordinación tienen un impacto mayor que los esfuerzos aislados. Entre las principales estrategias de movilización social figuran el uso de la promoción para movilizar recursos y cambiar las políticas inhibitorias, los medios de comunicación y los eventos especiales para sensibilizar a la opinión pública y crear espacios públicos para el debate, la creación y el fortalecimiento de asociaciones y redes, y motivar a la comunidad para que participe.

<sup>65</sup> Véase *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

## 5. Promoción<sup>65</sup>

478. El nivel de políticas/entorno propicio del modelo ecológico consiste en las políticas, la legislación, la política y otras áreas de liderazgo que influyen en la salud y el desarrollo. Una estrategia que se utiliza para abordar este nivel del sistema social es la promoción. La promoción es un esfuerzo organizado para informar y motivar a los dirigentes a fin de crear un entorno propicio para el logro de los objetivos del programa y las metas de desarrollo. El propósito de la promoción es: 1) promover la elaboración de nuevas políticas, modificar las leyes, políticas o normas gubernamentales u organizativas existentes y/o asegurar la aplicación adecuada de las políticas existentes; 2) redefinir las percepciones del público, las normas y los procedimientos sociales; 3) apoyar protocolos que benefician a poblaciones específicas afectadas por la legislación, las normas y los procedimientos existentes; y/o 4) influir en las decisiones sobre la financiación de iniciativas concretas.

479. Hay tres tipos comunes de promoción:

- Promoción a través de las políticas, influyendo en los responsables de las políticas y de la toma de decisiones para que cambien los elementos legislativos, sociales o de infraestructura del entorno, incluida la elaboración de programas centrados en la equidad y las correspondientes asignaciones presupuestarias;

- Promoción comunitaria, empoderando a las comunidades para que exijan un cambio político, social o de infraestructura en su entorno, y
- Promoción a través de los medios de comunicación, reclutando a los medios de comunicación de masas para que empujen a los políticos y a los responsables de la toma de decisiones hacia el cambio del entorno.

480. La promoción incluye motivar a los responsables de la toma de decisiones en los diferentes niveles (por ejemplo, los políticos, los encargados de la formulación de políticas) para que discutan públicamente las cuestiones importantes, defiendan nuevas ideas o políticas y comprometan recursos para la acción. El proceso de promoción requiere esfuerzos continuos para traducir la información pertinente en argumentos o justificaciones convincentes y para comunicar los argumentos de manera adecuada a los encargados de la adopción de decisiones.

481. Dentro de los programas de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad se podría abogar por los siguientes aspectos:

- Fondos específicos para el programa;
- Estructuras de apoyo a la comunicación para el desarrollo a nivel nacional, subnacional y local;
- Apoyo de la investigación;
- Apoyo de los medios de comunicación;
- Sistemas de seguimiento estandarizados;
- Fomento de la capacidad de la comunidad;
- Plantear la cuestión del registro civil en el programa político;
- Identificación de la comunidad con el programa y apoyo a las actividades locales del programa de comunicación para el desarrollo.

482. Los obstáculos más comunes para influir en los líderes para que contribuyan a crear un entorno propicio para la programación de la comunicación para el desarrollo pueden incluir:

- La inestabilidad política o institucional (por ejemplo, la elevada rotación de los dirigentes y la reestructuración) o la falta de voluntad política;
- La falta de evidencia local sobre el coste total del programa y la eficacia en función de los costes;
- La falta de datos fiables sobre la eficacia, la efectividad o el valor de un programa;
- El desacuerdo entre los líderes de las diversas divisiones de un gobierno;
- La baja capacidad de los proveedores de servicios;
- La resistencia de los organismos profesionales y/o reguladores;
- Los requisitos de los sistemas (por ejemplo, recursos humanos, productos básicos);
- Políticas contradictorias;
- Prácticas, normas sociales y resistencia al cambio arraigadas en la cultura; y
- Falta de responsabilidad social por parte de los responsables de las políticas.

483. Los mensajes de promoción son un elemento crítico de cualquier estrategia de promoción. Los encargados de formular políticas y adoptar decisiones a los que hay que llegar disponen de un tiempo limitado para dedicarse a esta cuestión en particular, por lo que es importante elaborar mensajes claros, concisos y convincentes (concretamente: cuál es la propuesta, por qué es importante, los beneficios y las repercusiones positivas de abordar el problema, y la solicitud concreta de acción), transmitir los mensajes de manera eficaz (es decir, los mensajes deben ser fáciles de entender y destacar de otros mensajes) y reforzar los mensajes para garantizar que el registro civil siga figurando en el programa

de los dirigentes. Todos los mensajes e instrumentos de promoción deberían someterse a pruebas previamente, y se deben seguir y evaluar el impacto y los resultados de todas las actividades de promoción.

## 6. Creación de capacidad

484. Este eje se centra en las capacidades de los agentes implicados para garantizar la calidad de la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones. Aquí se incluyen todos los actores, desde el nivel central hasta el regional y el comunitario. Hay muchos enfoques de comunicación desarrollados por los actores, pero estos no están coordinados ni unificados. Es necesario reforzar la armonización y la coordinación de las intervenciones de comunicación. También es necesario fortalecer la capacidad de los agentes de la comunicación en todos los niveles.

485. Para el nivel central (nacional, federal; macro):

- Organizar cursos de formación a nivel nacional para comprender mejor el enfoque de la comunicación para el desarrollo y centrarse en los resultados y no en los productos;
- Reforzar la capacidad de los agentes a nivel central (con formación, asistencia técnica, orientación) a fin de planificar estrategias de comunicación eficaces;
- Organizar cursos de formación para el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo a nivel central, para apoyar la puesta en marcha del Programa de Comunicación para el Desarrollo.

486. Para el nivel intermedio (meso):

- Diseñar y producir módulos de formación en comunicación para la promoción del registro civil y estadísticas vitales y organizar sesiones de formación para los funcionarios de distrito;
- Fomentar la capacidad de los centros de coordinación de la comunicación para el desarrollo a nivel de distrito con respecto a la utilización de los instrumentos del programa y formar a instructores y supervisores;
- Fomentar la capacidad del personal del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad en materia de comunicación interpersonal;
- Fomentar la capacidad de las organizaciones no gubernamentales en materia de comunicación, para el cambio social y de comportamiento para apoyar mejor a las comunidades, hacer participar a las autoridades y a los proveedores de servicios y hacer un seguimiento de sus compromisos;
- Reforzar la capacidad de los actores de la implementación (mediante formación, asistencia técnica, supervisión formativa) para capacitar al personal de los medios de comunicación, del registro civil y estadísticas vitales y otro personal, facilitar la participación de la comunidad y aplicar cambios sociales y de comportamiento;
- Fomentar la capacidad de los interesados en materia de seguimiento y evaluación.

487. Para el nivel comunitario (micro):

- Fomentar la capacidad de los grupos de iniciativas sobre sus responsabilidades y su papel en la aplicación de esta estrategia;
- Fortalecer la capacidad de los comités de aldea en materia de técnicas de comunicación interpersonal, movilización de la comunidad y promoción del registro civil;
- Fomentar la capacidad de las parteras para que participen en la promoción del registro civil. El objetivo es transformar a las parteras tradicionales en socias útiles en el proceso;

- Fomentar la capacidad de los periodistas y productores a nivel local para desarrollar medios y productos de comunicación con una calidad técnica apropiada, identificar las preocupaciones de la comunidad, buscar información, acceder a las fuentes de información, acceder a los líderes/defensores locales y a los contactos clave, identificar los grupos más vulnerables y crear las condiciones de confianza para su participación en los medios de comunicación;
- Apoyar el establecimiento de grupos de facilitadores comunitarios y fomentar su capacidad de formación de instructores en comunicación para el cambio social y de comportamiento;
- Fomentar la capacidad de los trabajadores sanitarios, profesores y personal de centros preescolares y escolares en materia de comunicación interpersonal, movilización de los alumnos y registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad;
- Apoyar la producción radiofónica de magazines, debates, anuncios, reportajes y programas interactivos, así como los debates públicos, en barrios y pueblos;
- Fomentar la capacidad del personal sanitario en materia de comunicación interpersonal (mediante formación, asistencia técnica, asesoramiento) con el fin de promover el registro civil de los principales acontecimientos vitales.

488. Los talleres para capacitar a los registradores locales y otras personas que participan en el registro en materia de comunicación para el desarrollo constituyen un segmento sumamente vital del plan de acción. El trabajo sobre los aspectos de comunicación de la mejora general del registro debe comenzar pronto. De ser posible, los talleres deberían organizarse conjuntamente con los seminarios de formación administrativa, que estarían bajo la responsabilidad de la dirección. En el plan de trabajo completo indicativo que figura en el anexo 3 (plantilla del programa del taller de comunicación) se especifica que se debe establecer un subcomité especial que se encargue de la capacitación en materia de comunicación de los funcionarios clave, del personal de registro de todos los niveles de la administración, de los ancianos de las aldeas/tribus y de las parteras tradicionales. La dirección se encargará de la capacitación en cuestiones administrativas del personal del registro civil y de estadísticas vitales a todos los niveles, así como de los médicos, enfermeros, directores de funerarias y personas que celebran matrimonios.

489. El Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debería trabajar en cooperación con la dirección para organizar la formación de los funcionarios que se ocupan de las mejoras de los sistemas de registro, organización, administración, técnicos y jurídicos.

490. Uno de los primeros pasos del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo debería ser determinar los recursos humanos necesarios para llevar a cabo los antedichos seminarios de formación y luego diseñar y producir materiales de formación adecuados. Se determinarían las fechas y lugares de esas sesiones, que se organizarían y celebrarían según fuera necesario, en lugares convenientes y en cooperación con la dirección del registro civil y de estadísticas vitales.

491. Según la complejidad de la formación requerida, esas sesiones-seminarios de comunicación para el desarrollo tendrían una duración de uno o dos días.

## 7. Participación de los medios de comunicación

### Publicidad de pago en medios de comunicación

492. Uno de los aspectos más importantes de la planificación de un plan de publicidad/comunicación/educación es hacer primero una investigación sobre los indicadores y características sociales, económicos y de comunicación clave de las personas y grupos a los que se dirigirá la estrategia, así como las tendencias relacionadas con los medios de comunicación. Entre los principales indicadores sociales, económicos y de comunicación



figuran el producto interior bruto per cápita, la población total, la población urbana y rural, la distribución de los ingresos, la tasa de alfabetización de adultos, los usuarios de internet, el uso de los medios sociales, el porcentaje de receptores de radio y televisión, y la información sobre la difusión de los periódicos, la capacidad de las salas de cine y las tendencias relacionadas con los medios de comunicación. También puede haber publicaciones sobre las tarifas y datos de publicidad del país, o una oficina que audite la difusión y pueda proporcionar datos comerciales y diversas consideraciones relativas a los medios de comunicación. Los datos sobre la difusión, el público, las tarifas y el coste por mil deberían estar fácilmente disponibles.

493. Para elaborar un programa eficaz de comunicación para el desarrollo es de fundamental importancia comunicar en los idiomas y con las imágenes locales que los destinatarios comprendan claramente y que reflejen su carácter. Los mensajes publicitarios deben reflejar las ideas y conceptos locales. El poder intrínseco del idioma local es muy grande, por lo que los textos deben escribirse en el idioma en el que se mostrarán. Algunas investigaciones indican que lo que se muestra se recuerda mucho más que lo que se dice.

494. Hay seis elementos en la comunicación:

- a) La fuente: en este caso, la Dirección General del Registro Civil o equivalente;
- b) Codificación: traducir el mensaje en símbolos dirigidos a la audiencia;
- c) Mensajes: esto se comunica por medio de palabras e imágenes. En el caso específico de los públicos objetivo, los mensajes deben reflejar y adaptarse al carácter de las personas a las que se dirige el mensaje;
- d) Medios/canales: es a través de ellos como se transmite el mensaje. Esto incluye anuncios comerciales de pago y contenido de artículos editoriales. La clave de una estrategia exitosa es asegurarse de que el mensaje llegue al público objetivo;
- e) Descodificador/receptor: es la persona que recibe el mensaje, interpreta las palabras y las imágenes y determina su significado;
- f) Retroalimentación: la respuesta al mensaje por parte de la persona o personas que lo reciben.

495. En el caso que nos ocupa, una respuesta positiva sería la acción por parte de los receptores de registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones, lo que puede comprobarse rastreando los aumentos del registro por zona geográfica y otras características demográficas y psicográficas.

496. No es posible generalizar diciendo que internet, la televisión, la radio o la prensa son el mejor medio. La penetración y los costes de los medios de comunicación son diferentes de un país a otro, de una ciudad a otra y de un mercado a otro. Por ejemplo, el coste de la televisión puede ser muy alto en una gran ciudad pero bajo en una zona rural. Por consiguiente, puede resultar más rentable utilizar la televisión local en las zonas rurales siempre que sea posible. La eficacia de los medios es diferente de una audiencia demográfica a otra. En sociedades más alfabetizadas, las personas pueden depender más de internet o de la televisión para obtener información. En áreas como las zonas pobres de Asia, África, América Latina y el Caribe, la gente depende de la radio. Además, en algunos países en desarrollo hay cadenas de radio y televisión de propiedad del Gobierno que emiten en los idiomas y dialectos locales y son muy eficaces para transmitir información a los grupos objetivo entre los desfavorecidos.

497. La planificación de los medios de comunicación significa diseñar acciones que muestren cómo se utilizará el tiempo y el espacio publicitario para alcanzar las metas y los objetivos. El planificador necesita información sobre el “mercado”, en particular sobre los grupos en los que existen elementos disuasorios tradicionales/culturales para el registro. Esta información provendría de las investigaciones realizadas como se indica en los capítulos I y II. Las decisiones sobre los medios siguen a las audiencias y dependen de ellas.

El plan se elabora sobre la base del juicio y los objetivos relativos a los medios de comunicación. Se tienen en cuenta los siguientes factores:

- a) Llegar a la proporción del público objetivo que está expuesto al menos a un anuncio o noticia de los medios de comunicación durante un período de tiempo determinado (entre una y cuatro semanas);
- b) Frecuencia: el número mínimo o medio de veces que una persona de los grupos objetivo se expone al mensaje durante un período de tiempo determinado (entre una y cuatro semanas);
- c) Continuidad: el patrón y el momento de entrega de los mensajes publicitarios a lo largo de la duración de la campaña;
- d) Tamaño: las dimensiones físicas de un anuncio impreso o en internet o la duración de un anuncio de radio o televisión.

498. Cabe señalar que si se gasta la misma cantidad de dinero, un aumento del alcance significará una disminución de la frecuencia, y viceversa. Por esta razón, al establecer la estrategia de los presupuestos publicitarios habría que decidir si se quiere maximizar el alcance o la frecuencia, pero no ambos.

499. Lo que hay que determinar es la combinación de características de los medios necesaria para obtener una transmisión eficiente y eficaz del mensaje. Independientemente de qué métodos de comunicación se utilicen, asegúrese de que el mensaje sea coherente. Desarrolle una mezcla de herramientas de comunicación y utilícelas durante la duración de la campaña, para que formen una estrategia integrada de anuncios de pago en los medios de comunicación y actividades de relaciones públicas, como la publicación de noticias, comentarios editoriales, promociones, eventos y la interacción individual.

500. Una pregunta clave en la planificación de la campaña publicitaria en los medios de comunicación es qué medios son más baratos para ofrecer el alcance y la frecuencia deseados al público, tanto al público en general como a los grupos objetivo.

501. Al diseñar una campaña de medios de comunicación dentro de un programa más amplio de comunicación para el desarrollo, hay una serie de consideraciones básicas:

- a) Una de las primeras tareas es el diseño de un logo para la campaña, porque es muy importante asegurar una apariencia distintiva para todo el material que se transmitirá a lo largo de la campaña. Este logo identificativo y estilo distintivo deben usarse en todos los medios de comunicación, en todo tipo de carteles publicitarios, folletos, etcétera. Esta será la identidad del programa de comunicación para el desarrollo;
- b) Dirija el anuncio a la persona a la que desea llegar. Por ejemplo: “Debes registrar el nacimiento de tu bebé”;
- c) El mensaje o mensajes principales deben ser impactantes, potentes y sencillos y usarse de modo consistente a lo largo de la campaña. Por ejemplo, “Registre el nacimiento de su bebé: un primer paso importante”;
- d) En la redacción de anuncios, noticias, folletos, etcétera, utilice el lenguaje cotidiano del hablante nativo. No utilice términos especializados, burocráticos o técnicos. Por ejemplo: “La investigación psicográfica intensiva de los principales estudios demográficos y socioeconómicos sobre mortalidad y morbilidad vinculados al género se detalló en segmentos geográficos”;
- e) Los conceptos, los llamamientos y sobre todo las palabras difieren de una cultura a otra. Siempre que sea posible, trabaje con un grupo de discusión del público objetivo para asegurarse de que el material de la campaña es apropiado;
- f) Los textos deben ser claros, frescos, memorizables y creíbles. El mensaje y las imágenes deben ser relevantes para el público objetivo y deben enviar un mensaje sobre el beneficio para la persona y su familia;

- g) En la prensa escrita haga un buen uso de los titulares, subtítulos y pies de foto. Use el titular para llamar la atención de la audiencia y transmitir lo que quiere decir;
- h) Utilice ilustraciones y vídeos que sean lo más sencillos posible. Una fotografía funciona mejor que un dibujo, porque la gente se identifica con ella más fácilmente. Una foto grande e impactante es mejor que muchas pequeñas. Céntrese en una o dos personas. Las mujeres se sienten más atraídas por la imagen de un bebé;
- i) Los diseños deben contener mucho espacio en blanco, porque eso ayuda a que la vista se mueva fácilmente por la página (esto es particularmente importante en las sociedades con muy baja instrucción).
- j) Compruebe cuidadosamente la cantidad de material necesario. Si se pide el número correcto de ejemplares desde el principio no habrá ni un exceso de ejemplares ni será necesaria una reimpresión.

502. La mayor parte de los medios comerciales de radio o televisión proporciona espacio/tiempo para eventos comunitarios/mensajes de servicio público. Además, los medios de comunicación impresos y de radio y televisión utilizan noticias, editoriales, artículos de opinión y cartas al editor que pueden utilizarse con gran provecho en un programa de comunicación para el desarrollo orientado a promover el registro de nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones. La clave está en establecer buenas relaciones con los medios de comunicación a nivel nacional, regional y local. Ciertamente la intención no es controlar el contenido de la programación de los medios de comunicación; sin embargo, si se prepara y ofrece de manera adecuada material interesante sobre la campaña para promover el registro civil y la gestión de la identidad, incluidos los beneficios para las personas y la comunidad, lo más probable es que los medios de comunicación no duden en incluirlo en su programación.

### Trabajar con medios de comunicación y periodistas

503. Una consideración muy importante es que un programa eficaz de relaciones con los medios de comunicación puede lograrse a un coste mínimo, porque los propios medios de comunicación pagan los costes de producción y distribución, en contraste con el gran gasto que supone la publicidad comercial en los medios de comunicación.

504. Para que las relaciones con los medios de comunicación sean eficaces es necesario establecer buenas relaciones de trabajo con los periodistas mediante la creación de un programa de relaciones con los medios de comunicación dotado de personal profesional, con el firme apoyo de la dirección, que se convierte en parte integrante del programa de comunicación para el desarrollo.

505. Proporcionar información precisa y de interés periodístico genera credibilidad y confianza, lo que conduce a una mejor cobertura mediática. Lo que la gente lee, ve o escucha en las noticias da credibilidad al tema, lo que puede generar un debate al respecto y en consecuencia informar y educar a la gente.

506. Hay “cinco Efes” en el desarrollo de buenas relaciones interpersonales entre el personal de información pública y los periodistas, según el Johns Hopkins Center,<sup>66</sup> que las definió de la siguiente manera:

- a) **Fast** (rápido). Respete los plazos de los periodistas. Si un periodista llama para pedir información, devuelva la llamada inmediatamente, aunque sea fuera del horario normal de oficina. Un mensaje telefónico devuelto al día siguiente llega demasiado tarde. Para entonces, la historia ya puede haber sido emitida o impresa;
- b) **Factual** (fáctico). Sea objetivo y haga que los hechos sean interesantes. Las historias se basan en hechos. Los periodistas también aprecian una declaración

<sup>66</sup> Véase O'Sullivan, G. A. *et al.*, *A Field Guide to Designing a Health Communication Strategy* (2003). Disponible en <http://ccp.jhu.edu/documents/A%20Field%20Guide%20to%20Designing%20Health%20Comm%20Strategy.pdf>.

impactante, un lema creativo o una anécdota personal para ayudar a ilustrar el mensaje. Indique la fuente de los hechos y de las estadísticas facilitados;

- c) **Frank** (franco). Sea sincero. Nunca engañe a los periodistas. Sea lo más abierto posible y responda con franqueza a sus preguntas. Cuando existe una razón justificada, cualquier periodista comprende y respeta una fuente aunque esta no pueda responder totalmente a sus preguntas o tenga que guardar silencio;
- d) **Fair** (justo). Las organizaciones deben ser justas con los periodistas si esperan que los periodistas sean justos con ellas. Por ejemplo, favorecer un medio de comunicación de manera reiterada socavará la confianza de los demás;
- e) **Friendly** (amable). Como todo el mundo, los periodistas aprecian la cortesía. Recuerde sus nombres, lea lo que escriben, escuche lo que dicen, conozca sus intereses, agrádezcales cuando cubran sus intereses particulares...

507. Como punto importante, determine quiénes serán los mejores portavoces dentro de los sistemas de registro y los líderes de la opinión pública para tratar con los medios de comunicación, e informe a esas personas sobre la mejor manera de responder durante las entrevistas con los periodistas de la prensa escrita, la radio y la televisión.

508. Entregue material a los medios de comunicación antes del lanzamiento oficial del programa de comunicación para el desarrollo. Si es posible, hágalo en persona y contacte con la persona o personas de cada medio que manejarán su material.

509. Tome las medidas oportunas para asegurar que el personal de información pública esté disponible inmediatamente y en todo momento para los periodistas que necesiten más información.

510. Siga la cobertura de las noticias y evalúe su impacto/efectividad. Estas actividades se examinarán *infra* en el capítulo V.

511. Prepare carpetas de información especialmente para los medios de comunicación, que contengan material que pueda utilizarse, con los aspectos más destacados del programa de mejora del registro, fotografías y gráficos, así como mensajes breves que puedan ser utilizados por los medios de difusión.

512. Los redactores quieren material de noticias que no requiera mucha reescritura o edición, así que prepare el material cuidadosamente y asegúrese de que sea preciso y no contenga faltas de ortografía o gramaticales.

513. Las siguientes son algunas pautas sobre cómo escribir un comunicado de prensa:

- a) Incluya la fecha de publicación. Si se requiere un embargo, escriba “No publicar antes de (fecha)”. De lo contrario, puede escribir “Para publicar inmediatamente”. Asegúrese de que el nombre y la dirección de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo que emite el comunicado también aparezcan en la primera página;
- b) Incluya el nombre de al menos una persona de contacto al final del comunicado, con su dirección de correo electrónico y números de teléfono en horario diurno;
- c) Sea breve. Limite el comunicado a una página, o dos como máximo;
- d) Utilice un titular que diga objetivamente de qué trata el comunicado. De todas maneras, los redactores normalmente ponen sus propios titulares para adaptarlos al espacio;
- e) La gente de los medios suele estar muy ocupada, así que llame su atención y deles los hechos rápidamente;
- f) Toda la información importante debe estar en el primer párrafo, que no debe tener más de tres a cinco líneas;
- g) El primer párrafo también debe contener las respuestas a las clásicas preguntas periodísticas: ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Por qué? y ¿Cómo?

- h) Los redactores normalmente cortan una historia desde abajo, así que conviene dar los otros detalles en orden descendente de importancia;
- i) Utilice frases cortas;
- j) No generalice ni exagere;
- k) Utilice solo los adjetivos estrictamente necesarios; céntrese en los hechos y las cifras. En lugar de decir “El registro civil es obligatorio desde hace mucho tiempo”, diga “El registro civil, que es obligatorio por ley desde 1945, abarca ahora el 80% de la población”;
- l) Sea preciso. Los medios de comunicación se enorgullecen de esta precisión, y el redactor puede no tener tiempo para comprobar los hechos. Asegúrese de hacerlo usted. Nombres mal escritos, fechas incorrectas, faltas de ortografía u otros errores pueden significar que no volverán a utilizar su material. Haga que alguien que no sea el autor revise el material;
- m) Los comunicados deben llegar a los medios de comunicación al menos un día completo antes de la fecha límite.

514. Es muy importante seleccionar portavoces que sean buenos comunicadores y que conozcan bien el registro civil.

515. No desprecie el valor noticioso de los eventos especiales, como reuniones especiales, eventos de lanzamiento, etcétera, a los que estén invitados el público y la prensa. Estos eventos deben reforzar y mostrar lo que el programa pretende lograr.

516. Es obvio que el inicio del programa de comunicación para el desarrollo sería un evento muy especial. También puede haber reuniones especiales, como conferencias anuales, semestrales o trimestrales, talleres o cursos para quienes participan en el proceso de registro civil a nivel provincial/estatal/regional o a niveles más locales. Aprovechélo para dar a conocer la información a fin de sensibilizar al público y estimular la adopción de medidas para mejorar el registro. Una vez iniciada la campaña, puede que haya otros eventos especiales, como reuniones con organizaciones y grupos comunitarios, visitas a las oficinas locales del registro organizadas para la prensa o para el público en general, etcétera.

517. Para una cobertura mediática exitosa de un evento, construya un calendario de la siguiente manera:

- a) Envíe las invitaciones a los medios de comunicación una semana antes del evento;
- b) Llame a la gente dos días antes del evento. Pregunte si recibieron la invitación y si tienen pensado asistir;
- c) El día del evento, asegúrese de que haya suficientes carpetas de prensa para todos. Salude a la prensa cuando llegue, identifíquese y pregunte si hay algo que pueda hacer (por ejemplo, reunir a los participantes para una foto, señalar al portavoz para una entrevista);
- d) Si los medios de comunicación le dan cobertura, asegúrese de agradecersele. Llámelos o escríbales para que sepan que aprecia su apoyo.

## B. Planificación de intervenciones eficaces

518. La estrategia de comunicación para el desarrollo es un marco complejo para la planificación de intervenciones de comunicación en apoyo del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad. El marco propone la creación de plataformas e instrumentos que permitan alcanzar diferentes objetivos relacionados con el tema. Las plataformas creadas también podrían utilizarse para promover comportamientos que no están incluidos en el marco lógico de la estrategia. La estrategia tiene como objetivo estimular y motivar a las personas, las familias, la comunidad y la sociedad en general para producir

cambios positivos en el comportamiento y adoptar normas sociales que apoyen el registro civil. Por otra parte, contribuye a aumentar la demanda de servicios de registro civil de calidad que satisfagan sus necesidades.

519. Este doble objetivo se logrará:

- Mediante el establecimiento de sistemas de interacción y diálogo con las familias y con las comunidades, que influirán en sus conocimientos y prácticas tradicionales;
- Reforzando la interfaz entre las comunidades y los servicios de registro civil, lo que permite una coordinación mejor entre los componentes de la oferta y la demanda;
- Mejorando la participación de las comunidades, los grupos sociales y los medios de comunicación para crear plataformas viables de cooperación y cambio social;

520. Contar con un plan viable de comunicación para el desarrollo es una de las prioridades clave. Algunas estrategias para conseguirlo serían:

- Tener un documento de referencia estratégico relativo a la comunicación sobre el registro civil y estadísticas vitales;
- Coordinar las actividades e intervenciones en el ámbito de la comunicación;
- Fortalecer la colaboración con los medios de comunicación locales;
- Aumentar los recursos humanos capacitados y competentes en la comunicación para el cambio social y de comportamiento;
- Aumentar la demanda de registro civil y estadísticas vitales por parte de la población;
- Aumentar las intervenciones de comunicación a nivel comunitario;
- Mejorar la financiación de las actividades de comunicación para el registro civil;
- Promover la educación de los niños y futuros padres;
- Fortalecer la comunicación con los padres, las abuelas, las parteras tradicionales y los comunicadores tradicionales;
- Reproducir las experiencias exitosas;
- Involucrar a los hombres en las actividades del registro civil;
- Promover la participación de la comunidad.

521. Para los talleres, las reuniones de participación comunitaria y la enseñanza a grupos como las parteras tradicionales, los ancianos de las aldeas y los grupos de madres; se debe considerar seriamente la producción de material audiovisual, que proporciona el doble impacto visual y de sonido. Los vídeos y las películas crean un impacto adicional.

522. Probablemente el medio más barato es la producción de una simple presentación de diapositivas, con un guión e imágenes grabados. Podría haber un narrador en persona leyendo un guión y usando una máquina de diapositivas sencilla con un proyector. O se podrían utilizar presentaciones grabadas en vídeo, con una pista de audio grabada, o de nuevo podría haber un narrador en persona que lee a partir de un guión. Las presentaciones audiovisuales funcionan bien para audiencias con un nivel educativo y de alfabetización o capacidad bajos o muy bajos. Aproveche ese enorme potencial para comunicar con grupos objetivo difíciles de alcanzar.

523. Considere seriamente la posibilidad de producir un vídeo de capacitación que pueda utilizarse para comunicar con y educar a un mayor número de personas que el que puede alcanzarse mediante la interacción individual cara a cara. Dado que el coste de producción de un vídeo de capacitación puede ser relativamente bajo, debería ser posible producir varios vídeos diferentes que reflejen los distintos entornos geográficos, actitudes, comportamientos y grupos culturales y lingüísticos de un país determinado. Cualquier vídeo de

capacitación debe crear situaciones que sean realistas y reflejen los valores y actitudes de los grupos a los que va dirigido el mensaje. Considere la posibilidad de producir una serie de vídeos interactivos para comunicar la necesidad y los requerimientos del registro, sus ventajas y la forma de registrar un acontecimiento.

524. En un vídeo interactivo, la audiencia debe estar expuesta a determinada información durante una parte de la proyección, que luego se interrumpe para permitir que la audiencia discuta el tema y solicite más información al facilitador. Se ha comprobado que este proceso interactivo es particularmente valioso en las zonas rurales.

525. El uso de un equipo audiovisual requiere asegurar una fuente de energía eléctrica. En algunos países en desarrollo muchas aldeas no tienen electricidad, y en algunas zonas los cortes de energía ocurren con frecuencia.

526. Las pruebas previas deben ser parte integrante del proceso de comunicación y deben realizarse antes de que se ultime el guión y los lugares que se vayan a representar en los materiales de comunicación. Con frecuencia, en las pruebas para determinar si los conceptos se presentan con claridad y son atractivos y significativos para el público al que van dirigidos se utilizan grupos de discusión. Las pruebas también son necesarias para asegurarse de que el lenguaje y el ambiente sean apropiados.

## C. Selección de canales y herramientas para grupos diversos

527. La eficacia de un canal de comunicación (por ejemplo, la comunicación interpersonal, los medios de comunicación de masas, la participación comunitaria) debe medirse por su capacidad de proporcionar el tipo de información adecuada a la población objetivo, de conseguir que la gente recuerde la información, de motivar a la gente para que hable con otros sobre esta información y de cambiar su comportamiento o normas sociales y, a su vez, el comportamiento de otros en su sistema social, basándose en la información. Los mensajes de los medios de masas o sociales tendrán por sí solos efectos limitados en el cambio de comportamiento, pero los medios de masas o sociales que estimulan el diálogo y se combinan con la comunicación interpersonal crearán sinergias que aumentarán la probabilidad de un cambio de comportamiento sostenible. Un canal de comunicación debe proporcionar información de manera puntual, ser eficaz en función de los costes para llegar a la población objetivo y estimular interacciones significativas en ella.

528. Cada canal de comunicación tiene características que lo hacen apropiado para grupos de población específicos y para lograr resultados concretos. Los canales de comunicación deben seleccionarse de manera que se ajusten a la tarea de comunicación.

529. Diferentes canales desempeñan diferentes funciones. Por ejemplo, los anuncios publicitarios de televisión y radio funcionan bien para sensibilizar sobre un tema, mientras que los artículos escritos pueden proporcionar información más detallada sobre un tema. Las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidos los medios sociales, son eficaces para difundir mensajes en tiempo real a los miembros de la población que tienen acceso a los medios sociales, para reforzar los mensajes, para mejorar la prestación de servicios y para crear redes sociales que pueden activarse para movilizar a las comunidades.

530. Cada canal de comunicación tiene ventajas e inconvenientes para transmitir determinados tipos de mensajes a poblaciones específicas. Es importante tener en cuenta:

- a) A qué población objetivo se quiere llegar;
- b) ¿La población objetivo tiene acceso al canal?
- c) ¿Llegará el canal a la población objetivo?
- d) ¿El canal permite la retroalimentación de la población?

- e) ¿Los canales se perciben como fuentes de información fiables sobre el tema?
- f) ¿El canal es apropiado para el tipo de mensaje (por ejemplo, visual, oral, sencillo, complejo) que se quiere transmitir?
- g) ¿El canal cubre un área suficiente para exponer a la población objetivo a los mensajes?
- h) ¿Permite el canal que la población objetivo reciba los mensajes cuando quiera (por ejemplo, a través de un mensaje de texto o un sitio web) o en un horario establecido (por ejemplo, un anuncio de radio)?
- i) ¿Tiene el programa de comunicación para el desarrollo los recursos necesarios para utilizar determinados canales?
- j) ¿Cuál es la relación coste-eficacia del canal o canales que se están considerando?
- k) ¿Refuerza el canal los mensajes de otras actividades del programa?
- l) ¿Anima el canal a la población a entablar un diálogo?
- m) ¿Motivan los mensajes a que la población busque y/o demande derechos y servicios?

531. El uso de varios canales al mismo tiempo refuerza y aumenta el impacto de los mensajes de comunicación. Es especialmente importante combinar los canales de los medios de comunicación con actividades de comunicación interactivas e interpersonales a fin de estimular el diálogo entre la población objetivo. Por ejemplo, las series dramáticas de televisión pueden concienciar y promover normas sociales positivas a través de modelos de conducta positivos y negativos utilizando los personajes de las series. Se puede invitar a los espectadores a responder a los acontecimientos de la serie a través de grupos de espectadores que se reúnen a determinadas horas para ver la serie y discutir los temas y acontecimientos que surjan en ella y utilizar medios de apoyo, como testimonios en la radio, anuncios en vallas publicitarias, carteles) para reforzar los mensajes clave de la serie televisiva.

532. Cuando se trata de cuestiones más delicadas que la población objetivo se muestra aprensiva a discutir directamente, los grupos de teatro popular pueden preparar dramatizaciones interactivas (o representaciones humorísticas) en los idiomas o dialectos locales. Los intérpretes pueden obtener retroalimentación del público durante la actuación y solicitar su participación. Las actuaciones pueden ir seguidas de discusiones de grupo, concursos y demostraciones que inviten al público a participar y discutir los temas.

533. El cuadro 7 muestra las características de los diferentes canales de comunicación.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Adaptado del módulo de orientación sobre comunicación para el desarrollo (C4D) de UNICEF, 2009.

**Cuadro 7**  
**Características de los diferentes canales de comunicación**

Canal	Cobertura/alcance	Tipo de información	Nivel de interacción	Coste
<b>Televisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La televisión puede llegar a mucha gente rápidamente y al mismo tiempo.</li> <li>• La combinación de elementos audiovisuales tiene un gran impacto en los espectadores.</li> <li>• Requiere electricidad y aparatos de televisión, por lo que el acceso puede ser limitado en las zonas de bajos ingresos.</li> <li>• Los espectadores tienden a ser más urbanos que rurales.</li> <li>• El alcance depende del canal de distribución (terrestre, satélite, cable).</li> <li>• Muy adecuado para la comunicación con grandes grupos de población.</li> <li>• Llega a las comunidades a las que el acceso físico es difícil o imposible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pueden transmitir mensajes sencillos a través de anuncios de servicio público o mensajes leídos por un presentador.</li> <li>• Los mensajes complejos se pueden transmitir a través de programas temáticos, dramáticos, de entrevistas y divulgativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser interactivo con una audiencia de estudio en vivo o si los espectadores llaman o envían un mensaje de texto durante un programa en directo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor coste de producción que en la radio.</li> <li>• Mayor coste de tiempo de emisión que en la radio para la programación patrocinada.</li> </ul>



Canal	Cobertura/alcance	Tipo de información	Nivel de interacción	Coste
<b>Radio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede llegar a un gran número de personas de todos los niveles de ingresos rápidamente y al mismo tiempo.</li> <li>• Los aparatos de radio son pequeños, ligeros y portátiles y pueden funcionar con pilas si no hay suministro eléctrico.</li> <li>• Llega a las comunidades a las que el acceso físico es difícil o imposible. Puede dirigirse al público de pequeñas comunidades con información de relevancia local si se dispone de emisoras locales.</li> <li>• Bien adaptado a las sociedades orales.</li> <li>• Medio fácil para la comunicación en los idiomas locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensajes sencillos a través de los anuncios de servicio público o guiones leídos por un presentador.</li> <li>• Los mensajes más complejos se pueden transmitir a través de programas temáticos, de entrevistas y dramáticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es posible un alto nivel de interacción. Esto puede hacerse mediante un debate en vivo o un programa de debate con posibilidad de telefonar o enviar mensajes de texto.</li> <li>• También es posible leer y responder a cartas de los oyentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los costes de producción son más bajos que en la televisión.</li> <li>• Los costes de tiempo de emisión son más bajos que en la televisión para los programas patrocinados.</li> </ul>
<b>DVD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La combinación de elementos audiovisuales tiene un gran impacto en los espectadores.</li> <li>• Depende de la distribución física de los DVD.</li> <li>• La cobertura depende de la cantidad de DVD que se puedan producir/distribuir.</li> <li>• Requiere un reproductor de DVD o un ordenador con suministro eléctrico para reproducirlo.</li> <li>• Se puede hacer para un público objetivo general o específico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede transmitir mensajes sencillos o complejos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser muy interactivo si se utiliza en un entorno comunitario donde haya un debate o preguntas y respuestas después.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto coste de producción.</li> <li>• El coste de la distribución depende de la facilidad de acceso físico a las audiencias objetivo.</li> </ul>
<b>Altavoces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cobertura depende del acceso físico.</li> <li>• Buenos para dirigirse a grupos de población de alta densidad concentrados en grandes pueblos, zonas urbanas o campamentos.</li> <li>• Los altavoces pueden ser estáticos (por ejemplo, en un mercado o mezquita) o móviles (megáfono o furgoneta con altavoces).</li> <li>• Pueden llevar los mensajes al corazón de la comunidad.</li> <li>• Llegan a los grupos de población sin acceso a la radio o la televisión.</li> <li>• Medio fácil para transmitir mensajes en los idiomas locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más adecuado para mensajes cortos y sencillos.</li> <li>• El mensaje y el lenguaje se pueden adaptar a cada localidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitado.</li> <li>• No hay un canal formal para la retroalimentación inmediata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barato.</li> </ul>
<b>Periódico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La distribución de ejemplares en papel depende del acceso físico y de la existencia de canales de distribución que funcionen.</li> <li>• La versión en línea puede llegar instantáneamente a personas con acceso a internet en todas partes.</li> <li>• Muy adecuado para comunicarse con grandes grupos de personas alfabetizadas en zonas de alta densidad de población.</li> <li>• Difícil de distribuir en las zonas rurales.</li> <li>• El mismo texto puede ser leído y releído por muchas personas a lo largo del tiempo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensajes sencillos o complejos.</li> <li>• Las ilustraciones visuales (imágenes, caricaturas, gráficos) pueden apoyar el texto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcance limitado con periódicos distribuidos en papel.</li> <li>• Los lectores pueden dar su opinión a través de cartas.</li> <li>• La versión en línea facilita añadir comentarios y actualizaciones de la información, fotos y vídeos de los lectores con acceso a Internet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los anuncios y artículos patrocinados pueden ser caros, dependiendo del tamaño y la tirada del periódico.</li> <li>• Los mensajes pueden difundirse gratuitamente si se publican en forma de noticias.</li> </ul>
<b>Folletos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden distribuirse de forma intensiva en lugares específicos.</li> <li>• El acceso físico a la comunidad objetivo es necesario para la distribución.</li> <li>• Impacto limitado en las poblaciones con bajo nivel de alfabetización, a menos que el mensaje se transmita claramente en imágenes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede utilizarse para transmitir información más compleja.</li> <li>• Puede combinar mensajes en forma de texto con imágenes, gráficos e historietas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es barato de producir, pero su distribución puede ser laboriosa y posiblemente cara.</li> </ul>

Canal	Cobertura/alcance	Tipo de información	Nivel de interacción	Coste
<b>Valla publicitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta cobertura si la valla está bien ubicada donde mucha gente del público objetivo la vea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El mensaje debe ser sencillo y tener una larga vida útil.</li> <li>Puede combinar texto con imágenes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nulo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El coste depende del tamaño y la ubicación.</li> </ul>
<b>Cartel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La cobertura puede ser buena si los carteles se distribuyen ampliamente y están bien colocados donde serán vistos por el público objetivo.</li> <li>La distribución en las zonas remotas lleva mucho tiempo.</li> <li>La distribución depende del acceso físico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bueno para los mensajes sencillos.</li> <li>Puede adaptarse a las poblaciones analfabetas mediante el uso de imágenes/gráficos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nulo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relativamente barato.</li> </ul>
<b>Tablón de anuncios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura geográfica limitada.</li> <li>Suele ubicarse en áreas cerradas como campamentos o asentamientos o pequeñas aldeas.</li> <li>Buena forma de difundir información de relevancia estrictamente local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bueno para mensajes sencillos y complejos.</li> <li>Puede usar texto e imágenes.</li> <li>Fácil de actualizar con material nuevo, pero es laborioso.</li> <li>Se adapta mejor a las comunidades en las que una gran proporción de la población está alfabetizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La comunidad puede publicar mensajes de retroalimentación (en el tablón de anuncios o en el buzón de sugerencias que se puede adjuntar).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy barato.</li> </ul>
<b>Mensaje de texto masivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amplia cobertura.</li> <li>Rápido y fácil.</li> <li>Requiere una cobertura de red móvil, que puede ser limitada en zonas aisladas.</li> <li>Requiere una amplia propiedad de teléfonos móviles en el grupo de población objetivo.</li> <li>Impacto limitado en las sociedades con bajo nivel de alfabetización.</li> <li>El Gobierno puede cortar el acceso a la red de SMS en tiempos de conflicto o tensión política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El mensaje debe ser sencillo y está restringido a 160 caracteres.</li> <li>No es adecuado para la información confidencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitado, a menos que se tenga la capacidad de responder rápida y eficazmente a una gran cantidad de retroalimentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El coste depende de la frecuencia de uso y de las tarifas cobradas por el operador de la red.</li> <li>Es posible que se ofrezca el envío gratuito de mensajes de alta prioridad de forma ocasional.</li> </ul>
<b>Mensaje de texto específico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirigido a una zona geográfica concreta.</li> <li>Rápido y fácil.</li> <li>Se requiere una lista de números de teléfono de los destinatarios seleccionados.</li> <li>El Gobierno puede cortar el acceso a la red de SMS en tiempos de conflicto o tensión política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El mensaje debe ser sencillo y está restringido a 160 caracteres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede ser interactivo si se solicita retroalimentación, aunque esto solo es aconsejable si se tiene la capacidad de responder rápida y eficazmente a los mensajes entrantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El coste depende del número de destinatarios y de las tarifas de SMS locales.</li> <li>Los costes se pueden reducir si se trabaja asociado con empresas de telefonía móvil.</li> </ul>
<b>Digital: Correo electrónico, medios sociales, Internet, Whatsapp, etcétera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requiere un acceso generalizado a internet y altas tasas de uso de la red.</li> <li>Depende del correcto funcionamiento de la infraestructura de telecomunicaciones.</li> <li>Los usuarios de internet son principalmente personas educadas y con mayores ingresos en las zonas urbanas.</li> <li>Baja penetración entre los grupos de bajos ingresos en las zonas rurales.</li> <li>No es adecuado para la comunicación con grupos de baja alfabetización.</li> <li>Opción de información pasiva (sitios web).</li> <li>Opción de información proactiva (correo electrónico).</li> <li>Un buen canal para llegar a la diáspora en el extranjero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bueno para mensajes sencillos y complejos.</li> <li>El texto se puede combinar con video, imágenes y audio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede ser muy interactivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los sitios web son rápidos y fáciles de crear y actualizar, pero es posible que se necesite un gran número de personal especializado para crear el contenido de la web y procesar la información entrante.</li> </ul>

Canal	Cobertura/alcance	Tipo de información	Nivel de interacción	Coste
<b>Educa- dores de pares, trabajado- res comu- nitarios, voluntarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere mucho tiempo y esfuerzo.</li> <li>• Requiere un gran número de personas con acceso físico a la comunidad objetivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cara a cara es la forma más fuerte y persuasiva de comunicación.</li> <li>• Bueno para el intercambio de información compleja adaptada a las necesidades individuales.</li> <li>• Funciona mejor cuando el comunicador es conocido y respetado por la comunidad objetivo.</li> <li>• Riesgo de distorsión de los mensajes debido a que los comunicadores no los comunican bien o tienen una agenda oculta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interactivo con retroalimentación inmediata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser caro.</li> <li>• Los costes pueden incluir la formación, el transporte, los materiales y los sueldos/incentivos.</li> </ul>
<b>Teatro, reuniones comu- nitarias, canciones, danza, poesía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura geográfica limitada.</li> <li>• Bueno para las comunidades de difícil acceso si se tiene acceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bueno para mensajes sencillos y fáciles de entender.</li> <li>• Bueno para sensibilizar a la comunidad sobre cuestiones delicadas en un formato entretenido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser muy inter-activo si se permite al público participar durante o al final de la actuación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El coste depende del tamaño del grupo de intérpretes, la sofisticación de la producción y las distancias recorridas entre los lugares de actuación.</li> </ul>

## D. Mensajes y argumentos: desarrollo y pruebas previas

534. Antes de lanzar la estrategia se debe crear un lema y un logo para darle identidad propia. El lema y el logo deben usarse sistemáticamente durante la ejecución y por un largo período de tiempo; ambos pondrán todos los elementos bajo un paraguas que ayudará a los participantes en la estrategia (público objetivo) a tomar conciencia del mensaje, a identificarlo y a motivarse a adoptar medidas positivas. También sería útil tener una canción especial, corta y clara, escrita para su uso en la radio y la televisión, de manera que se cree una identificación musical a lo largo de la campaña.

535. Si bien el tema básico de la campaña seguirá siendo el mismo, es decir, que los nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones deben registrarse, el mensaje puede variar un poco según el público al que se dirija.

536. Una vez que se haya compilado la extensa lista de grupos y personas objetivo de acuerdo con las categorías descritas en el capítulo II, se establecerá el orden de prioridad para la adopción de medidas. Se harán planes preliminares en relación con los grupos objetivo a los que se dirigirá la información sobre el programa de mejora del registro. También se elaborarán los diferentes materiales que se utilizarán para los participantes en la estrategia y el público en general, así como el material específico para médicos, matronas, directores de funerarias y personas que celebran matrimonios.

537. A fin de eliminar los puntos donde se concentran los acontecimientos vitales no registrados en algunos segmentos de la población, la intervención persistente del Gobierno es de suma importancia. De hecho, el Gobierno debería desempeñar un papel dinámico en la promoción de la mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales. El Gobierno tiene la responsabilidad principal de educar a la población para que comprenda la necesi-

dad de que los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad sean lo más completos posible, y debería exigir que el registro civil y el acceso a los documentos de identidad jurídica sean obligatorios en todo el país. Si anteriormente un país ha hecho que el registro sea voluntario para ciertos grupos, esa práctica debe ser abolida.

538. El programa de comunicación para el desarrollo incluirá mensajes que expresen las siguientes sugerencias principales: informar, hacer sentir y hacer hacer.

539. Estos son los tres componentes necesarios para la adopción de un nuevo comportamiento. Para que la estrategia tenga éxito, el público objetivo, o los “participantes”, deben disponer de información específica sobre lo que es el registro, por qué debe hacerse (por ejemplo, los beneficios) y cuándo, cómo y dónde actuar para registrar un acontecimiento. La clave para la elaboración y ejecución de una estrategia de mensaje eficaz es captar la atención de las personas y persuadirlas de que adopten las medidas que se promuevan en el mensaje.

540. El mensaje se transmite por etapas a diferentes grupos (después de capacitar a los funcionarios clave de comunicación, educación y otros).

541. La primera etapa es el mensaje que debe transmitirse a los funcionarios (agentes) del registro civil/estadísticas vitales, incluido el mensaje que debe transmitirse a la oficina central del Registro Civil y al personal de la sede, al personal regional/provincial y a los funcionarios (agentes) del proceso de registro, como los registradores locales sobre el terreno y sus auxiliares (por ejemplo, las parteras tradicionales, los maestros de escuela, el personal de hospitales y clínicas, los jefes adjuntos y los ancianos de las tribus).

542. Si el registro del país está descentralizado administrativamente, el mensaje debe transmitirse de acuerdo con la situación concreta.

543. La segunda etapa consiste en transmitir el mensaje a la población en general, con mensajes apropiados dirigidos a grupos específicos, como los grupos de madres/mujeres, las organizaciones que se ocupan de los derechos humanos o los líderes comunitarios. Si el país tiene un sistema de registro descentralizado, se adoptarán planes y medidas de acuerdo con las condiciones existentes.

544. En las etapas primera y segunda hay que asegurarse de tener presentes las metas y objetivos en todo momento, y que el mensaje sea coherente con ellos. A nivel regional o comunitario puede ser más eficaz transmitir el mensaje a los dirigentes de la comunidad o del pueblo en clases organizadas de un día de duración. En la segunda etapa estos dirigentes de comunidades/pueblos comunicarán el mensaje a los residentes de sus comunidades de origen en reuniones comunitarias convencionales y durante los contactos personales. Utilice las asociaciones de vecinos y de centros educativos, los clubes de servicios, las instituciones religiosas y los grupos de desarrollo agrícola o rural.

545. Para el público en general, el mensaje debe ser un argumento claro, sencillo y contundente a favor de los beneficios del registro para las personas y las familias. Haga que el mensaje sea personal; por ejemplo, que apele a las madres con el mensaje de que el registro del nacimiento puede ayudarles a conseguir servicios para ella y para su hijo en la clínica local, para obtener medicamentos, subsidios familiares, admisión en la escuela, etcétera. Para las zonas con un alto índice de analfabetismo o semianalfabetismo, transmita el mensaje a través de gráficos claros en cualquier material impreso; por ejemplo, en formato de cómic. Las reuniones cara a cara para transmitir el mensaje serán importantes para esos grupos. Cuando corresponda, utilice la programación de radio y, si los fondos lo permiten, la televisión. Un buen mensaje es especialmente importante en el entorno de publicidad y comunicación actual, caro y desordenado. El mensaje tiene que estar lo mejor pensado posible y ser lo más entretenido y gratificante que se pueda conseguir, lo que requiere una buena estrategia creativa.

546. El propio mensaje debe ser sencillo, directo y significativo. Debe hacer hincapié en los beneficios del registro y dar razones para motivar a la acción positiva. Debe contar por qué, cómo y dónde realizar el registro. Primero, piense en la información que desea hacer

llegar al público en general y a los grupos objetivo. Vincule el mensaje con lo que quiere que la gente haga; por ejemplo, registrar el nacimiento de su hijo con prontitud. Utilice un mensaje sencillo y repítalo varias veces durante la presentación al público. Recuerde que los métodos de persuasión se utilizan tanto en situaciones reactivas como proactivas. Las situaciones reactivas son aquellas en las que se desea cambiar o neutralizar una opinión hostil, como cuando la cultura o las tradiciones son un elemento disuasorio para el registro. Las situaciones proactivas definen actitudes positivas latentes en las personas, las motivan a la acción y refuerzan las opiniones favorables.

547. Los mensajes se comunican por métodos escritos y no escritos. En las sociedades analfabetas o semianalfabetas, el método no escrito es especialmente eficaz. Este método incluye las fotografías, los símbolos, los debates en pequeños grupos, los contactos personales y la promoción por parte de grupos de confianza como maestros, enfermeros, médicos y jefes de aldeas y tribus.

548. Comunique el mensaje a través de los canales más apropiados para el público objetivo. Recuerde que en la mayor parte del mundo los medios de comunicación de masas están controlados y sus mensajes son creados por las élites urbanas y que con frecuencia producen mensajes que no son apropiados ni se transmiten en idiomas o dialectos regionales a su público, a menudo analfabeto o rural. En la creación de mensajes se debe hacer todo lo posible para superar el sesgo a favor de la población alfabetizada. El lenguaje utilizado no puede ser innecesariamente complejo o técnico. La recepción de un mensaje de múltiples fuentes maximiza el recuerdo y la credibilidad del mensaje. En otras palabras, la técnica de saturación que utiliza diferentes métodos para enviar el mismo mensaje al mismo grupo de personas tiene un impacto mucho mayor y es más eficaz que si se utiliza un solo medio.

549. Para que el mensaje sea más eficaz, utilice palabras de acción y utilice la voz activa en lugar de la pasiva. Por ejemplo: “Registre a su nuevo bebé inmediatamente después del nacimiento para que usted y su hijo tengan derecho a muchos beneficios” o “Proteja a su hijo. Registre su nacimiento en el municipio de su distrito” en lugar de “No hay suficientes padres que registren a sus hijos inmediatamente después de nacer”.

550. Utilice ejemplos para aclarar el significado exacto del mensaje. Por ejemplo: “Un certificado de nacimiento demostrará el derecho a la atención de la salud, a un subsidio familiar y a la matrícula escolar del niño”. Incluya solo la información que el público necesita para tomar una decisión. Evite las explicaciones largas.

551. Asegúrese de que el material sea fácilmente comprensible utilizando frases cortas y palabras sencillas y de que el mensaje no culpe a las personas que no han registrado los acontecimientos vitales en sus familias. El mensaje debe apoyar el deseo de la gente de cambiar su comportamiento.

552. Sea coherente. Todas las actividades de comunicación deben contener el mismo mensaje utilizando un tema común. La coherencia ayuda a acreditar una idea general: cada mensaje refuerza a los demás. Empiece por los puntos principales. Haga hincapié en esos puntos principales del mensaje y repítalos. La información menos importante no debe desplazar el mensaje principal.

553. Remarque los beneficios. Enfatique lo importante que es el mensaje para el público objetivo. Para que el mensaje traspase la maraña de información debe ser algo que la audiencia quiera o tenga que saber. Lo que más interesa a la audiencia son los beneficios; cómo seguir los consejos de la información les ayudará.

554. Capte la atención. Los materiales deben tener impacto. Utilice ilustraciones, declaraciones y gráficos que llamen la atención. Un logo o tema ayudará a la audiencia a recordar el mensaje.

555. El análisis de la situación debe traducirse en las intervenciones/actividades de comunicación, incluidos los mensajes y materiales que se utilizarán para llegar a las poblaciones objetivo y hacerlas participar. Las intervenciones/actividades y los mensajes deben estar relacionados con cada uno de los objetivos del programa y deben crearse con la participa-

ción de los principales interesados, incluidos los asociados, los trabajadores comunitarios, los expertos en medios de comunicación y otros.

556. Hay una serie de factores que deben considerarse al elaborar los mensajes de un programa de comunicación para el desarrollo:

- Tono del mensaje (por ejemplo, formal, informal, activo, autoritario);
- Tipo de apelación (por ejemplo, emocional positiva, miedo, humor, persuasiva, unilateral o bilateral);
- Idioma (por ejemplo, el idioma dominante, el dialecto local);
- Claridad (por ejemplo, fácil de entender como se pretende);
- Sensibilidad a las normas culturales y religiosas.

557. Los mensajes eficaces crean interés (intelectual y emocional) en el tema, de modo que los miembros de la población objetivo se sienten motivados a debatir los mensajes con otros y a actuar en consecuencia.

558. A continuación se presentan los pasos para elaborar mensajes y materiales:

- a) Revise los materiales existentes para determinar si hay materiales adecuados que puedan utilizarse (o posiblemente adaptarse) para el programa. Los mensajes existentes deben ser precisos y relevantes desde el punto de vista social y cultural para la población objetivo;
- b) Reúna un equipo de profesionales creativos, profesionales de la salud, profesionales de la investigación de mercado y otros, para elaborar los mensajes. Asegúrese de que el equipo tenga una comprensión clara de la población, el contexto, la meta y los objetivos antes de hacer una lluvia de ideas acerca de los mensajes. Si está considerando utilizar una agencia de publicidad o de mercadotecnia, revise su cartera de trabajos realizados para asegurarse de que su estilo se ajusta a sus necesidades y hágale saber su estrategia de comunicación para ayudarle a entender su meta y objetivos. Desarrolle los mensajes clave, incluida la promesa clave (es decir, el beneficio más importante que quiere que su mensaje transmita), lo que está promocionando, por qué lo está promoviendo y a quién quiere llegar. Los mensajes deben ser claros, concisos, coherentes, crear una conexión emocional con la población objetivo, ser consistentes y siempre deben decir a la población objetivo exactamente lo que se quiere que haga tras estar expuesta al mensaje;
- c) Considere la posibilidad de poner una marca a los materiales (por ejemplo, crear una etiqueta o logotipo, una canción temática, un eslogan) para facilitar el reconocimiento del programa por parte de la población y crear un vínculo emocional con el programa;
- d) Considere la posibilidad de incluir “marcadores de evaluación” en los materiales producidos;
- e) Pruebe todos los mensajes y materiales con muestras representativas de su población objetivo para asegurarse de su:
  - Atractivo: ¿La población objetivo encuentra el mensaje atractivo, le llama la atención? ¿Les gustan los colores, las fotos y el lenguaje?
  - Relevancia: ¿Sienten que el mensaje está dirigido a ellos o a un público diferente?
  - Comprensión: ¿Se entiende claramente el mensaje?
  - Aceptabilidad: ¿El mensaje contiene algo que sea ofensivo, desagradable, molesto o falso a los ojos de la población objetivo? ¿Se creen el mensaje? ¿La fuente es digna de confianza y creíble?
  - Persuasión: ¿El mensaje motiva a la población objetivo a (querer) cambiar su comportamiento?

- Recuerdo: ¿Los miembros de la población objetivo son capaces de identificar la señal para la acción? ¿Reconocen los beneficios que se ofrecen?
- f) Revise los mensajes y materiales sobre la base de los resultados de las pruebas preliminares y vuelva a realizar las pruebas necesarias antes de finalizar y producir los materiales.

559. A fin de evaluar la posible eficacia de los materiales, todos ellos deben ser sometidos a pruebas exhaustivas antes de recibir la aprobación final para su producción. Esto es especialmente necesario en el caso de los mensajes y materiales que se dirigen a grupos objetivo específicos que anteriormente no estaban acostumbrados a registrar sus acontecimientos vitales.

560. Las pruebas previas determinarán la idoneidad del mensaje, el lenguaje, el contexto, las situaciones y los conceptos que se presentan. Las pruebas previas ayudan a determinar si los mensajes son significativos para los destinatarios y si los motivarán a adoptar medidas positivas para registrar los nacimientos, las muertes fetales y otras defunciones, los matrimonios y los divorcios. La prueba previa se suele hacer mostrando el material a “grupos de discusión”, generalmente compuestos por unas diez personas, representantes del grupo objetivo, con un moderador que les dirige en el debate y registra sus comentarios y reacciones. Por regla general, se utiliza un mínimo de dos grupos de discusión para asegurar que las reacciones sean representativas.

561. En los países con una población de diversos orígenes étnicos, lingüísticos y culturales se pueden utilizar grupos de discusión para dar a esos subgrupos la oportunidad de examinar sus actitudes hacia el registro. Los grupos de discusión alientan a los participantes a expresar sus preocupaciones y sus reacciones a los mensajes que se presentan en los materiales propuestos.

562. Al desarrollar una sesión de grupo de discusión, asegúrese de que haya un ambiente abierto y que los participantes se sientan cómodos y sean muy francos, desinhibidos y sinceros en sus observaciones. El moderador debe asegurar que los debates no se desvíen y que sus preguntas no sean sesgadas.

563. A las sesiones asistirán representantes de cualquier grupo diverso de la comunidad. La información y los conocimientos adquiridos a través de las pruebas previas deben reflejarse en todo el material. Si se introducen cambios, estos deben remitirse de nuevo a los grupos de discusión antes de obtener la aprobación final y comenzar la producción definitiva.

## Capítulo IV

# Recursos para el programa de comunicación para el desarrollo

### Resumen

Para garantizar una dotación adecuada de personal y recursos suficientes se puede seguir el calendario y los pasos que se indican a continuación:

- a) Antes de que la Oficina de Comunicación para el Desarrollo entre en funcionamiento habrá que dedicar tiempo a la preparación de un presupuesto para la etapa inicial de planificación previa a la implementación de la Oficina, así como para obtener la aprobación del departamento y el compromiso de los recursos financieros necesarios para el período que transcurre hasta que el Gobierno apruebe el programa general (Comité Nacional) (tiempo estimado: tres meses);
- b) Establecimiento, dotación de personal y organización de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo (tiempo estimado: tres meses);
- c) Las primeras tareas de la Oficina serían identificar las áreas problemáticas, desarrollar objetivos y metas y formular un plan de comunicación para el desarrollo y presentarlo al Gobierno. La preparación del plan para el Gobierno debería poder realizarse en unos ocho meses una vez establecida la Oficina, pero podría tardar hasta un año o más, dependiendo de la ayuda disponible de otros departamentos y agencias. El uso de consultores externos podría acortar esta fase (tiempo estimado: al menos ocho meses);
- d) El plazo total dependerá en cierta medida de los recursos disponibles. Cabe señalar que el material que se vaya a utilizar, como vallas publicitarias, carteles y folletos, debe diseñarse, producirse y estar disponible para varios años, por lo menos hasta que la tasa de registro sea satisfactoria. Se pueden considerar otras fuentes de financiación para asegurar una ejecución eficaz, incluso fuentes no gubernamentales para ciertos componentes, y para la sostenibilidad posterior y el coste de la reproducción, la transmisión y la difusión (desde el momento en que se establece la Oficina de Comunicación para el Desarrollo hasta que se lanza la campaña, el tiempo estimado es de al menos veinticinco meses);
- e) Habrá que determinar los recursos humanos y financieros necesarios para poner en marcha la ejecución, su funcionamiento durante un período determinado (por ejemplo, un año) y el seguimiento y evaluación permanentes. Si se consideran necesarios ajustes en la estrategia, se necesitarían recursos adicionales para alcanzar los objetivos y metas deseados (tiempo estimado: al menos seis meses);
- f) Se requerirá formación para los funcionarios del registro y el personal de estadísticas vitales en todos los niveles, así como para los principales interesados, como médicos, enfermeros, matronas, clérigos, todas las personas que celebran matrimonios, directores de funerarias y agentes funerarios, jefes de aldeas, funcionarios comunitarios y dirigentes de otros grupos objetivo. Esta formación por parte de la dirección se coordinará estrechamente con el programa de comunicación para el desarrollo.

## A. Gestión de la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia

564. Dado que el programa de comunicación para el desarrollo apoya al programa general de mejora del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad, en



la presente sección se examinarán en primer lugar varias estrategias de gestión que son responsabilidad del programa nacional que tiene un impacto evidente en el programa de comunicación para el desarrollo. Además de ello, se proporciona orientación sobre la estrategia de gestión del propio programa de comunicación para el desarrollo.

565. Es necesario identificar la estructura organizativa más eficaz en la que los departamentos gubernamentales, las personas, etcétera, puedan agruparse y unirse para obtener los resultados deseados y para determinar las estrategias para lograr los objetivos/metetas pretendidos. No es necesario que estas estrategias se desarrollen para el país en su conjunto. Pueden estar dirigidas a determinadas zonas dentro del país o a grupos objetivo específicos, en lugar de a toda la población. Para más información sobre la estrategia, incluido el asesoramiento sobre la mejor manera de alcanzar las metas y los objetivos y sobre adónde deben dirigirse los principales esfuerzos, véase el capítulo III.

566. La estrategia inicial de gestión debe estar dirigida a obtener el apoyo del Gobierno y a que adquiera un compromiso firme de financiación suficiente. La falta de apreciación entre los funcionarios gubernamentales de alto nivel de la importancia esencial del registro civil y las estadísticas vitales se ha mencionado como uno de los obstáculos más importantes identificados por los funcionarios nacionales encargados del registro civil y las estadísticas vitales.

567. Por lo tanto, es de primordial importancia elaborar un plan estratégico para mostrar la necesidad crítica de un sistema funcional y eficaz de registro y de las estadísticas derivadas, señalar las deficiencias de los sistemas actuales y proporcionar una solución holística para la mejora general.

568. Se necesitarán estrategias para superar los problemas relacionados con las dificultades del terreno geográfico, el transporte, la distribución desigual de la población, la alfabetización y las pautas culturales, sociales y económicas profundamente arraigadas que no favorecen un proceso de registro eficiente. La gestión del programa de mejora general desempeña un papel fundamental en esas áreas, con la estrecha cooperación del programa de comunicación para el desarrollo.

569. Los problemas que requieren fondos están mayormente relacionados con la obtención de personal adecuado, la formación, formularios y material de oficina esenciales, espacio de oficina, instalaciones de almacenamiento de registros y equipos de reproducción de documentos, procesamiento de datos e impresión. Otros problemas que deben abordarse son la racionalización de la legislación, la introducción de cambios estructurales y técnicos en los sistemas de estadísticas vitales, la formación y orientación de los registradores locales, el fortalecimiento de la coordinación entre los diversos organismos que participan en los sistemas y la obtención del apoyo presupuestario del Gobierno, necesario para que los sistemas funcionen eficazmente. En relación con estos problemas, puede haber intereses legales y jurisdiccionales en conflicto que la dirección general del registro civil y estadísticas vitales debería esforzarse por resolver.

570. Las estrategias de gestión pueden incluir la participación de las comunidades locales tanto en el debate y el análisis de los problemas relativos al registro como en la planificación, ejecución y evaluación de programas de mejora del registro que sean mutuamente aceptables y sostenibles a largo plazo.

571. Las estrategias deben estar dirigidas a dar prioridad a la modificación de las normas de la comunidad en lugar de al comportamiento individual, debido a la importante influencia que las normas del grupo tienen en las acciones de los individuos dentro de la comunidad.

572. Se necesita un registro obligatorio y universal de todos los nacimientos, así como de los matrimonios, divorcios, muertes fetales y defunciones, a fin de producir información precisa para la planificación educativa integral, que requiere datos puntuales sobre las tendencias y la distribución de la población por sexo, grupos de edad, características socioeconómicas de los grupos y sobre predicciones de fecundidad y mortalidad por edades.

573. El cuadro 8 incluido en las páginas siguientes presenta un resumen de las actividades que debe abordar el programa de comunicación para el desarrollo. Su propósito es ofrecer un ejemplo de una lista de control que abarque las actividades más importantes del programa de comunicación para el desarrollo.

574. La estrategia de comunicación para el desarrollo está programada en tres fases. Las tres están orientadas a la consecución de los resultados de comportamiento y cambio social previstos. Los enfoques estratégicos y las actividades específicas de cada una de las tres fases y en su conjunto deben detallarse en el plan de trabajo para la implementación. Las tres fases sugieren hitos basados en los resultados. Un estrecho seguimiento de la implementación y del comportamiento entre las fases permitirá a la dirección del programa examinar los resultados y ajustar y decidir las actividades para la fase siguiente en consecuencia.

### 1. Los resultados de la fase 1 se centrarán en:

- El compromiso del Gobierno que se expresa al público a través de declaraciones;
- El establecimiento de un mecanismo de coordinación de la comunicación para el desarrollo;
- Nuevas investigaciones realizadas y presentadas al público, a los medios de comunicación y a los medios sociales;
- Asociaciones reforzadas con las telecomunicaciones, los proveedores de internet, los medios sociales y las organizaciones de los medios de comunicación;
- Actividades de fortalecimiento de la capacidad realizadas para grupos diversos;
- Sesiones especiales dirigidas a poblaciones en zonas de baja cobertura;
- Creación de un entorno propicio a nivel comunitario;
- Revisión, aprobación y actualización de los mensajes clave para canales y materiales de comunicación específicos;
- Desarrollo y ensayo de un protocolo de seguimiento del comportamiento.

### 2. La fase 2 se centrará en:

- La intensificación de la participación de la comunidad y la movilización social;
- La difusión sistemática de mensajes a favor del registro a través de los médicos de familia, de las comunidades y de los medios de comunicación de masas y sociales;
- La elaboración, las pruebas previas, la impresión y la difusión de otros instrumentos y materiales de comunicación para aumentar la demanda;
- La realización del seguimiento del comportamiento.

### 3. La fase 3 se centrará en:

- La continuación de los mensajes a favor del registro a través de los medios de comunicación de masas y sociales, la movilización de la comunidad y la comunicación interpersonal;
- La intensificación de los esfuerzos por mantener la demanda del registro a todos los niveles;
- La comunicación de los resultados del seguimiento del comportamiento;
- La realización de la evaluación final.

**Cuadro 8**  
**Resumen de las actividades que debe abordar el programa de comunicación para el desarrollo**

N.º	Actividad	Estado
<b>Antes de que el Gobierno apruebe la financiación</b>		
1	Crear una Oficina de Comunicación para el Desarrollo.	
2	Crear un Comité Interinstitucional.	
3	Recopilar información sobre los elementos disuasorios para el registro efectivo; establecer prioridades en orden de importancia y enumerar las soluciones propuestas.	
4	Determinar las metas y objetivos iniciales.	
5	Preparar el concepto nacional inicial del programa de comunicación para el desarrollo.	
6	Preparar la documentación, incluido el presupuesto, y presentar al Gobierno la solicitud de recursos financieros suficientes.	
7	Reunirse con el Gobierno y obtener la aprobación del concepto y el compromiso de poner a disposición recursos suficientes a largo plazo.	
8	Nombrar al Subcomité de Comunicación para el Desarrollo para la supervisión de las futuras actividades de comunicación para el desarrollo.	
<b>Actividades después de la aprobación del Gobierno</b>		
9	Estudiar y analizar la documentación relativa a la evaluación de la situación actual de los sistemas de registro civil/estadísticas vitales del país, su eficacia y las áreas problemáticas (de ser necesario, realizar un estudio de viabilidad).	
10	Determinar los elementos disuasorios para el registro: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizando investigaciones para identificar las creencias culturales, tradiciones, etcétera, que representan barreras para un registro efectivo;</li> <li>• Considerando otros factores disuasorios, como los problemas económicos, administrativos y legales.</li> </ul>	
11	Desarrollar medidas para esos elementos disuasorios y fomentar el registro puntual.	
12	Identificar los grupos objetivo provisionales y sus líderes o las plataformas por categorías.	
13	Organizar talleres participativos de desarrollo de estrategias con una amplia y representativa participación de todos los actores interesados y: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discutir la situación, el comportamiento y el análisis de la comunicación;</li> <li>• Confirmar las metas;</li> <li>• Confirmar los objetivos;</li> <li>• Identificar los grupos participantes (público);</li> <li>• Determinar la estrategia general;</li> <li>• Desarrollar un plan de intervención;</li> <li>• Determinar las estrategias y métodos y elaborar el mensaje y la mejor manera de transmitirlo. Desarrollar el plan de promoción para conseguir el apoyo de altos funcionarios, líderes de opinión, religiosos y comunitarios y otras personas influyentes.</li> </ul>	
14	Finalizar el plan de acción nacional general para el programa de comunicación para el desarrollo.	
15	Obtener el compromiso de apoyo y cooperación de la sociedad médica/médicos.	
16	Desarrollar y producir un módulo de formación para formar a los directores de comunicación y otros funcionarios y organizaciones clave.	
17	Elaborar y producir manuales de formación apropiados. Muchos de los manuales deben ser específicos para la formación en materia de comunicación para el desarrollo de otros niveles de instructores del personal del registro civil y estadísticas vitales a todos los niveles. La capacitación de algunos grupos, como los ancianos de las aldeas, los líderes tribales, las parteras tradicionales, los que se ocupan de los entierros tradicionales, las personas analfabetas o semianalfabetas y los que viven en zonas rurales con sistemas de comunicación deficientes, requerirá otros materiales de formación, como las herramientas audiovisuales.	

N.º	Actividad	Estado
18	<p>Crear dos equipos de expertos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un equipo responsable de la capacitación en comunicación para el desarrollo. El primer nivel consistirá en los dirigentes de esas categorías, los funcionarios y las organizaciones clave (para más detalles, véase el capítulo III). La formación en materia de comunicación para el desarrollo debe llevarse a cabo en forma de cascada y debe llegar hasta el nivel comunitario y los grupos objetivo específicos. El personal del registro civil y de estadísticas vitales a todos los niveles debería recibir formación en materia de comunicación para el desarrollo, que debería llevarse a cabo en cooperación y, de ser posible, en coordinación con la formación administrativa/técnica/jurídica, que estaría bajo la responsabilidad de la dirección;</li> <li>• Un equipo creativo para diseñar y ejecutar la campaña en los medios de comunicación y en general (se puede contratar a una agencia de publicidad).</li> </ul>	
19	<p>Determinar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quiénes son los que dirigen la comunicación para el desarrollo y otros funcionarios y organizaciones clave para la formación;</li> <li>• La fecha y el lugar de los seminarios de formación, y organizar estas reuniones.</li> </ul>	
20	<p>Celebrar seminarios de formación para los que dirigen la comunicación para el desarrollo y otros funcionarios y organizaciones clave.</p>	
21	<p>Organizar y llevar a cabo la formación de los grupos objetivo en las regiones, y proporcionar instructores y materiales apropiados.</p>	
22	<p>Determinar el uso de diversos instrumentos de comunicación.</p>	
23	<p>Determinar la campaña general en los medios de comunicación y producir (tras pruebas previas) los materiales necesarios para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los medios de comunicación impresos;</li> <li>• La radio;</li> <li>• La televisión;</li> <li>• Folletos;</li> <li>• Carteles;</li> <li>• Vallas publicitarias;</li> <li>• Internet y las redes sociales.</li> </ul>	
24	<p>Determinar el uso de las relaciones públicas, incluidas las noticias, editoriales, comunicados de prensa y eventos especiales.</p>	
25	<p>Desarrollar técnicas para llegar a los grupos objetivo especiales, como las personas analfabetas, las que viven en zonas rurales con malas comunicaciones o la población aborigen; por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades móviles de registro;</li> <li>• Educar a los ancianos de las aldeas, jefes tribales, líderes espirituales/religiosos;</li> <li>• Educar a las parteras tradicionales;</li> <li>• Visitas periódicas a los pueblos por parte de los registradores locales;</li> <li>• Otras.</li> </ul> <p>Esta actividad debería emprenderse conjuntamente con la mejora de los sistemas administrativos/organizativos/jurídicos/técnicos, y debería incluir la formación de los registradores locales, que sería responsabilidad de la dirección del programa general de mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales.</p>	
26	<p>Preparar un presupuesto detallado que cubra todos los aspectos de los gastos estimados.</p>	
27	<p>Si es necesario, volver al Gobierno para la aprobación de este presupuesto.</p>	
28	<p>Si el Gobierno solo aprueba una cantidad menor de la que figura en el presupuesto, rediseñar el plan de aplicación en consecuencia.</p>	
29	<p>Desarrollar estrategias de organización y gestión.</p>	
30	<p>Identificar y movilizar los recursos humanos necesarios.</p>	
31	<p>Formar a los recursos humanos (cuando sea posible, coordinar con las actividades de formación de los registradores locales, etcétera, de carácter organizativo/administrativo, que serían responsabilidad de la dirección del programa general de mejora del registro civil y estadísticas vitales.)</p>	

N.º	Actividad	Estado
32	Diseñar un sistema para seguir de manera eficaz el impacto/la eficacia de la estrategia y cómo hacer los ajustes necesarios, si fuera necesario. Se debería considerar la posibilidad de proporcionar retroalimentación al director de proyecto del programa de mejora general y al comité nacional.	
33	Entregar todo el material (carteles, folletos, etcétera) en los lugares designados.	
34	Identificar y firmar contratos con socios y ejecutores locales.	
35	Realizar investigaciones sobre el impacto/la eficacia de la estrategia (actividad en curso). Es importante señalar que el seguimiento de los progresos del programa de comunicación para el desarrollo, aunque está estrechamente vinculado con los progresos y las operaciones de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, no debe confundirse con el plan de seguimiento del registro civil y estadísticas vitales.	
36	Realizar un seguimiento/evaluación periódicos de la implementación, que también deben reflejar los indicadores de progreso y los instrumentos de verificación. El siguiente calendario de seguimiento es un ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres meses después del lanzamiento;</li> <li>• Seis meses después del lanzamiento;</li> <li>• Un año después del lanzamiento;</li> <li>• Dieciocho meses después del lanzamiento;</li> <li>• Veinticuatro meses después del lanzamiento;</li> <li>• Anualmente a partir de los dos años.</li> </ul>	
37	Hacer recomendaciones o ajustes al plan inicial si es necesario.	
38	Redactar un informe para el Gobierno sobre el impacto/la eficacia de la estrategia, con una lista de recomendaciones específicas.	
39	Presentar el informe y las recomendaciones al Gobierno (repetir la actividad anualmente).	

## B. Calendario y recursos necesarios

575. Una de las primeras tareas del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo sería establecer una estrecha coordinación y cooperación con el Comité Nacional que supervisa el programa general de mejora del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad. El plan de acción nacional general incluiría un plan de trabajo continuo a largo plazo de comunicación para el desarrollo.

576. Un programa de comunicación para el desarrollo no puede llevarse a cabo de manera independiente a menos que se establezcan y se lleven a cabo otras prioridades y cuestiones relacionadas con el marco legal y los elementos administrativos, entre ellos la gestión, las operaciones y el mantenimiento de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. La cooperación y la coordinación son esenciales.

577. El programa se establecería, pues, conjuntamente con el órgano encargado de mejorar la gestión, las operaciones y el mantenimiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, los cambios legislativos y otras mejoras del registro.

578. A fin de preparar el calendario y los recursos para las actividades de planificación y desarrollo necesarias para llevar a cabo el programa de comunicación para el desarrollo se sugieren las siguientes acciones (en las actividades necesarias para el seguimiento, la evaluación y la revisión se debería seguir un procedimiento similar):

- a) Hacer una lista de las principales tareas para las acciones de comunicación para el desarrollo, por categoría, que deben planificarse;
- b) Determinar un marco temporal provisional y realista en el que tendrán lugar esas tareas/eventos de planificación y desarrollo de la comunicación;
- c) Decidir los recursos humanos que se necesitarán para llevar a cabo esas tareas (esta tarea debería realizarse prácticamente al mismo tiempo que la que figura en el apartado b) del párrafo 558);

- d) Hacer un inventario de las personas disponibles y las tareas a las que pueden ser asignadas. Determinar cuántas más serán necesarias, y qué conocimientos/formación/experiencia se requerirán para realizar las tareas asignadas;
- e) Adquirir los recursos humanos adicionales necesarios. El método más económico sería adscribir a personas en los servicios gubernamentales durante el período de tiempo requerido;
- f) Formar a todas las personas que participarán en la implementación del programa de comunicación para el desarrollo.

579. La capacitación en materia de comunicación para el desarrollo debería llevarse a cabo conjuntamente con las mejoras de los aspectos administrativos, organizativos, jurídicos y técnicos del proyecto general de mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales.

580. La formación del personal del registro civil y de estadísticas vitales locales, médicos, enfermeras, matronas, directores de funerarias, personas que celebran matrimonios y conceden divorcios, etcétera, en cuestiones administrativas, jurídicas y técnicas estará bajo la responsabilidad de la dirección de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales. La dirección se encargará de preparar y producir manuales de formación y otros materiales didácticos sobre cómo rellenar los formularios de registro, los procedimientos de notificación, etcétera, y de financiar todos estos aspectos de la formación.

581. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería encargarse de preparar alguna formación específica para grupos especiales, incluidos los grupos objetivo difíciles de alcanzar, como las personas analfabetas que viven en zonas remotas, los ancianos de las aldeas, los líderes tribales, espirituales y religiosos, las parteras tradicionales y los dirigentes de grupos culturales/étnicos minoritarios del país. Conseguir el apoyo de estos públicos ayudará a la movilización gradual de la comunidad para cambiar las normas sociales y el apoyo al registro civil.

582. Siempre que sea posible, el personal seleccionado de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales con conocimientos especiales de comunicación será capacitado en el programa de comunicación para el desarrollo y se convertirá en especialistas durante la ejecución de la campaña de educación/comunicación. Destacamos la importante necesidad de coordinación y cooperación entre los dos tipos de capacitación. La capacitación de los registradores civiles locales será particularmente útil debido al importante papel que podrían desempeñar a nivel comunitario para motivar a las personas a registrar oficialmente los acontecimientos vitales dentro de los plazos establecidos.

583. Se recomienda que se celebren seminarios de formación para los funcionarios del registro y el personal de estadísticas vitales en las instalaciones locales además de reuniones nacionales anuales o semestrales. En algunas circunstancias puede ser conveniente llevar al personal del registro local a una zona urbana central. Otros métodos de formación incluyen los cursos itinerantes.

584. Otras actividades que se incluyen en el presente *Manual* son los instrumentos y técnicas para llegar a los grupos objetivo especiales y a las poblaciones menos privilegiadas, tal que las unidades móviles de registro; la educación de los ancianos de las aldeas, los líderes espirituales, jefes tribales y parteras tradicionales; y las visitas periódicas de los registradores locales a las aldeas. En ciertos casos puede ser eficaz que un registrador civil local “se instale” en el mercado local el día más concurrido de la semana.

585. Se debe preparar material de formación especial apropiado que utilice gráficos para educar a los ancianos de las aldeas, los líderes tribales y las parteras tradicionales si el nivel de alfabetización de esos grupos es bajo. La preparación de este material debe hacerse bajo la dirección de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo.

586. Las acciones necesarias mucho antes de que se pueda preparar un plan de trabajo para mejorar los sistemas de Registro civil y estadísticas vitales consisten en tres componentes principales:

- a) El marco legal, que incluye la legislación y los reglamentos;
- b) Los procedimientos administrativos y organizativos, incluida la gestión, la operación y el mantenimiento, lo que podría incluir también la informatización de los sistemas de registro;
- c) El programa de comunicación para el desarrollo para un registro efectivo.

La labor de planificación del programa de comunicación para el desarrollo debería comenzar después de que se hayan iniciado las actividades relativas a los puntos *a)* y *b)*, ya que algunos aspectos de la comunicación dependerán en parte de esos otros componentes, que pueden requerir hasta dos (o más) años de preparación.

587. Si no existe un sistema nacional normalizado de registro civil en el país, la Oficina Nacional de Estadística o su equivalente puede iniciar un programa general de mejora del registro civil y estadísticas vitales que incluya un programa de comunicación para el desarrollo.

588. Un plan unificado para el fortalecimiento de los sistemas de Registro civil y estadísticas vitales que se ocupe de todos los aspectos de los sistemas puede separar lo que es posible en la actualidad y lo que puede aplazarse para una acción futura, de modo que la acción pueda concentrarse en los problemas y soluciones con el mayor potencial de éxito, según se considere necesario y en la medida en que lo permitan los recursos financieros. Se debe procurar implementar un programa general y completo de mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, incluido el programa de comunicación para el desarrollo, en un plazo determinado con los recursos disponibles.

589. La Oficina de Comunicación para el Desarrollo puede organizar un equipo de expertos que se encargue de la tarea de lanzar la campaña a nivel nacional (o en los sistemas descentralizados de los estados/provincias), a nivel regional o a nivel local. Este enfoque se puede replicar tantas veces como se considere necesario. Se debe adoptar un marco temporal. Del mismo modo, todos los demás componentes de la estrategia de comunicación para el desarrollo deben programarse y presupuestarse.

590. Se puede recurrir a organismos internacionales, regionales, bilaterales y organizaciones no gubernamentales para solicitar su cooperación financiera con el programa de comunicación para el desarrollo y complementar de ese modo los esfuerzos del Gobierno al respecto. El compromiso a largo plazo con un programa de comunicación para el desarrollo solo puede ser garantizado por el Gobierno, ya que el apoyo externo puede resultar ser solo temporal.

591. Además de los expertos en comunicación de la Dirección General del Registro Civil (o de una entidad equivalente), el equipo debería incluir a personas con experiencia en la planificación de programas a largo plazo y en la preparación de planes financieros/presupuestarios.

592. El calendario sugerido a continuación puede ajustarse en función de circunstancias imprevistas que puedan retrasar la ejecución de las actividades. El programa de comunicación para el desarrollo debe incluir los siguientes componentes:

- a) Antes de que una Oficina de Comunicación para el Desarrollo entre en funcionamiento hay que dedicar tiempo a la preparación de un presupuesto para la etapa inicial de planificación previa a la puesta en marcha de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, así como para obtener la aprobación del departamento y el compromiso de los recursos financieros necesarios para el período que transcurre hasta que el Gobierno aprueba el programa general (Comité Nacional) (tiempo estimado: tres meses);
- b) Establecimiento, dotación de personal y organización de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo (tiempo estimado: tres meses);
- c) Las primeras tareas de la Oficina deberían ser identificar las áreas problemáticas, desarrollar objetivos y metas y formular un concepto de comunicación para el

desarrollo y presentarlo al Gobierno. En esta fase participará un Subcomité de Comunicación para el Desarrollo. La presentación al Gobierno debería incluir un plan nacional y el presupuesto propuesto por el Comité Nacional para el programa de mejora general, todo lo cual requerirá un tiempo y un trabajo considerables. El calendario dependerá del trabajo ya realizado por la Dirección General del Registro Civil (o equivalente) para documentar los sistemas actuales y sus deficiencias, áreas problemáticas, etcétera. Si ya se ha realizado un estudio a fondo para determinar la situación actual de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales del país y se han señalado los problemas, se necesitará un plazo más breve. Otro factor es si el país ya ha completado o no un estudio de viabilidad del tipo descrito por el Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Estadísticas Vitales y Registro Civil para ayudar a los países a diseñar y llevar a cabo reformas autosostenibles. La preparación del plan propuesto al Gobierno debería poder realizarse en un plazo de ocho meses tras el establecimiento de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo. Pero podría tardar hasta un año o más, dependiendo de la ayuda disponible de otros departamentos y agencias. Por otra parte, el uso de consultores externos podría acortar esta fase (tiempo estimado: al menos ocho meses);

- d) El plazo total dependerá en cierta medida de los recursos disponibles. Por ejemplo, si es posible contratar a consultores externos para que asesoren sobre la estrategia general de comunicación para el desarrollo y para que tal vez ayuden en el diseño y la producción de algún material impreso, entonces ese segmento de la fase de planificación podría acortarse un poco, pero se necesitaría tiempo y recursos financieros y humanos considerables para la etapa. Deberían asignarse al menos 15 meses, o acaso más; si todo el trabajo tiene que ser realizado por personal del Gobierno, entonces el tiempo puede ser más largo. Desde el momento en que se cree el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo hasta que se ponga en marcha la implementación de la estrategia se tardará por lo menos 24 meses. Cabe señalar que el material que se vaya a utilizar, como vallas publicitarias, carteles y folletos, debe diseñarse, producirse y ponerse a disposición para varios años, por lo menos hasta que la tasa de registro sea satisfactoria. Se pueden considerar otras fuentes de financiación para asegurar una implementación eficaz, incluso fuentes no gubernamentales para ciertos componentes, y para la sostenibilidad posterior y el coste de la reproducción, la transmisión y la difusión;
- e) Habrá que determinar los recursos humanos y financieros necesarios para poner en marcha la implementación, su funcionamiento durante un período determinado (por ejemplo, un año) y el seguimiento y evaluación permanentes. Si se consideran necesarios ajustes en la estrategia, se necesitarían recursos adicionales para alcanzar los objetivos y metas deseados (tiempo estimado: al menos seis meses);
- f) Se requerirá formación para los funcionarios del registro y el personal de estadísticas vitales en todos los niveles, así como para los principales interesados, como médicos, enfermeros, matronas, clérigos, todas las personas que celebran matrimonios, directores de funerarias y agentes funerarios, jefes de aldeas, funcionarios comunitarios y dirigentes de otros grupos objetivo. Esta formación debería incluir mejoras administrativas/jurídicas/técnicas en los sistemas de registro en general y manuales de formación en materias específicas preparados por la dirección. La formación estará bajo la responsabilidad de la dirección, que proporcionará los recursos financieros necesarios para este elemento del programa. Esta formación por parte de la dirección se coordinará estrechamente con el programa de comunicación para el desarrollo.

593. En el anexo 7 *infra* se incluye una plantilla para la planificación.



## C. Asociaciones

594. A fin de maximizar la eficacia y la eficiencia de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales y del programa de comunicación para el desarrollo es importante que se coordinen con otros programas que se estén llevando a cabo en el país. Esto incluye los programas patrocinados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Mundial de la Salud, organizaciones no gubernamentales, etcétera, que se ocupan de la planificación familiar, la atención de la salud materno-infantil, la inmunización y la nutrición. Además, se debe obtener la cooperación de las organizaciones regionales que se ocupan del desarrollo social y económico, los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

595. Estas organizaciones/organismos ya tendrán infraestructuras en el país, y su cooperación será muy valiosa. Podrían contribuir imprimiendo material de comunicación y educación, como folletos y carteles, y participar en todas las demás actividades de la estrategia.

596. El papel de las organizaciones no gubernamentales puede resumirse de la siguiente manera:

- a) Diversas organizaciones no gubernamentales que operan a nivel nacional pueden ser importantes para la educación de la población, entre ellas las asociaciones de planificación familiar, las organizaciones de mujeres, las asociaciones de educación sexual, los grupos de apoyo al medio ambiente, las organizaciones que prestan servicios a la juventud, los clubes cívicos y las asociaciones de dirigentes religiosos;
- b) Algunas de estas organizaciones pueden ser fuentes de información valiosas para el diseño de la estrategia y los materiales;
- c) Las organizaciones que prestan servicios a la juventud pueden beneficiarse de recibir materiales elaborados para las escuelas, y quizás complementar este material con mensajes de apoyo en sus propios materiales. Esto a su vez reforzará el programa escolar;
- d) Los clubes cívicos, las asociaciones de padres y profesores y los grupos de líderes religiosos deben ser conscientes de los motivos para proponer contenidos específicos de educación de la población y deben ser informados de la evolución del proyecto. Eso puede hacer posible que se pida a esos grupos el apoyo de la comunidad en caso de oposición al proyecto.

597. Los profesores/educadores cualificados son vitales para el éxito de un programa de educación para la vida familiar. También podrían ser una influencia importante en la enseñanza sobre la necesidad y las razones del registro de los acontecimientos vitales, así como los numerosos beneficios para las personas, las familias, la comunidad y el país. Una estrategia clave debería garantizar la participación de todas estas organizaciones y de los profesionales interesados o involucrados, como médicos, enfermeras y profesores.

## D. Identificación y movilización de los recursos humanos necesarios

598. Examine los planes de acción propuestos y clasifique las actividades asignando a la persona o personas más cualificadas para que estudien los documentos relativos a la evaluación de la situación actual de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales. Estime el período de tiempo necesario para realizar una evaluación a fondo. Estime también la cantidad de tiempo que el comité nacional necesitará para realizar una evaluación a fondo

de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, la cantidad de tiempo necesaria para llevar a cabo las siguientes tareas y los recursos humanos que tendrán que participar:

- a) Establecimiento de metas y objetivos específicos y desarrollo de una estrategia general;
- b) Formulación de un plan de acción de comunicación para el desarrollo a nivel nacional;
- c) Obtención del compromiso de apoyo y cooperación de la sociedad médica/médicos.

Utilice el plan de trabajo indicativo que figura en los anexos del presente *Manual* como guía para la determinación y movilización de los recursos humanos necesarios. Estime los recursos humanos y el tiempo que se requerirá para cada uno de los pasos.

599. Es necesario preparar un catálogo de todos los recursos humanos disponibles e iniciar el proceso de asignar los recursos humanos disponibles a las tareas que deben realizarse. Cuando hay una tarea para la que no hay nadie que pueda realizarla, es imprescindible encontrar a la persona o personas adecuadas y proporcionar la formación y los recursos oportunos para realizar el trabajo. El nivel más difícil para planificar los recursos humanos adecuados será el de la comunidad local; es fundamental para el éxito de la estrategia encontrar comunicadores eficaces, especialmente los que puedan transmitir el mensaje de persona a persona, personas respetadas dentro de esa comunidad, si se quiere llevar a cabo esta parte de la tarea.

600. La técnica de comunicación más eficaz en los países en desarrollo suele ser el contacto de persona a persona. Se debería involucrar a personas respetadas en la comunidad, líderes de opinión locales, para que transmitan información a las personas de sus propias comunidades, especialmente entre los grupos objetivo: analfabetos, pobres, población aborigen y personas que viven en comunidades rurales remotas.

601. Es necesario desglosar todas las tareas que deben realizarse a nivel nacional/sede y clasificarlas en aquellas que deben realizarse trabajando con los niveles de administración regional, provincial o estatal y, por último, las actividades a nivel local/comunitario. Siempre que sea posible se debe indicar a la persona o personas que serán responsables de cada tarea.

602. Aun en los casos en los que la Oficina Nacional de Estadística no sea responsable de las estadísticas vitales (puede ser una tarea del Ministerio de Sanidad), debe ser invitada a formar parte del equipo nacional que lidera el programa de mejora, ya que es la que dirige el sistema nacional de estadística y, por tanto, tiene un interés directo en las estadísticas de alta calidad. Además, la Oficina Nacional de Estadística, además de tener una oficina central, puede tener también oficinas regionales y personal que podría ser muy útil a la hora de llevar a cabo el programa de comunicación para el desarrollo a esos otros niveles. Se debe involucrar también a las autoridades electorales, al Registro de Población y al Servicio de Identificaciones, si se ha establecido en el país, ya que también son usuarios principales de los datos de registro. El sistema judicial y el Ministerio del Interior desempeñan en algunos países un papel importante en el registro civil. Por lo tanto, es importante obtener su cooperación.

603. La mejor manera de implementar la estrategia de comunicación para el desarrollo es utilizando un equipo encargado de hacerlo en cascada, empezando por la capital y bajando a las regiones, las zonas locales y, cuando sea necesario, a personas concretas o grupos específicos.



## Capítulo V

# Implementación del programa de comunicación para el desarrollo

### Resumen

Es importante establecer un sistema de seguimiento por adelantado junto con una estrategia. Esto sirve como mecanismo para medir los cambios en el tiempo, que luego podrán atribuirse a las intervenciones de comunicación para el desarrollo. El seguimiento del comportamiento es una alternativa innovadora con varias fortalezas únicas:

- Permite el seguimiento de los comportamientos de todos los públicos o interesados previstos a través de indicadores indirectos y así medir la eficacia de los programas de comunicación para el desarrollo;
- Es de naturaleza participativa, y por ello sirve como herramienta para empoderar a las poblaciones en las comunidades en las que se implementan las intervenciones de cambio;
- El seguimiento repetido y continuo forma parte de la implementación del programa, lo que permite medir los cambios a lo largo del tiempo;
- El seguimiento participativo del comportamiento, al tiempo que responde a las preguntas del “cómo” proporciona un mecanismo para identificar las mejoras necesarias en el diseño y la implementación del programa, formando así un sólido circuito de retroalimentación programática.

Indicadores principales que deben medirse:

- Número de padres y cuidadores que saben explicar el procedimiento de registro;
- Número de cuidadores que pueden citar un beneficio del registro puntual de los acontecimientos vitales;
- Número de padres y cuidadores que cambian de posición y declaran que no tienen reservas ni barreras para registrar los nacimientos de sus hijos;
- Número de acontecimientos vitales registrados.

Con la orientación de un especialista en el seguimiento del comportamiento, los siguientes ejemplos de indicadores intermedios de cambio de comportamiento pueden medirse con respecto a los datos de referencia iniciales, intermedios y finales del cambio de comportamiento:

- Porcentaje (o proporción) de legisladores/encargados de formular políticas/líderes de aldea que apoyan públicamente el registro puntual de todos los acontecimientos vitales;
- Porcentaje de recursos financieros y humanos en el programa de mejora del registro civil y estadísticas vitales que están disponibles para las actividades de comunicación;
- Proporción de medios de comunicación de masas y sociales que publican regularmente argumentos a favor del registro basados en evidencia para contrarrestar los sentimientos contrarios al registro en los medios de comunicación de masas y las plataformas en línea;
- Porcentaje de personas (desglosado por educación, patrimonio, edad, sexo, origen étnico, religioso o minoritario y situación de discapacidad) que conocen los procedimientos de registro y que adoptan las medidas necesarias (o dedican los recursos necesarios) para registrar todos los acontecimientos vitales de la familia;
- Proporción de comunidades que han tenido la oportunidad de dialogar con un registrador en los últimos tres meses;



- Proporción de la población definida que cree que puede presentar sus comentarios y quejas al proveedor de servicios y obtener una respuesta dentro de un plazo razonable;
- Proporción de la población que ha participado en una reunión pública en apoyo del registro.

## A. Lanzamiento del programa

604. Uno de los primeros pasos en la fase de ejecución del programa de comunicación para el desarrollo es establecer la fecha para el lanzamiento más eficaz de la implementación de la estrategia. En un país con una gran población rural/agrícola sería mejor no poner en marcha el programa durante la temporada de planificación o de cosecha. Además, al seleccionar la fecha más adecuada para el lanzamiento de la campaña sería bueno evitar una campaña de censo de población o de elecciones presidenciales o parlamentarias.

605. Otro enfoque consiste en seleccionar el mes en que se promulgó (o entró en vigor) la legislación más reciente sobre el registro civil. Es una estrategia eficaz designar un mes en particular cada año como “mes de registro”, como se hace en Filipinas, donde el Presidente ha designado como tal el mes de febrero. Con el tiempo, el público tomará conciencia del mes de registro, su propósito, sus beneficios y cuándo y cómo se debe actuar, lo que será muy útil en el programa general de mejora del registro.

606. Al determinar la fecha de lanzamiento de la estrategia es necesario prever el tiempo suficiente para la producción de todos los materiales necesarios, las sesiones de formación del personal clave, incluidos los registradores locales y los dirigentes comunitarios, el diseño de la campaña general en los medios de comunicación y los segmentos de relaciones públicas de la estrategia. De ahí la necesidad de hacer averiguaciones preliminares sobre los horarios en los medios comerciales y de hacer reservas provisionales.

607. Cuando se confirme la fecha de lanzamiento es necesario hacer las reservas definitivas en los medios comerciales en firme, así como los detalles de los comunicados de prensa y las carpetas de información que se proporcionarán a los medios de comunicación. En este momento es necesario finalizar los planes para el uso de los medios de comunicación gratuitos, como la programación de asuntos públicos, los artículos de noticias, los anuncios de eventos comunitarios, los anuncios de radio y televisión de servicio público, las publicaciones para grupos de mujeres, asociaciones de vecinos y de centros educativos y clubes de servicios y los medios de desarrollo agrícola y, si procede, el periódico del partido del Gobierno. Al mismo tiempo, se debe hacer uso de Internet y de las redes sociales y asegurar una gran presencia en estos medios también.

608. Es necesario designar a las personas adecuadas para asegurar que cada tarea esté cubierta y se lleve a cabo adecuadamente, lo que incluye la utilización de todas las personas apropiadas en la puesta en marcha, como el jefe del Gobierno, los ministros del gabinete, figuras políticas influyentes a nivel regional/provincial/estatal y local y líderes comunitarios/formadores de opinión pública.

## B. Seguimiento y evaluación

609. Se prevé que habrá un Comité Nacional general que supervisará todos los aspectos del programa de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, incluidas las mejoras legales, administrativas y de gestión, así como un Subcomité de Comunicación para el Desarrollo, que trabajará en estrecha colaboración con él.

610. El programa de mejora del registro civil y estadísticas vitales contendrá un plan de seguimiento y evaluación para valorar sus progresos, sus operaciones y su impacto y eficacia. Debería elaborarse otro plan para seguir el programa de comunicación para el

desarrollo. Aunque está estrechamente vinculado, el seguimiento del programa general no debe confundirse con el plan de seguimiento de la comunicación para el desarrollo.

611. La responsabilidad del establecimiento y la ejecución de los procedimientos de seguimiento y evaluación críticos de cada uno de los planes debe recaer en las autoridades designadas. Para los aspectos de comunicación para el desarrollo del programa de mejora del registro civil y estadísticas vitales, esta tarea podría asignarse al Oficial de Investigación y Planificación de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo.

612. La responsabilidad última del seguimiento y la evaluación de los sistemas generales de registro civil y estadísticas vitales y de la vigilancia continua para garantizar que se utilicen los procedimientos aprobados y, cuando sea necesario, se adopten medidas correctivas es una función principal de la oficina encargada de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, como la Dirección General del Registro Civil o la Oficina de Estadísticas Vitales.

613. Para un seguimiento eficaz de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales y el programa específico de comunicación para el desarrollo, lo que debe determinarse es el tipo de información de retroalimentación que se requiere, quién la proporcionará, cuándo y a quién. La forma en que se evaluará esa información, así como los criterios para hacer los ajustes necesarios, deben determinarse antes de la implementación.

614. Un método para estimar el impacto del programa de comunicación para el desarrollo puede basarse en los coeficientes de registro de diversos acontecimientos vitales en diversas comunidades a las que se dirige la estrategia.

615. Este análisis y evaluación producirán una información sobre los índices anteriores de cobertura del registro por tipo de acontecimiento vital, para el país en su conjunto y por regiones y localidades geográficas, preferentemente sobre una base mensual. Se deberían incluir datos sobre las inscripciones fuera de plazo, en particular de nacimientos y defunciones, y sobre la calidad de la información.

616. Se debe determinar el desglose de cuánta precisión geográfica es necesaria para seguir el impacto del programa de mejora. A continuación se debe rellenar un gráfico con las cifras de registro para los tres años anteriores e incluir, a partir del mes del lanzamiento, las cifras reales de registro de cada zona, de forma mensual. En el caso de las inscripciones tardías se recomienda reflejarlas por separado de las inscripciones realizadas dentro de plazo. La atención debe centrarse en las zonas geográficas que se sabe que tienen grupos objetivo difíciles de alcanzar, como los analfabetos que viven a gran distancia de las oficinas de registro y donde el transporte es difícil.

617. A fin de poder evaluar las cifras de registro, la dirección del registro civil debe asegurarse de que la notificación de los registros vitales se realice sin problemas, que se procesen rápidamente y se disponga de cifras de registro para los diversos niveles geográficos. Se debe pedir a los registradores locales que envíen informes sobre el número de inscripciones actuales (y tardías) de nacimientos vivos, muertes fetales y otras defunciones, matrimonios y divorcios a la Dirección General del Registro Civil rápidamente.

618. El propósito del proceso de seguimiento es evaluar en qué medida el programa de mejora puede haber contribuido a aumentar la cobertura del registro de los acontecimientos vitales. Cualquier aumento en las tasas vitales registradas en este momento podría ser un indicio de los efectos del programa. Si no se ha producido un aumento del registro es necesario adoptar nuevas medidas para reforzar las actividades de comunicación o reorientarlas. Se debería prestar especial atención a las zonas con grupos étnicos y de difícil acceso para saber en qué aspectos las condiciones tradicionales/culturales o las carencias o deficiencias del sistema de registro han sido un desincentivo para el registro.

619. El porcentaje de acontecimientos, como nacimientos y defunciones, que se registran en comparación con el número total de esos acontecimientos que se produjeron realmente se denomina tasa de registro, y es una medida muy significativa. El objetivo es que cualquier acontecimiento que ocurra en una jurisdicción se registre lo más cerca posible de

la fecha de ocurrencia. El programa de comunicación para el desarrollo debe procurar transmitir este mensaje a la población en general desde el principio hasta el final de la implementación.

620. Por ejemplo, la oficina pertinente del Registro Civil y la oficina de estadísticas vitales pueden utilizar técnicas indirectas para la estimación demográfica a fin de evaluar el rendimiento general de los sistemas. Un instrumento preciso para evaluar la exhaustividad del registro y determinar las áreas de subregistro es el sistema de doble registro. Para más detalles sobre la forma de realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa por métodos directos o indirectos de los sistemas de Registro civil y estadísticas vitales, véase el *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*.<sup>68</sup> La Oficina de Comunicación para el Desarrollo debería coordinarse estrechamente con esas oficinas a fin de obtener los indicadores necesarios para realizar una evaluación amplia del impacto de esas actividades.

<sup>68</sup> *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1*, capítulo IV, Nueva York, 2021 (en preparación).

621. Para compilar una estimación de la población se utilizan como base las cifras de población basadas en el censo más reciente, a las que se aplican las tasas brutas de natalidad y mortalidad obtenidas de la Oficina de Estadística del país. Puede haber 40 nacimientos y 12 muertes por cada 1.000 habitantes, lo que da una tasa de aumento natural de alrededor de 28 por cada 1.000 habitantes. Esa cifra podrá revisarse tras aplicar las tasas nacionales de fecundidad por edades de la población femenina en edad de procrear. Así pues, la actual tasa de registro de nacimientos vivos se referiría al porcentaje de nacimientos que se registraron en comparación con el número estimado de nacimientos que pueden haber ocurrido realmente.

622. Estas comparaciones entre los nacimientos y defunciones estimados (previstos) y los que se registraron deben desglosarse al nivel de la zona pequeña, lo que permite obtener una visión más clara de los distritos y aldeas con las discrepancias más considerables. Puede ser eficaz comunicar la información obtenida sobre el registro en forma de cuadros, tanto para el país en su conjunto como por región y zona local. Esos cuadros podrían ser un esfuerzo conjunto del equipo de seguimiento y el equipo de evaluación.

623. Cada una de las actividades de comunicación para el desarrollo implementadas debe ser seguida cuidadosamente. Por ejemplo, en lo que respecta al impacto y la eficacia del programa de relaciones públicas es necesario establecer un método sistemático y continuo para seguir las noticias, principalmente recortando artículos y siguiendo las noticias y programas sobre el registro en la radio y la televisión. Esto permitirá al equipo de comunicación para el desarrollo no solo seguir y medir la cobertura de las noticias, sino también ver las oportunidades para obtener cobertura en el futuro.

624. El seguimiento de las contribuciones de la comunicación para lograr los objetivos generales del programa es un desafío y requiere la orientación técnica de un especialista en el seguimiento y la evaluación del comportamiento. Se debe implementar un sistema de seguimiento sólido con recursos adecuados. Los profesionales de la comunicación comprenden la importancia del seguimiento en el ciclo de programación de la comunicación para el desarrollo, de manera que pueda fundamentar la planificación y replanificación de la comunicación basadas en evidencia. El seguimiento intenso también apoya el proceso de aprendizaje, de manera que se puedan hacer ajustes anualmente o con mayor frecuencia.

625. Hay dos tipos principales de seguimiento de la comunicación para los que es necesario planificar indicadores y métodos de medición:

- a) El seguimiento de la implementación o del proceso hace un seguimiento de la ejecución de las actividades y de los resultados de ellas (por ejemplo, los títulos y el número de materiales producidos, el número de formaciones realizadas y de participantes o el número y el tipo de debates comunitarios celebrados). En el caso de la comunicación para el desarrollo, este tipo de seguimiento también mide el alcance, la satisfacción, la calidad, la puntualidad y la participación;

- b) El seguimiento y la evaluación del comportamiento hacen un seguimiento de los cambios de comportamiento para medir los cambios previstos en los conocimientos, las actitudes y las prácticas a lo largo del tiempo, que luego pueden atribuirse a las diferentes modalidades de implementación de la comunicación para el desarrollo. El seguimiento del comportamiento permite seguir los cambios en los tres niveles de comportamiento (el saber, el sentir y el hacer) en los públicos participantes o interesados previstos, utilizando indicadores indirectos.

626. Es importante establecer un sistema de seguimiento por adelantado junto con una estrategia. Esto sirve como mecanismo para medir los cambios a lo largo del tiempo, que luego podrán atribuirse a las intervenciones de comunicación para el desarrollo. El seguimiento del comportamiento es una alternativa innovadora con varias fortalezas únicas:

- Permite el seguimiento de los comportamientos de todos los públicos o interesados previstos mediante indicadores indirectos, midiendo así la eficacia de los programas de comunicación para el desarrollo;
- Es de naturaleza participativa, y por ello sirve como herramienta para empoderar a las poblaciones en las comunidades en las que se implementan las intervenciones de cambio;
- El seguimiento repetido y continuo forma parte de la implementación del programa, lo que permite medir los cambios a lo largo del tiempo;
- El seguimiento participativo del comportamiento, al tiempo que responde a las preguntas del “cómo”, también proporciona un mecanismo para identificar las mejoras necesarias en el diseño y la implementación del programa, formando así un sólido circuito de retroalimentación programática.

627. En resumen, el seguimiento participativo del comportamiento permite medir la implementación del programa, y a un programa, determinar los resultados de este más directamente atribuibles a la intervención, además de que capta específicamente los procesos mediante los cuales se logran esos resultados.

628. Es fundamental llegar a un acuerdo sobre los resultados de comportamiento y los indicadores para medirlos. Dependiendo de los resultados prioritarios de comportamiento y de cambio social y de las actividades que el Comité acuerde y financie cada año, el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo deberá decidir un número manejable de indicadores prioritarios para seguir y medir el proceso y el cambio de comportamiento.

629. Los indicadores proporcionan medios sencillos y fiables para medir el cambio. También pueden considerarse como resultados de comportamiento que se reescriben utilizando términos medibles. Con fines de seguimiento, no se utilizan indicadores para evaluar el resultado o impacto final de las intervenciones. En cambio, los indicadores actúan como “marcadores de progreso”<sup>69</sup> y ayudan a determinar si se está produciendo un cambio de comportamiento y social y la direccionalidad del cambio. Esta información determinará si las actividades, los productos y los resultados intermedios están o no encaminados a la consecución de los objetivos del programa.

630. A efectos prácticos y de gestión, es importante que el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo acuerde algunos indicadores críticos de la implementación y de los resultados de comportamiento que se medirán e informarán periódicamente para cada categoría.

631. A continuación se debe elaborar un plan de seguimiento, con un acuerdo sobre la información que se recogerá, los indicadores que se medirán, el método y los instrumentos que se utilizarán, de qué persona o personas será, por quién, cuándo y a qué coste.

632. Es necesario elaborar también formularios de informe fáciles de usar que tengan en cuenta el tiempo que llevará a un supervisor leer los formularios de seguimiento y completar el formulario de informe. El seguimiento debe ser un proceso participativo que incluya la preparación de herramientas para recopilar datos; su análisis; examinar los informes

<sup>69</sup> *Behaviour Change Communication in Emergencies: A UNICEF Toolkit*, 2006.



de seguimiento; discutirlos con el personal, los asociados y otros interesados; y delegar tareas para abordar cualquier cuestión que requiera atención inmediata y las cuestiones que puedan abordarse más adelante.

633. Los productos o resultados de los cambios de comportamiento deben seguirse, medirse e informarse.

634. En el cuadro 9 se presenta un ejemplo de resultados deseados e indicadores medibles para la estrategia de comunicación para el desarrollo.

Cuadro 9

**Resultados de comportamiento e indicadores de que se ha registrado el nacimiento de un niño**

<b>Los padres y cuidadores realizan el registro del nacimiento de sus hijos</b>	
<i>Resultado de comportamiento</i>	<i>Descripción del indicador</i>
<b>Conoce el proceso de registro</b>	Número de padres y cuidadores que saben explicar el procedimiento de registro. Número de padres y cuidadores en la comunidad.
<b>Sabe explicar la importancia del registro civil</b>	Número de cuidadores que pueden citar un beneficio del registro puntual de los acontecimientos vitales. Número de padres y cuidadores en la comunidad.
<b>Supera las dudas sobre el registro</b>	Número de padres y cuidadores que cambian de posición y declaran que no tienen reservas ni barreras para registrar el nacimiento de sus hijos. Número de padres y cuidadores en la comunidad.
<b>Realiza el registro de los acontecimientos vitales en el plazo de un mes desde la ocurrencia</b>	Número de acontecimientos vitales registrados. Número de acontecimientos vitales estimados en una comunidad.

635. El logro de estos u otros resultados de comportamiento depende de una jerarquía de resultados intermedios de cambio de comportamiento. En la comunicación, el proceso es importante para lograr tanto los resultados finales como los resultados intermedios de cambio de comportamiento. Un ejemplo de un indicador de proceso es “el porcentaje de mujeres que participan en una reunión comunitaria sobre el registro civil y que consideran que su opinión contribuye a la solución del problema”.

636. Con la orientación de un especialista en el seguimiento del comportamiento, los siguientes ejemplos de indicadores intermedios de cambio de comportamiento pueden medirse con respecto a los datos de referencia iniciales, intermedios y finales del cambio de comportamiento:

- Porcentaje (o proporción) de legisladores/encargados de formular políticas/líderes de aldea que apoyan públicamente el registro puntual de todos los acontecimientos vitales;
- Porcentaje de recursos financieros y humanos en el programa de mejora del registro civil y estadísticas vitales que están disponibles para las actividades de comunicación;
- Proporción de medios de comunicación de masas y sociales que publican regularmente argumentos a favor del registro basados en evidencia para contrarrestar los sentimientos contrarios al registro en los medios de comunicación de masas y las plataformas en línea;
- Porcentaje de personas (desglosado por educación, patrimonio, edad, sexo, origen étnico, religioso o minoritario y situación de discapacidad) que conocen los

procedimientos de registro y que adoptan las medidas necesarias (o dedican los recursos necesarios) para registrar todos los acontecimientos vitales de la familia;

- Proporción de comunidades que han tenido la oportunidad de dialogar con un registrador en los últimos tres meses;
- Proporción de la población definida que cree que puede presentar sus comentarios y quejas al proveedor de servicios y obtener una respuesta dentro de un plazo razonable;
- Proporción de la población que ha participado en una reunión pública en apoyo del registro.

637. Un plan de seguimiento amplio debería incluir datos cualitativos y cuantitativos.

638. Los datos cualitativos son válidos cuando se han recopilado, analizado y aceptado rigurosamente por los interesados. Muchas organizaciones y gobiernos siguen teniendo dificultades para asignar recursos adecuados para establecer mecanismos de seguimiento de la comunicación, ya sea que tengan una orientación cualitativa o cuantitativa. Se podrían introducir las siguientes metodologías cualitativas reconocidas:

- Cambio más significativo;
- Debates de grupos de discusión (que también pueden ser cuantitativos);
- Tablones de información comunitarios;
- Estudios de casos;
- Cartografía de resultados.

639. Las metodologías cuantitativas adecuadas para el seguimiento de la comunicación incluyen encuestas, entrevistas con informantes clave y debates de grupos de discusión.

640. El seguimiento, la investigación y la evaluación comenzarán, siempre que sea posible, después de que se reciban los informes sobre el registro correspondiente al primer mes de implementación de la estrategia de comunicación para el desarrollo, y continuarán a largo plazo. Las recomendaciones para cualquier revisión se harán rápidamente después de las evaluaciones principales.

641. Las recomendaciones de revisión/ajuste de la estrategia de comunicación para el desarrollo serán examinadas de inmediato por la Oficina de Comunicación para el Desarrollo establecida con ese fin. Todas las revisiones/ajustes aprobados deben aplicarse lo antes posible si se quiere que la estrategia sea lo más rentable y eficiente posible. En el presupuesto general de la estrategia se deben tener en cuenta los posibles costes adicionales de revisión y ajustes.



## Capítulo VI

# Recomendaciones para fortalecer los sistemas nacionales de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad

642. El registro civil sirve para dar fe del registro legal de un acontecimiento vital concreto y es una fuente valiosa y continua de información estadística puntual y precisa. Esta información permite un análisis científico eficaz de la relación entre los factores demográficos, económicos y sociales, que son útiles para la planificación, el funcionamiento y la evaluación de programas de salud pública, la educación y el desarrollo social y económico.

643. Para asegurar estos beneficios de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, la dirección debe hacer todo lo posible para organizar, operar y mantenerlos adecuadamente. Para los países que aún no han alcanzado altos niveles de estándares de eficiencia internacionalmente aceptados en sus sistemas, el presente capítulo ofrece varias recomendaciones. Estas se basan en el objetivo de que entre cinco y diez años (dependiendo del tamaño del país) después de la iniciación de un programa de mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, que incluye un programa de comunicación para el desarrollo bien diseñado, el país cuente con sistemas eficaces y eficientes de registro civil/estadísticas vitales/gestión de la identidad. Ello hará que una cobertura del registro completa (lo más cercana posible al 100%), puntual y de alta calidad dé lugar a la producción de estadísticas vitales fiables y exactas para el país en su conjunto y para las regiones y distritos del país.

644. Se recomienda:

- a) Establecer dentro del Gobierno un comité interinstitucional con representantes de todos los departamentos y organismos que se ocupan del registro civil y las estadísticas vitales para:
  - Estudiar los problemas y deficiencias de los sistemas actuales de registro civil y estadísticas vitales;
  - Determinar las acciones necesarias para superarlos;
  - Elaborar un plan para un programa continuo de mejora del registro;
  - Justificar el proyecto sobre la base de los beneficios de los sistemas de registro eficaces, tanto en el plano social como en el económico;
  - Tomar todas las medidas necesarias para obtener la aprobación por parte de los funcionarios gubernamentales, el jefe del Gobierno y otros funcionarios elegidos para un programa de mejora a largo plazo del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, y un compromiso definitivo de que proporcionarán la financiación necesaria para ello;
- b) Que si los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad están descentralizados, el órgano nacional de coordinación del registro civil y la autoridad de estadísticas vitales estén situados en el mismo ministerio o departamento que la oficina central de estadística responsable de la compilación de estadísticas nacionales;

- c) Que se haga hincapié en la importancia del desarrollo de sistemas integrados para asegurar la coordinación y normalización deseables del registro y las estadísticas;
- d) Que se adopten sistemas de recopilación de datos, sistemas de codificación, definiciones y clasificaciones normalizados que mejoren la comparabilidad de los datos tanto a nivel nacional como internacional;
- e) Que se mantenga la coordinación y la cooperación con las autoridades encargadas de los censos, las encuestas demográficas, los registros de población, las estadísticas de inmigración, sociales y de salud, así como con los organismos y departamentos que participan en la planificación del desarrollo económico y social;
- f) Que dentro del Comité Interinstitucional creado se establezcan subcomités para determinar y desarrollar los siguientes aspectos, con el objetivo de racionalizar los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad:
  - Un marco legal para los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, incluida la normalización de los formularios y los requisitos de registro;
  - Lo relativo a los procedimientos administrativos, organizativos, operativos y de gestión y al mantenimiento de los sistemas mejorados de registro civil y estadísticas vitales;
  - La informatización de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales y otras tecnologías modernas;
  - Un programa de comunicación para el desarrollo de sistemas eficaces de registro civil y estadísticas vitales.
  - Protocolos sobre la divulgación de información individual del registro civil para la investigación y usos públicos;
- g) Que se procure implementar el programa general de mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales dentro de un plazo específico, con los recursos disponibles, en el cual el programa de comunicación para el desarrollo debería ser un componente importante;
- h) Que se obtengan los servicios de personas de alto nivel y altamente cualificadas para diseñar, iniciar, implementar y operar el programa de mejora del registro de manera continua;
- i) Que el nuevo sistema esté diseñado para producir estadísticas vitales continuas sobre grupos sociales y económicos importantes del país, incluidas las agrupaciones urbano-rurales, étnico-culturales o socioeconómicas. La recopilación y el análisis de los datos deben hacerse con miras a salvaguardar los derechos humanos en lo que respecta a las prestaciones civiles y sociales, en particular entre los niños, los jóvenes y las mujeres;
- j) Que si el Gobierno del país está descentralizado, con estados/provincias autónomos que llevan a cabo sus propios sistemas de registro civil/estadísticas vitales, se normalicen los requisitos legales y de procedimiento del registro, incluida la expedición de certificados;
- k) Que cuando la responsabilidad del registro civil y las estadísticas vitales recaiga en un organismo u organismos del Gobierno nacional, la asignación de las funciones de registro a todos los niveles vaya acompañada de una clara designación de los deberes y responsabilidades con respecto al registro, la inscripción, la custodia de los registros, la presentación de informes estadísticos, la recopilación, compilación, análisis, presentación y difusión de datos, y la inspección y evaluación críticas del sistema, que evitarían situaciones en las que el registro sea una mera función de empleados de un departamento o nivel diferente del Gobierno o del municipio. La oficina nacional estaría facul-

tada para normalizar los formularios, los procedimientos y los métodos y para coordinar, unificar, supervisar y promover un registro eficiente y eficaz;

- l) Que se tomen medidas para que haya oficinas de registro fácilmente accesibles para todos los segmentos de la población y para incluir unidades móviles de registro según sea necesario, con una dotación de personal adecuada al número de acontecimientos que se produzcan en los distritos de registro;
- m) Que el registro se haga obligatorio por ley para cada acontecimiento vital que ocurra dentro de las fronteras del país. El sistema debe ser exhaustivo e imparcial e incluir a todos los grupos y personas, independientemente de su religión, profesión, idioma u otras circunstancias culturales o sociales. No se debe cobrar por el registro cuando el registro de un acontecimiento vital se realice dentro de plazo (por ejemplo, dentro de los siete días después de ocurrido el acontecimiento);
- n) Que las razones para realizar el registro y los incentivos relacionados con el disfrute de privilegios y derechos supeditados a la prueba del registro se hagan llegar al público en general y a los grupos objetivo mediante un programa eficaz de comunicación para el desarrollo continuo, que debe incluir la elección y celebración cada año de un mes, una semana o un día denominado “Mes (o semana, o día) del Registro”;
- o) Que la presentación de certificados de registro condicione la prestación de diversos servicios, incluidos los servicios religiosos relacionados con acontecimientos vitales;
- p) Que se considere la posibilidad de expedir un certificado gratuito en caso de registro dentro de plazo de un acontecimiento vital durante un período de prueba al comienzo del programa de comunicación para el desarrollo, a fin de motivar al público a registrar los nacimientos, las muertes fetales y otras defunciones, los matrimonios y los divorcios;
- q) Que en los registros se salvaguarde la confidencialidad de la información personal mediante protocolos estrictos sobre la divulgación de la información individual del registro civil y las estadísticas vitales únicamente para fines de investigación y usos públicos. La confidencialidad debe mencionarse en todas las intervenciones de comunicación;
- r) Que se aplique, siempre que sea posible, un sistema de vinculación de registros, de modo que, por ejemplo, el registro de un nacimiento pueda vincularse a un registro de matrimonio o a los registros de nacimiento de los padres, al nacimiento de hijos (o mortinatos) siguientes, a un divorcio y a un registro de defunción, a fin de proporcionar información valiosa sobre las personas para las historias genéticas y reproductivas familiares;
- s) Que el nuevo sistema sea capaz de prestar servicios satisfactorios al público, en particular la emisión de certificados dentro de un plazo adecuado, así como de proporcionar estadísticas puntuales y fiables a los encargados de la adopción de decisiones y la formulación de políticas del Gobierno;
- t) Que los registradores locales reciban formación en la prestación de servicios de forma amable, y para muestren una actitud afable en su comunicación con los beneficiarios de su actividad;
- u) Que el nuevo sistema incluya, siempre que sea posible, el uso de medios tecnológicos para gestionar y mantener una base de datos con un sistema de recuperación eficiente y con instalaciones adecuadas para la preservación segura y la protección de los documentos contra daños y otros riesgos;
- v) Que se dé prioridad a la obtención del apoyo y la cooperación de las sociedades médicas y los propios médicos, así como de otro personal de la salud, como enfermeras, matronas y personal de hospitales y clínicas de salud, para racio-

nalizar la cobertura, la puntualidad y la calidad del registro de los nacimientos vivos, las defunciones y las muertes fatales;

- w) Que se haga todo lo posible por educar y formar a los funcionarios del registro, en particular a nivel local, para que aumenten sus habilidades en el desempeño de las funciones de registro. Todo el personal de estadísticas vitales también debe recibir formación;
- x) Que se obtenga la participación y el compromiso de los jefes tribales, de los ancianos de las aldeas, los líderes religiosos/espirituales, las parteras tradicionales, los dirigentes de la comunidad y líderes de opinión, los grupos de mujeres, los políticos de todos los niveles, las personas que celebran matrimonios, las instituciones educativas, etcétera, a fin de contribuir al éxito del programa de mejora del registro, en particular a nivel comunitario;
- y) Que se utilicen herramientas innovadoras para obtener el cambio de comportamiento deseado y para abordar las normas sociales anti-registro (entretenimiento educativo, medios sociales, telecomunicaciones, etcétera);
- z) Que se establezca un mecanismo para seguir y evaluar los logros (o fallos) del programa de comunicación para el desarrollo y el programa general de mejora del registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad y para formular recomendaciones para seguir mejorando el sistema.

## Anexo 1

# Análisis de los factores determinantes de la no inscripción en Guinea. Datos recogidos en grupos de discusión y por observación

## Entorno propicio

### Normas sociales

Las normas sociales son muy fuertes en Guinea. El registro de los acontecimientos vitales suele estar influido por las normas sociales asociadas con muchos aspectos: nacimientos, defunciones, matrimonios, relaciones de poder dentro de la familia, importancia de los documentos oficiales, papel de las autoridades oficiales y religiosas, nuevas expectativas creadas...

Por regla general, la mayoría de la población del país considera que los documentos emitidos por las autoridades estatales no son de utilidad para ellos, aparte del papel no sirve para nada, aparte del certificado de nacimiento, que puede utilizarse para inscribirse en la escuela y para obtener el carnet de identidad. Cabe mencionar que la práctica general es celebrar los nacimientos y los matrimonios con una ceremonia religiosa y organizar funerales religiosos. Para los musulmanes, la gran mayoría de la población de Guinea, las tradiciones religiosas relacionadas con el nacimiento, la muerte o el matrimonio son mucho más importantes que el registro civil. Además, las mezquitas mantienen registros de todos los acontecimientos vitales y algunas de ellas ofrecen un documento que confirma el acontecimiento. Este documento tiene un valor emocional más alto que los certificados emitidos por el Estado.

No hay presión pública para que la gente registre sus acontecimientos vitales. Los miembros de la comunidad, los trabajadores sanitarios e incluso los registradores no entienden la necesidad del registro. Varios registradores confirmaron que no habían registrado su propio matrimonio o la muerte de sus padres porque no veían por qué debía hacerse.

En cuatro centros de registro civil visitados durante la misión, las tasas de registro eran muy bajas. Aunque la tasa de registro de nacimientos parece ser elevada en las investigaciones recientes (Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados, 2016 (MICS)), la situación sobre el terreno es muy diferente.

En la comuna de Mambia, en la región de Kindia, se habían inscrito solo 51 niños en el registro de nacimientos, desde abril de 2018 hasta 2019, aunque según los datos del centro de salud hubo 630 nacimientos en el centro y se produjeron varios cientos más (el número exacto no está disponible) en los puestos de salud. La tasa de registro es, pues, inferior al 10% para el municipio en cuestión. En el distrito urbano de Kindia, con 171.000 habitantes, durante los dos primeros meses de 2019 solo se registraron 144 nacimientos, con un total de 10.000 nacimientos anuales en centros sanitarios (alrededor de 2.000 durante el período de referencia de dos meses). En este caso la tasa de registro es incluso inferior al 10%. En el municipio de Friguiagbe, en los dos últimos años (2017-2019) solo se registraron 103 nacimientos, con un total de unos 3.000 niños nacidos en centros sanitarios



durante el período. En el municipio urbano de Dixinn, las tasas de registro de nacimientos son más elevadas (269 nacimientos registrados entre el 1 de enero y el 14 de febrero de 2019). El número total de nacimientos previstos al año en este municipio es de unos 6.200, por lo que una cobertura completa significaría unos 550 nacimientos registrados al mes. La diferencia entre estos datos (no representativos, pero importantes para comprender las tendencias) y los datos recogidos durante investigaciones como las realizadas por la encuesta MICS es la declaración voluntaria del certificado de nacimiento. En los grupos de discusión la gente suele confundir los certificados de nacimiento con las notificaciones de nacimiento emitidas en los centros sanitarios inmediatamente después del nacimiento.

El registro de defunciones está en un nivel muy bajo. En Kindia no se registraron fallecimientos en 2019 y en Dixinn solo hay tres fallecimientos registrados. En la comuna de Mambia se registraron 100 muertes en ocho años. Cabe mencionar que hay un período de tres días para registrar una muerte; después de este período, todas las muertes deben ser declaradas por el tribunal.

Las normas sociales generalizadas son:

- Las ceremonias religiosas de nacimiento, defunción y matrimonio prevalecen sobre todos los procedimientos civiles;
- El registro de una defunción o un matrimonio lo realizan las personas más ricas y los funcionarios, por cuestiones relacionadas con herencias;
- Después de la muerte de un ser querido, se debe guardar luto y no andar con papeleos;
- Los niños necesitan el certificado de nacimiento para ir a la escuela, pero eso sucederá más tarde; hay tiempo;
- Todo el mundo recibe una notificación de nacimiento en el centro sanitario; no es necesario otro documento;
- Solo los hombres pueden ir a registrar acontecimientos vitales. Las mujeres no saben cómo hacerlo.

## Legislación y políticas

Es necesario elaborar políticas apropiadas. Sin embargo, la comprensión de las disposiciones legales es muy rudimentaria y pobre. No hay formación para los registradores locales sobre la interpretación de la ley o sobre sus funciones. Los empleados de otros sectores, como el de la salud, no conocen la legislación sobre el registro civil.

Los procedimientos de registro del matrimonio son muy complicados. Se requieren demasiado documentos: certificados de nacimiento de ambos cónyuges, certificado de residencia, consentimiento de los padres, fotos de cada cónyuge y una solicitud manuscrita dirigida al ayuntamiento para anunciar la fecha de la boda. Todos estos documentos deben presentarse con un mínimo de 10 días de antelación y el anuncio del matrimonio debe publicarse en un lugar público de la comunidad con al menos con 10 días de antelación para que todos tengan la posibilidad de mostrar alegaciones. Solo si no se recibe ninguna objeción puede celebrarse oficialmente el matrimonio. En un país con una tasa de alfabetización muy baja, publicar un anuncio para toda la comunidad no tiene sentido, porque la gente no puede leerlo. Además, si el matrimonio ya se ha celebrado con una ceremonia religiosa, se considera válido, sin un complicado procedimiento de registro.

El registro de las defunciones también es un proceso muy difícil en términos burocráticos. No está claro cómo y dónde podría irse para confirmar un deceso. Incluso los registradores carecen de información clara sobre qué hacer exactamente para garantizar el registro adecuado de la muerte cuando una persona fallece.

Es necesario realizar una evaluación exhaustiva del marco legal para armonizarlo con otras políticas y descubrir incoherencias y obstáculos al registro de acontecimientos vi-

tales. Se deben revisar los documentos que han de proporcionarse para el registro de una muerte o un matrimonio si se quiere facilitar el proceso. Las tasas que se recauden para el registro civil deben ser uniformes y mucho más bajas que en la actualidad.

## Presupuesto y gastos

Baja asignación de fondos a la Dirección Nacional del Registro Civil. El presupuesto para la implementación de la Estrategia Nacional de Reforma y Modernización del Registro Civil en Guinea 2018-2022 es de unos 25 millones de dólares estadounidenses, de los cuales más de la mitad se dedica a fortalecer la movilización social y la promoción del registro de los acontecimientos vitales. Aunque algunos funcionarios afirman que el registro de los acontecimientos vitales es una de las prioridades del país, a nivel regional y local las prioridades principales son otras. Durante las visitas de la misión, en dos comunidades rurales la función de registrador la desempeñaban voluntarios, que recibían un pago simbólico. En otras comunidades, las comunas contrataban a personas que recibían un pago mensual de 440.000 francos (unos 50 dólares de los Estados Unidos). Por lo general, estas personas no tienen habilidades o conocimientos sobre el proceso. A los alcaldes no les interesa invertir dinero en el registro de los acontecimientos vitales, lo que es razonable en los casos en que hay que resolver problemas muy graves, como el agua y el saneamiento, la salud, la educación, y otros.

Las oficinas del registro civil no disponen de medios financieros para hacer frente a sus actividades de sensibilización e información. Los trabajadores comunitarios de salud tienen una moto para llegar a todas las poblaciones. Por su parte, los registradores civiles no tienen medios de transporte.

## Gestión y coordinación

Aunque existe un mecanismo de coordinación (la Comisión de Coordinación Intersectorial para la Reforma y Modernización del Registro Civil), que debería reunirse trimestralmente, algunos interesados que trabajan sobre el terreno no tienen conocimiento de esas reuniones. Ahora que la estrategia de reforma y modernización del registro civil ha sido validada por todos los interesados, la Dirección Nacional del Registro Civil convocará más a menudo a la Comisión de Coordinación; también tiene previsto crear mecanismos similares a nivel regional. Esto asegurará una coordinación mejor.

Sin embargo, se deberían encontrar sinergias y asegurar la coordinación de todas las actividades relacionadas con la creación de demanda de servicios de registro civil. En algunas campañas organizadas por diferentes actores, el registro de los nacimientos se ofrece de forma gratuita. En los grupos de discusión en las zonas rurales, algunos participantes confirmaron que los padres suelen esperar a las campañas de inscripción para registrar el nacimiento de sus hijos porque no están dispuestos a pagar. De esta manera, muchos padres sobrepasan la fecha límite para el registro del nacimiento y se exponen a una sentencia complementaria.

Los interesados no tienen una visión única sobre la forma de enfocar el proceso de registro civil, especialmente en lo que respecta a la creación de demanda. Muchas normas sociales, prácticas socioculturales y creencias no son consideradas cuando se diseñan programas de creación de demanda. La emisión de certificados de nacimiento en gran número durante una campaña puntual no aumenta el valor del registro civil y perpetúa la idea generalizada de que “el Estado y los proyectos internacionales lo necesitan”. Las poblaciones no entienden la necesidad de registrar sus acontecimientos vitales. Es necesario contar con una estrategia común de cambio social en la que cada agente interesado tenga su papel y sus ámbitos de intervención, para modificar las percepciones de la población en general y asimismo la de quienes participan directa o indirectamente en la prestación de servicios: registradores civiles, trabajadores sanitarios, educadores, alcaldes, jefes de aldea, dirigentes de distrito, líderes religiosos, organizaciones no gubernamentales, etcétera. Esa

estrategia garantizará la convergencia de todas las actividades y alcanzará los resultados previstos en la Estrategia Nacional de Reforma y Modernización del Registro Civil.

## Suministro

### Disponibilidad de productos y elementos esenciales

Según las observaciones de la misión, las oficinas del registro civil no son una prioridad en las zonas rurales. Deberían estar abiertas de 8:30 a 16:30 y disponer de registros y todos los inventarios necesarios, pero la situación es muy diferente. En todos los casos se debía llamar e invitar a la discusión al registrador civil, pero en dos de los cuatro casos la oficina no estaba funcionando. Los registros estaban en muy mal estado y no se respeta la obligación de cerrar los registros al final de cada año y abrir uno nuevo. En un caso, el juez había firmado y sellado un registro de defunciones en 2012; en otro caso los registros estaban fechados en 2017 y 2018.

Para ser utilizados, los registros deben ser firmados y sellados por el tribunal. La recepción de los registros puede tardar unas dos semanas. Si el registro anterior se completó, no se realiza ningún registro durante esas dos semanas.

Aunque los nuevos registros seguros ya se han impreso y distribuido, todavía no se utilizan en las cuatro oficinas de estado civil visitadas. No hay ningún armario para conservar los registros de manera segura. Además, no se completan ni se envían los extractos que generalmente se deben enviar a los organismos de justicia y estadísticas. En el municipio de Dixinn, esas hojas se dejan vacías; en otros municipios, la hoja principal también está vacía, por lo que no se registran los datos de la persona que ha obtenido el certificado de nacimiento.

Los libros del pueblo existen, pero no se usan y están vacíos en la oficina de registro. En cuatro de las comunidades visitadas, el sistema que utiliza los libros del pueblo no funciona.

### Acceso a servicios con personal adecuado, con instalaciones e información

El acceso geográfico a los servicios de registro civil se limita a las poblaciones situadas cerca de la oficina de registro. Existe un plan para crear centros de registro civil secundarios. Según las autoridades competentes, actualmente hay 342 centros primarios y seis centros secundarios. Sin embargo, como la implantación de los centros secundarios no se ha implementado aún completamente, la gente se queja de que hay mucha distancia hasta el centro de registro civil. Obviamente, la distancia media varía según las comunidades. En el municipio de Mambia, la distancia máxima al centro de registro civil es de aproximadamente 40 kilómetros. En Kindia, esta distancia se estimó en 7 kilómetros, y en Dixinn, en unos 5 km. La distancia es un obstáculo importante para el registro de acontecimientos vitales, especialmente para la inscripción de nacimientos y defunciones, que van acompañados de prácticas culturales arraigadas. En primer lugar, se necesitan dos visitas a los centros de registro civil para obtener un certificado: una para llevar todos los documentos necesarios y otra, en un plazo máximo de tres días, para recoger los extractos. Esto hace que el proceso sea aún más complicado.

Para garantizar el acceso a los servicios de registro civil se debería proporcionar información a los miembros de la comunidad. Durante los debates, la gente no sabía que tenía que registrar las muertes ni conocía dónde ni cómo hacerse. En el caso del registro de nacimientos, la notificación de nacimiento sustituye al certificado de nacimiento expedido por la oficina del registro civil. Los trabajadores sanitarios no informan a los padres del procedimiento que deben seguir después de recibir la anotación de nacimiento. En las comunidades visitadas, el registro de defunciones estaba casi en el nivel 0.

La interoperabilidad entre los diferentes sectores a nivel local no existe, aunque a veces estén geográficamente próximos entre sí. Falta información a todos los niveles, desde la

información básica para las autoridades locales responsables (estado civil, salud, educación) hasta la población en general.

Se identificaron las siguientes lagunas de información:

- Las personas que trabajan en los centros de registro civil (a menudo voluntarios o agentes comunitarios) no disponen de información básica sobre cómo actuar, sobre las disposiciones legales relativas a sus obligaciones y sobre cómo deben sensibilizar a la población;
- Los alcaldes carecen de información sobre la importancia del registro de los nacimientos, las defunciones y los matrimonios y no tienen instrucciones escritas claras sobre su función;
- Los agentes comunitarios (trabajadores de la salud, educadores, líderes comunitarios no oficiales, líderes religiosos, etcétera) no disponen de la información básica y de los conocimientos de comunicación necesarios para animar a los miembros de la comunidad a registrar sus acontecimientos vitales. Además, los agentes comunitarios tienen percepciones erróneas y estereotipos con respecto al registro de los acontecimientos vitales;
- La población en general no recibe información alguna sobre la necesidad de registrar los acontecimientos vitales. Cuando los padres reciben la anotación de nacimiento, los trabajadores sanitarios rara vez explican lo que deben hacer con ella. Con respecto al registro de las defunciones y los matrimonios, el conocimiento de la necesidad del registro es casi inexistente. Todos los participantes en los grupos de discusión confirmaron que no sabían realmente que se requería un certificado de defunción y de matrimonio, especialmente porque ya se habían celebrado las ceremonias religiosas correspondientes y no era necesario participar en nuevas “ceremonias” de documentación.

## Demanda

### Accesibilidad económica

Los servicios de registro civil se pagan, y cada ayuntamiento establece la cantidad. Por lo tanto, los costes varían mucho. Las comunidades rurales tienen precios más altos por los servicios de registro. De este modo, el precio del registro de un nacimiento va desde 3.000 hasta 10.000 francos. En las zonas urbanas, como Kindia y Dixinn (Conakry), el precio es de entre 3.000 y 5.000 francos. En las comunidades rurales (Mambia y Friguiagbe) el precio es de 10.000 francos.

El registro de una defunción cuesta incluso más: entre 5.000 y 20.000 francos. En este caso, el coste adicional está relacionado con la obtención de la confirmación de la muerte por un centro sanitario o un trabajador de la salud. Si se pide a alguien que confirme la muerte, el coste adicional puede alcanzar los 60.000 francos.

El registro del matrimonio es el más caro: cuesta entre 30.000 y 50.000 francos en las zonas urbanas, y unos 100.000 francos en las zonas rurales.

Cabe mencionar que las ceremonias religiosas se consideran más importantes que las civiles y que para las ceremonias que se celebran en las mezquitas, por ejemplo, la gente gasta por lo menos 50.000 francos (bautismo, matrimonio y funerales). Las tasas del registro civil son una carga adicional para las familias, porque no quieren sustituir las ceremonias religiosas por las civiles.

Cuando se pidió una estimación de los gastos de transporte, la mayor parte de los encuestados señaló que se necesitaban por lo menos 10.000 francos para viajar a la oficina de registro. Cabe señalar que se requieren al menos dos viajes para completar el proceso de registro civil.

Se están realizando esfuerzos por que el registro civil sea gratuito para todos y para emplear a funcionarios que estén debidamente formados y sean capaces de prestar servicios con eficacia.

### Prácticas y creencias sociales y culturales

La percepción general que se tiene del registro civil es que no es importante para los ciudadanos, sino que es el Estado el que lo necesita. Muchas prácticas y creencias socioculturales impiden que las personas soliciten servicios de registro.

Las consideraciones religiosas son muy fuertes. Todos los acontecimientos vitales tienen ceremonias específicas que se supone que la gente debe organizar en las mezquitas. Guinea tiene una población musulmana muy elevada y prevalecen las tradiciones islámicas. Hasta ahora no se ha llegado a un acuerdo oficial con el Secretario General de la Liga del Mundo Islámico para participar en o promover el registro civil. Se ha llegado a un acuerdo con la Iglesia Católica; para la celebración del matrimonio religioso, los católicos deben llevar a la iglesia el certificado civil oficial de matrimonio.

Prácticas relacionadas con el nacimiento: Después de dar a luz, las mujeres generalmente permanecen en el centro sanitario durante unas seis horas y luego son acompañadas en casa por una mujer mayor. Aunque la notificación del nacimiento debe hacerse en el centro sanitario después del alumbramiento, la madre no sabe el nombre del niño antes del bautismo. Por lo general, el padre da nombre al niño, y si el padre no está presente, esa información se transmite a un pariente varón o a un amigo del padre. Al regresar del hospital, la notificación de nacimiento recibida en el centro sanitario se entrega al padre. Los hombres de la familia se encargan de los documentos, los conservan y suelen realizar el registro civil. Esto se considera una cuestión de control. Durante los siete días posteriores al nacimiento, el niño no tiene nombre y a la madre no se le permite salir de la casa. Solo después del bautismo, en el séptimo día, el niño tiene un nombre y su madre puede salir del hogar. Si el niño no sobrevive a la primera semana de vida no recibe ningún nombre y es enterrado de forma anónima. Por consiguiente, en ese caso, no hay registro del nacimiento ni de la muerte.

El registro del nacimiento es decisión del hombre, porque tiene todos los documentos y el dinero para ello. De las conversaciones con los registradores se desprende que el 95% de las personas que solicitan servicios de registro son hombres. El nivel de alfabetización de las mujeres es mucho más bajo que el de los varones, y el papel tradicional de comunicación con las autoridades se asigna a los hombres.

Normalmente, el nacimiento se celebra con el bautismo, durante la ceremonia religiosa, y todos los invitados traen una pequeña contribución económica como regalo para el recién nacido. Con la concienciación adecuada, parte de este dinero podría gastarse en el registro civil. La ampliación del plazo de inscripción para los nacimientos a seis meses es beneficiosa en este caso.

En un principio, en Guinea se impuso un impuesto per cápita. Aunque ahora ese impuesto ha sido eliminado, los ciudadanos temen pagos adicionales al Estado si registran a todos sus hijos.

El registro de las muertes es mucho más complicado, porque hay demasiadas prácticas y creencias culturales vinculadas a ellas. El entierro después de la muerte debe tener lugar entre dos oraciones, por lo que normalmente solo se tarda unas horas en enterrar al difunto. Durante este tiempo, los miembros de la familia están de duelo y no tienen tiempo de obtener una confirmación de la muerte que se utilizará para fines de registro. El plazo oficial para registrar la muerte ante las autoridades del registro civil es de tres días, lo que hace que el registro de la muerte sea aún más complicado. Se considera que si un niño muere, será un intermediario entre los padres y Dios y puede pedir favores para su familia. Los padres y los familiares no deben llorar ni sufrir.

Algunas creencias también influyen en el registro de las muertes:

- Nunca se habla del difunto después de su muerte; se le deja descansar en paz;
- Solicitar un certificado de defunción es un proceso doloroso para los familiares del fallecido;
- No es necesario un documento de este tipo, excepto en el caso de que medien cuestiones de herencia o propiedad;
- El entierro en el cementerio cuesta alrededor de 100.000 francos CFA. Mucha gente tiende a ser enterrada alrededor de la casa;
- No hay obligación de enterrar en lugares específicos y no se requieren documentos, ni siquiera para el entierro en cementerios;
- El registro de la muerte no es obligatorio.

Para enterrar a una persona en un cementerio, no es necesario presentar un certificado de defunción. Si la persona está muerta no hay necesidad de revivir la pena a través de todo ese proceso de registro de las muertes. No hablar del difunto es uno de los mecanismos para afrontar la muerte de una persona cercana. Además, la oficina del registro civil está muy lejos, lo que no alienta a la gente a registrar la muerte, salvo si hay un problema de herencia o de reparto de tierras. Si el marido muere y el fallecimiento no se registra oficialmente, su mujer se convertirá en la esposa de su hermano, pero si la muerte del marido se registra oficialmente, la mujer es libre de hacer lo que quiera. Las tradiciones no están relacionadas con el registro legal. La gente tiene intención de respetar uno de ambos, pero no perciben una solución combinada.

Por otro lado, los matrimonios se celebran muy pronto en las mezquitas. La tradición es que la boda se celebre con una ceremonia religiosa. Normalmente, el imán ofrece una confirmación de matrimonio, por lo que la gente no ve la necesidad de registrar el matrimonio oficialmente. La mayoría de los entrevistados no ven el valor de la ceremonia oficial. En los centros de registro civil, el matrimonio se percibe como una ceremonia en sí misma; no hay posibilidad de ir solamente a declarar el matrimonio. Incluso después de la ceremonia religiosa, los cónyuges deben hacer la ceremonia civil, no solo para el registro. Por lo tanto, hay costes adicionales.

### Momento oportuno y continuidad de uso

Muchos de los entrevistados confirmaron que no piden un certificado de nacimiento para todos sus hijos. Cuando el tiempo y otras circunstancias lo permiten, registran el nacimiento de algunos de sus hijos, pero otros no lo hacen. Algunos confirmaron que esperan las campañas en las que el registro de los nacimientos sea gratuito. El registro de las defunciones se considera un proceso inútil; el registro oficial del matrimonio también se considera innecesario.

### Calidad

No está garantizada la calidad del registro, ni que sea completo. No se realiza ningún seguimiento, ni inspecciones periódicas. En algunos centros de registro civil, desde 2012 no se ha realizado ninguna inspección o seguimiento para garantizar la calidad del registro. La confianza en los documentos emitidos por las autoridades del registro civil es muy baja. En los mercados se venden certificados de registro civil similares de forma ilegal. Algunos prefieren comprar esos documentos a hacer todo el esfuerzo para conseguir un documento oficial, ya que no existe ningún mecanismo para verificar si el certificado ha sido expedido legalmente o comprado de forma ilegal. Aunque se deben mantener registros y se envían hojas separadas a los organismos de justicia y estadísticas, este sistema no funciona. Además, no todos los registros se completan correctamente. Hay casos en los que el certificado se expide y se entrega a la persona que lo solicita, pero el resto de la hoja no se rellena, por lo que no es posible conocer la identidad de la persona a la que se ha expedido el certificado.

En dos de los cuatro centros visitados, el personal de registro civil era casi analfabeto, y la exactitud de los certificados escritos a mano es cuestionable. Para los ciudadanos de Guinea que desean visitar Europa, estos certificados representan un gran problema. Parece ser que la Embajada de Francia no reconoce muchos certificados de nacimiento o de matrimonio emitidos oficialmente debido a la considerable cantidad de errores que contienen.

## Anexo 2

# Cómo elaborar una estrategia de comunicación para el desarrollo\*

El desarrollo de una estrategia de comunicación para influir en el cambio de comportamiento no tiene que llevar mucho tiempo. Se necesita una estrategia para asegurar un impacto mayor en el comportamiento. La estrategia permite sacar el máximo provecho del presupuesto disponible, medir cualquier cambio y motivar a la gente para lograr los resultados deseados.

Al desarrollar una estrategia de comunicación para el cambio de comportamiento hay que diseñar cada paso para que sea lo más participativo posible. La participación en todas las etapas del proceso permite a los representantes de la comunidad ser parte en las decisiones y ayuda a las comunidades afectadas a identificarse con el proyecto y a lograr una sensación de normalidad en su sistema alterado.

A continuación se presentan algunos pasos esenciales que se pueden seguir en la elaboración de los detalles de una estrategia de comunicación para el desarrollo.

### Primer paso

Reúna a todas las partes interesadas. Trabaje conjuntamente con los diversos interesados del Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los representantes de la comunidad (de un programa determinado o de sectores relacionados entre sí, por ejemplo) desde lo antes posible para determinar qué resultados de comportamiento debe lograr su estrategia de comunicación para el programa o sector en cuestión:

- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades de los distintos asociados?
- ¿Cómo se financiará, implementará, se seguirá, documentará y notificará el plan?
- ¿Cómo se utilizarán los resultados del seguimiento en las diferentes fases de la implementación?

### Segundo paso

Planifique y realice una evaluación rápida de la comunicación basada en una combinación apropiada de instrumentos.

### Tercer paso

Determine el público o públicos (grupos participantes) y defina los objetivos y los resultados de comportamiento específicos que le gustaría obtener con su estrategia de comunicación. Defina los resultados de comportamiento de modo que sean SMART:

- Específicos (**Specific**) en cuanto a un tema (un comportamiento, una habilidad, conocimiento, actitudes), un grupo específico y la ubicación geográfica;
- Medibles (**Measurable**), de modo que los cambios en el comportamiento de las personas se puedan medir, ya sea de manera cuantitativa o cualitativa;

\* *Behaviour Change Communication in Emergencies. A UNICEF Toolkit, 2006.*



- Alcanzables (**Achievable**), en el sentido de que los resultados de comportamiento se correlacionan con un objetivo que es factible alcanzar por los asociados del programa y que se identifican y presupuestan todos los recursos necesarios;
- Relevantes (**Relevant**), para que los resultados de comportamiento previstos representen un hito en la cadena de resultados y contribuyan al logro de compromisos para la respuesta de emergencia;
- Definidos en el tiempo (**Time-bound**), en el sentido de que se ha fijado un plazo en el que se espera que se produzcan los cambios.

Tenga en cuenta que los resultados de comportamiento tienen que contribuir a los resultados generales, es decir, al aumento de las tasas de registro civil.

### Cuarto paso

Basándose en los resultados de comportamiento específicos deseados, determine los detalles de la estrategia de comunicación:

- ¿Qué combinación de estrategias de comunicación se usará: promoción, comunicación para el cambio de comportamiento, movilización social?
- ¿Qué grupos de personas deben participar como asociados para movilizar, orientar o formar?
- ¿Qué necesidades y orientaciones específicas de formación se requieren para qué grupo(s) para que el plan se lleve a cabo rápidamente?
- ¿Qué actividades de comunicación, mensajes principales y materiales? ¿Dónde puede obtener ejemplos de mensajes y materiales que pueda adaptar rápidamente?
- ¿Qué combinación de canales de comunicación (por ejemplo, medios de comunicación de masas, comunicación interpersonal, medios comunitarios, etcétera)?
- ¿Cuál es el plan de difusión de los mensajes y materiales de comunicación?
- ¿Cuál es el calendario de las actividades de comunicación?
- ¿Cuál es el plan de seguimiento (incluidos los indicadores y medios de verificación), evaluación, documentación y presentación de informes?
- ¿Cuál es el presupuesto total?

### Quinto paso

Al implementar la estrategia, tenga en cuenta lo siguiente:

- Pruebe los mensajes y materiales previamente con grupos representativos de diferentes comunidades;
- Lleve a cabo la formación desde el principio; esto puede incluir la formación de comunicadores interpersonales como animadores, educadores de pares, trabajadores sanitarios, profesores y jóvenes;
- Oriente e involucre a los periodistas en sus esfuerzos;
- Movilice a asociados y comunidades para que apoyen y apliquen el plan.

### Sexto paso

Establezca un sistema de seguimiento. Gestione y supervise las actividades de comunicación como parte del seguimiento del programa general. Lo ideal sería utilizar sistemas de seguimiento de comunidades en los grupos de población afectados. Sobre la base de los datos de seguimiento, ajuste las actividades y los materiales en consecuencia. Los datos sobre el programa y la prestación de servicios, como el aumento de las tasas de registro de defunciones, también sirven como información de seguimiento y deben utilizarse para modificar las actividades o los mensajes de comunicación.

### **Séptimo paso**

Evalúe y vuelva a planificar si es necesario. Basándose en los resultados de comportamiento deseados, evalúe los resultados y, si es posible, cualquier impacto en el comportamiento. Difunda los resultados a los asociados, incluidos los miembros de la comunidad. Determine la necesidad de medidas adicionales y de apoyo continuado para moldear los comportamientos. Al evaluar el impacto, las contribuciones que pueden vincularse a los esfuerzos de comunicación deben ser parte integrante de una evaluación de programa y no una evaluación separada de las iniciativas de comunicación.

## Anexo 3

# Plantilla del programa del taller sobre el análisis de la situación y la elaboración de una estrategia de comunicación para el desarrollo

DÍA 1					
Hora	Sesión	Método de formación	Responsable	Documentos y herramientas necesarios	
8:30-9:15	Sesiones de apertura, instrucciones logísticas	Sesión plenaria			
9:15-10:00	Presentación de los participantes	Ejercicio			
10:00-11:00	Presentación del Programa Nacional de Mejora del Registro Civil y Estadísticas Vitales	Presentación			
11:00-11:20	Descanso para el café				
11:20-11:50	Presentación del enfoque teórico con respecto a la comunicación para el desarrollo Discusiones	Presentación Debate			
11:50-12:20	La situación del registro civil en el país	Presentación Discusión			
12:20-12:40	Ejercicio interactivo: cartografía de las iniciativas de registro civil aplicadas en el país; deben participar las personas adecuadas entre los asistentes	Ejercicio			
12:40-13:00	Análisis DAFO y análisis causal	Presentación plenaria			
13:00-14:00	Almuerzo				
14:00-15:00	Trabajo de grupo: Grupo 1. Análisis causal Grupo 2. Análisis DAFO	Ejercicio			
15:00-16:00	Presentación y validación del trabajo de grupo	Discusión Validación			
16:00-16:20	Descanso para el café				
16:20-16:50	Presentación sobre el establecimiento de metas y objetivos Debates plenarios: identificación de objetivos para la estrategia de comunicación para el desarrollo	Presentación Debates plenarios			
16:50-17:30	Trabajo en grupo: resultados e indicadores para la estrategia de comunicación para el desarrollo basada en los principios SMART; fuentes de verificación.	Ejercicio			
17:30-18:15	Presentación, discusión y validación del trabajo de grupo	Debates plenarios			
18:15-18:30	Conclusiones				

DÍA 2				
Hora	Sesión	Método de formación	Responsable	Documentos y herramientas necesarios
9:00-9:15	Informe del día 1	Presentación		
9:15-9:30	Enfoque teórico: identificación de los participantes y del círculo de influencia	Presentación		
9:30-10:30	Plenario: identificación de los grupos participantes a nivel micro (personal, familiar, comunitario)	Debates plenarios Ejercicio		
10:30-11:30	Trabajo en grupo: análisis de los participantes a nivel micro (persona, familia y comunidad); comportamientos, barreras, normas sociales	Ejercicio		
11:30-11:50	Descanso para el café			
11:50-13:00	Trabajo en grupo: análisis de los participantes a nivel micro (persona, familia y comunidad); comportamientos, barreras, normas sociales ( <i>continuación</i> )	Ejercicio		
13:00-14:00	Almuerzo			
14:00-15:00	Presentación en pleno del trabajo de grupo, lluvia de ideas, validación	Debates plenarios		
15:00-15:10	Presentación teórica: círculo de influencia; niveles meso y macro			
15:10-16:00	Trabajo en grupo: niveles meso y macro; identificación de participantes y barreras	Ejercicio		
16:00-16:20	Descanso para el café			
16:20-17:00	Trabajo en grupo: niveles meso y macro; identificación de participantes y barreras ( <i>continuación</i> )	Ejercicio		
17:00-18:00	Presentación en pleno del trabajo de grupo, lluvia de ideas, validación	Debates plenarios		
18:00-18:15	Conclusiones			
DÍA 3				
9:00-9:15	Informe del día 2			
9:15-9:45	Presentación teórica: mensajes y argumentos Discusiones	Presentación y debates en sesión plenaria		
9:45-10:15	Recuerdo: objetivos, participantes y barreras	Presentación y debates		
10:15-11:30	Trabajo en grupo: para cada objetivo, identificar a los participantes a nivel micro, los comportamientos existentes, los comportamientos deseados, mensajes, argumentos	Trabajo de grupo		
11:30-11:50	Descanso para el café			
11:50-13:00	Trabajo en grupo: para cada objetivo, identificar a los participantes a nivel micro, los comportamientos existentes, los comportamientos deseados, mensajes, argumentos ( <i>continuación</i> )	Trabajo de grupo		
13:00-14:00	Almuerzo			
14:00-15:00	Presentación en pleno del trabajo de grupo, lluvia de ideas, validación	Debates plenarios		
15:00-16:00	Trabajo en grupo: niveles intermedio (meso) y nacional (macro): mensajes y argumentos para el cambio social y la promoción	Trabajo de grupo		
16:00-16:20	Descanso para el café			
16:20-17:00	Trabajo en grupo: niveles intermedio (meso) y nacional (macro): mensajes y argumentos para el cambio social y la promoción ( <i>continuación</i> )	Trabajo de grupo		
17:00-18:00	Presentación en pleno del trabajo de grupo, lluvia de ideas, validación	Debates plenarios		
18:00-18:15	Conclusiones			

DÍA 4				
Hora	Sesión	Método de formación	Responsable	Documentos y herramientas necesarios
8:45-9:00	Informe del día 3			
9:00-9:15	Recuerdo: análisis DAFO	Presentación		
9:15-10:00	Debates plenarios: plataformas y mecanismos de implementación para todos los niveles	Debate plenario		
10:00-10:15	Presentación: diferentes enfoques de la comunicación para el desarrollo	Presentación		
10:15-11:30	Elaboración del plan de implementación para tres categorías de participantes a nivel micro. Agrupar las actividades por categorías: cambio de comportamiento, cambio social, movilización de la comunidad, medios de comunicación, promoción	Trabajo de grupo		
11:30-11:50	Descanso para el café			
11:50-13:00	Elaboración del plan de implementación para tres categorías de participantes a nivel micro. Agrupar las actividades por categorías: cambio de comportamiento, cambio social, movilización de la comunidad, medios de comunicación, promoción (continuación).	Trabajo de grupo		
13:00-14:00	Almuerzo			
14:00-15:30	Presentación en pleno del trabajo de grupo, lluvia de ideas, validación	Debates plenarios		
15:30-15:45	Recuerdo: participantes en los niveles meso (intermedio) y macro (nacional) Instrucciones para el trabajo en grupo	Presentación		
15:45-16:30	Elaboración del plan de implementación en dos niveles (meso y macro). Agrupar las actividades por categorías: cambio social, creación de capacidad, promoción	Trabajo de grupo		
16:30-16:50	Descanso para el café			
16:50-17:30	Elaboración del plan de implementación en dos niveles (meso y macro). Agrupar las actividades por categorías: cambio social, creación de capacidad, promoción (continuación)	Trabajo de grupo		
17:30-18:30	Presentación en pleno del trabajo de grupo, lluvia de ideas, validación	Debates plenarios		
18:30-18:45	Conclusiones			
DÍA 5				
Hora	Sesión	Método de formación	Responsable	Documentos y herramientas necesarios
9:00-9:15	Informe del día 4			
9:15-11:00	Identificación de las organizaciones responsables de cada intervención en el plan de implementación	Debate plenario		
11:00-11:20	Descanso para el café			
11:20-12:00	Identificación de las organizaciones responsables de cada intervención en el plan de implementación (continuación)	Debate plenario		
12:00-12:40	Conclusiones, recomendaciones y pasos siguientes	Debate plenario		
12:40-13:00	Observaciones finales	Discurso de clausura		

## Anexo 4

# Identificación de los principales participantes en la estrategia (públicos)\*

### Identificación del problema

Objetivos generales	
Objetivos de comportamiento	
Objetivos de comunicación	

### Grupos principales de participantes

<p><b>En el nivel comunitario</b></p> <p>Participantes primarios (personas) = Personas cuyo comportamiento queremos cambiar</p> <p>Participantes secundarios (interpersonal) = Los que influyen en los participantes primarios en el ámbito familiar</p> <p>Participantes terciarios = Los que tienen influencia a nivel comunitario: líderes locales, líderes religiosos, profesores, médicos, líderes de opinión, asociaciones locales, etcétera</p>	
<p><b>En el nivel intermedio</b></p> <p>¿Quién será responsable de la implementación de la estrategia: autoridades, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación?</p>	
<p><b>En el nivel nacional/regional</b></p> <p>¿Quién se encargará de la elaboración de políticas, asignará recursos financieros y garantizará las políticas estatales e internacionales?</p>	
Comunidad	Persona <hr/> Secundario <hr/> Terciario
Intermediario	
Nacional/regional	

\* Adaptado de *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

## Anexo 5

# Análisis del comportamiento\*

Identificar los conocimientos, actitudes y prácticas existentes

	Participantes			Nivel	
	Primario	Secundario	Terciario	Intermediario	Nacional/ regional
¿Qué conocimiento tiene cada categoría de participantes del problema?					
¿Cuáles son sus actitudes?					
¿Cuáles son sus prácticas?					

Cambios deseables

	Participantes			Nivel	
	Primario	Secundario	Terciario	Intermediario	Nacional/ regional
¿Cuál es el comportamiento deseado para cada grupo participante?					

Determinantes del comportamiento: ventajas y barreras

	Participantes			Nivel	
	Primario	Secundario	Terciario	Intermediario	Nacional/ regional
¿Cuáles son las principales ventajas/intereses para que este grupo adopte el comportamiento deseable?					
¿Cuáles son las barreras para la adopción del comportamiento deseable?					

\* Adaptado de *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

## Anexo 6

### Identificación de mensajes y argumentos\*

	Participantes			Nivel	
	Primario	Secundario	Terciario	Intermediario	Nacional/ regional
Comportamiento deseable					
¿Qué le diría a cada grupo participante para recomendar este comportamiento (mensaje)?					
¿Qué argumentos ofrecería a estos grupos para cambiar su comportamiento o para apoyar a otros en la adopción de un nuevo comportamiento? ¿Cuáles serían las ventajas?					
Canales de información					
Fuentes de información					

\* Adaptado de *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.



## Anexo 7

### Planificación de actividades\*

Después de realizar el análisis, fijar los objetivos e identificar a los participantes, los canales y los mensajes, debe planificar su actividad. Para lograr los resultados de comportamiento, necesitará al menos dos años. Una vez decididos los elementos del diseño estratégico (por ejemplo, la meta, los objetivos, los enfoques, los canales de comunicación y las actividades), estos deben describirse en un documento conciso de diseño estratégico que incluya un plan de implementación.

#### Formato de planificación de actividades para usar en los ejercicios de los talleres de planificación estratégica

N.º	Actividad	Canal	Fuente	Cronología	Responsable
Participantes primarios					
Participantes secundarios					
Participantes terciarios					
Participantes en el nivel intermedio					
Participantes en el nivel nacional/regional					

\* Adaptado de *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, UNICEF, 2015.

## Anexo 8

# Preguntas genéricas para las pruebas previas de diversos prototipos de materiales de comunicación\*

*(Véase el cuadro en las páginas siguientes)*

---

\* Véase *Effective Communication for Measles and Rubella Elimination in the African Region Guidelines for Programming Managers, Communication Specialists and Implementers*, UNICEF, 2015; *Jane T. Bertrand. Communication Pretesting*, Media Monograph, vol. 6, Communication Laboratory. The Community and Family Study Center, Universidad de Chicago, 1978; y Guy Scandlen, *Pre-testing: A short handbook. Communication for Development Network*, 2008.

Preguntas para anuncios de radio y televisión (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)	Preguntas para películas y videos (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)	Carteles (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)	Folletos/manual (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)
<p>Por favor, dígame con sus propias palabras lo que decía el anuncio.</p> <p>¿Sintió que el anuncio le pedía que hiciera algo en particular?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿El anuncio decía algo que no cree que sea verdad?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué no es verdad?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Decía el anuncio algo que pudiera molestar u ofender a la gente que vive en _____?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Cree que este anuncio va dirigido a gente como usted, o es para otro tipo de gente?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A gente como yo</li> <li>■ A otra gente.</li> </ul> <p>Si ha contestado "A otra gente", ¿por qué?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ No sé</li> </ul>	<p>Dependiendo de la naturaleza del contenido, haga una o ambas de estas dos preguntas:</p> <p>a) ¿Cuál cree que es el mensaje de la película o video? (¿Qué cree que la película o video intentaba decirle?)</p> <p>b) ¿Cuál cree que fue la principal razón por la que se hizo esta película/video?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ¿Para entretener a la gente?</li> <li>■ ¿Para informarles sobre algo?</li> <li>■ ¿Para persuadirles para que hagan algo?</li> </ul> <p>En general, ¿cree que es buena idea hacer una película o video sobre _____ (tema de la película)?</p> <p>¿Qué hay de bueno o malo en la película o video?</p> <p>¿Decía el anuncio algo que pudiera molestar u ofender a la gente que vive en _____?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué puede molestar?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Cree que esta película/video, etcétera, va dirigido a gente como usted o es para otro tipo de gente?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A gente como yo</li> <li>■ A otra gente.</li> </ul> <p>Si ha contestado "A otra gente", ¿por qué?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ No lo sé</li> </ul> <p>¿Hubo algo que le gustó mucho de la película?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué fue lo que le gustó?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul>	<p>Me gustaría mostrarle esto (imagen, foto), que puede que usemos en uno de nuestros carteles.</p> <p>Por favor, dígame qué ve en esta imagen y qué le parece.</p> <p>Ahora me gustaría mostrarle el cartel entero. ¿Cuál es el mensaje de este cartel? ¿Qué cree que dice?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> <li>■</li> <li>■</li> </ul> <p>Si la persona entrevistada no sabe leer, pregunte: "Solo mirando la imagen, ¿qué cree que dice esta imagen?"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> <li>■</li> <li>■</li> </ul> <p>¿Siente que el cartel le pide que haga algo en particular?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué cree usted que le pide?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿El cartel decía algo que no cree que sea verdad?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué no es verdad?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Hay algo en este cartel que pueda molestar u ofender a la gente que vive en _____?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué puede molestar?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>(Si hay gente en las fotos)</p> <p>¿Las personas que aparecen en este cartel le recuerdan a sus amigos o son diferentes?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Como mis amigos</li> <li>■ Diferentes de mis amigos.</li> </ul> <p>Si son diferentes, ¿en qué sentido lo son?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ No sé</li> </ul>	<p>Si está elaborando un folleto, siga algunos de estos procedimientos:</p> <p>Nuestra organización está preparando un folleto o un manual para la gente de su comunidad.</p> <p>Nos gustaría que nos aconsejara sobre la portada. Aquí hay tres diseños. (Enseñe los diseños). ¿Cuál le gusta más?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A</li> <li>■ B</li> <li>■ C</li> </ul> <p>¿Por qué prefiere el diseño seleccionado?</p> <p>No hemos decidido el color de la portada. (Muestre las opciones de los colores)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A</li> <li>■ B</li> <li>■ C</li> </ul> <p>¿Qué colores le gustan más?</p> <p>Este folleto o manual es sobre _____, pero aún no hemos decidido el título. Estos son los tres títulos que estamos considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A</li> <li>■ B</li> <li>■ C</li> </ul> <p>¿Qué título le gusta más?</p> <p>Aquí están las fotos y dibujos que estamos considerando. En su opinión, ¿qué se muestra en estos dibujos?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> <li>■</li> <li>■</li> </ul> <p>Si la gente o la persona no entiende los dibujos, diga: "En realidad, estos dibujos están tratando de mostrar _____".</p> <p>¿Cómo podríamos mejorar estos dibujos/imágenes?"</p>

<p>Preguntas para anuncios de radio y televisión (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)</p>	<p>Preguntas para películas y vídeos (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)</p>	<p>Carteles (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)</p>	<p>Folleto/manual (Tamaño de la muestra: 10-20 personas)</p>
<p>En comparación con otros anuncios, que hay en la radio hoy en día, ¿cómo calificaría este anuncio?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Excelente</li> <li>■ Bueno</li> <li>■ Aceptable</li> <li>■ Malo</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Qué cree que se podría hacer para mejorar este anuncio?</p>	<p>¿Hubo algo que no le gustó de la película?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué fue lo que le no le gustó de la película o del vídeo?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>En general, ¿cree que esta película o vídeo se debería mostrar a otros grupos de por aquí como ustedes, o sería mejor buscar otras películas?</p>	<p>¿Hay algo en particular que le guste mucho de este cartel?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué fue lo que le gustó?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Hay algo que no le guste del cartel?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué fue lo que no le gusta?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Qué cree que se podría hacer para mejorar este cartel?</p>	<p>Si está probando un folleto completo, utilice la siguiente serie de preguntas: Este es un ejemplar de un folleto que estamos preparando para la gente de su comunidad. Por favor, lea las frases subrayadas en rojo. Hablaremos de ello cuando haya terminado. Repase las frases subrayadas y dígame en sus propias palabras cuáles la idea (<i>Repase cada frase</i>)</p> <p>¿Qué cree que dice o pide el folleto entero a la gente?</p> <p>¿Encontró algo en el folleto que cree que NO es verdad?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué cree que no es verdad?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Hay algo en el folleto que pueda molestar u ofender a la gente que vive en _____?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué cree que puede ofender?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿La gente que ve en las fotos/dibujos le recuerda a sus amigos o a otras personas de esta comunidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Como la gente de aquí</li> <li>■ Diferente de la gente de aquí. Si son "diferentes", ¿en qué se diferencian?</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Hay algo que le ha gustado en especial?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué le ha gustado?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul> <p>¿Hay algo que le ha disgustado en especial?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí. Si es así, ¿qué le ha disgustado?</li> <li>■ No</li> <li>■ No sé</li> </ul>

## Anexo 9

# Recursos humanos mínimos necesarios para la elaboración y ejecución de la estrategia

1. Director General del Registro Civil (o equivalente).
2. Director del organismo encargado de las estadísticas vitales (si no se combinan el registro civil y las estadísticas vitales).
3. Director de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo.
4. Director Adjunto.
5. Oficial de Investigación y Planificación.
6. Secretario.
7. Dado que puede ser necesario viajar mucho, podría ser preciso designar a una persona para que se ocupe de los viajes; según las circunstancias, también puede ser necesario un conductor.
8. Funcionarios que trabajan en el Comité Interinstitucional.
9. Subcomité de Comunicación para el Desarrollo.
10. Responsable de formación.
11. Responsable de las relaciones con los medios de comunicación.
12. Tal vez sea aconsejable contar con un Director de Proyecto que supervise el programa general de mejora del Registro, lo que incluiría ocuparse de otros componentes, como el marco legal, las mejoras administrativas y organizativas y la automatización de los sistemas de registro.
13. Se podría adscribir personal de otros departamentos u organismos, según sea necesario. Se presupone que sus salarios seguirían proviniendo del departamento al que pertenezcan.

Esta lista de recursos humanos es solo una guía, que puede ajustarse en función del tamaño y la complejidad del país que emprenda un programa de comunicación para el desarrollo dentro del programa general de mejora del registro civil y estadísticas vitales. Cabe observar que las necesidades de recursos humanos para este último no se incluyen en el presente *Manual* porque no están dentro de su ámbito de aplicación.

## Anexo 10

# Descripciones de los puestos de trabajo del personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo

A continuación se describen brevemente las calificaciones y experiencia que se requerirán para los puestos de trabajo del personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo.

**Director de la Oficina.** Para este puesto se requiere una persona de alto nivel, con experiencia en una amplia variedad de campos, como la comunicación en general, incluidos sus componentes educativos; con experiencia considerable en alguna otra oficina gubernamental, así como un alto nivel de habilidades organizativas; y con conocimientos y experiencia en la investigación y la redacción de documentos informativos para funcionarios gubernamentales y alguna experiencia en la redacción de discursos. La persona debe saber cómo funciona el Gobierno y tener la capacidad de comunicarse eficazmente con grupos tales como la profesión médica, los abogados y los funcionarios gubernamentales; debe ser capaz de elaborar planes a largo plazo para el seguimiento y la evaluación del programa y tener conocimientos de comunicación para el desarrollo, de cambio social y de comportamiento y normas sociales. La formación y experiencia deseables incluirían un título universitario en Comunicación, Psicología social, Administración pública u otra titulación relacionada, además de una experiencia considerable en comunicación y educación. Se requeriría una persona con buen juicio y capacidad de actuar de forma independiente.

**Director Adjunto de la Oficina.** Para este puesto se requiere una persona con experiencia y conocimientos en el trabajo real con los medios de comunicación del país; conocimiento de qué medios son más eficaces en cada región y con qué grupos objetivo específicos; con capacidad de redactar comunicados de prensa, anuncios de radio/televisión, textos para la radio, discursos, etcétera. Esta persona actuaría como asistente del Director de la Oficina y ayudaría a elaborar y llevar a cabo la primera estrategia de comunicación para el desarrollo a gran escala. La formación y experiencia deseables incluirían un título universitario en Comunicación, Periodismo u otra titulación, y una experiencia considerable en el ámbito de la comunicación, publicidad, relaciones públicas o cualquier combinación equivalente de formación y experiencia. Una ventaja sería contar con alguna experiencia en comunicación gubernamental.

El Director Adjunto de la Oficina debe tener además experiencia en administración y buenas habilidades sociales para comunicarse con otros departamentos y funcionarios gubernamentales a nivel regional/local. Esta persona se encargaría de realizar las reservas para una campaña en los medios comerciales y de coordinar y publicar anuncios en la prensa escrita, anuncios de radio, etcétera; también tendría que elaborar presupuestos detallados y aprobar facturas para el pago a los medios comerciales. Además, organizaría la participación en programas de entrevistas y de asuntos públicos.

El Director Adjunto de la Oficina participaría asimismo en las intervenciones de comunicación para el desarrollo en el nivel regional y niveles administrativos inferiores, proporcionando material adecuado, estableciendo directrices y, junto con el Director de la Oficina y el administrador de los servicios gubernamentales regionales, determinando los métodos más eficaces para comunicar el mensaje tanto a nivel regional como local,

especialmente a los grupos objetivo menos privilegiados de la población, como las personas analfabetas, las que viven en zonas rurales con escasa comunicación y/o donde puede haber barreras culturales o tradicionales para el registro.

**Oficial de Investigación y Planificación.** La persona que ocupe este cargo realizará una labor profesional responsable en la investigación y evaluación de una amplia gama de temas complejos y se encargará de analizar los resultados y recomendar cursos de acción a largo plazo a los funcionarios gubernamentales superiores. Sus funciones incluirían la preparación de informes exhaustivos y recomendaciones y la participación en reuniones con una amplia gama de funcionarios gubernamentales y representantes de profesiones y ocupaciones, así como la preparación de presentaciones para el Gabinete. Estas funciones deben desempeñarse con un alto grado de especialización, acción independiente y buen juicio. La formación y experiencia deseables incluirían un título universitario en Administración pública, Ciencias sociales o en una disciplina relacionada, y una experiencia considerable en la planificación y el desarrollo públicos, o cualquier combinación equivalente de formación y experiencia.

**Secretario/Apoyo administrativo.** La persona que ocupe este cargo, además de prestar servicios de secretaría, ayudaría en la labor administrativa. Las funciones incluirían la mecanografía y la redacción de correspondencia, informes, documentos informativos para otros departamentos, textos de manuales de formación para funcionarios, recomendaciones complejas y material de campaña, como textos para anuncios de radio y televisión, anuncios de servicios públicos, comunicados de prensa, discursos, etcétera. La experiencia en el procesamiento de textos y los conocimientos de informática serían esenciales.

Una vez que se obtenga la aprobación gubernamental del programa y se designe un comité asesor de alto nivel, probablemente será necesario ampliar el personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo añadiendo a personas con capacidad de redacción/investigación para elaborar material apropiado, como lecciones para usar en escuelas en diversos niveles, material para cursos de formación, sesiones informativas para grupos específicos y borradores para discursos, así como material para folletos, anuncios impresos, anuncios de radio, comunicados de prensa, etcétera, y un programa general de relaciones con los medios de noticias.

Además, desde una etapa temprana se deben obtener los servicios de un diseñador gráfico responsable de la creación y producción de material gráfico que trabaje en los requisitos de elaboración de material gráfico e impresión, comenzando por la elaboración de un logo distintivo para el programa, así como de encargar una pieza musical, que se utilizará de manera reiterada. Como estos servicios se requerirían por un período relativamente corto, lo mejor sería obtenerlos por contrato.

## Viajes

Es posible que el personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo tenga que viajar mucho por todo el país para conocer de primera mano las condiciones de cada zona y los factores disuasorios del registro y para reunirse con los funcionarios locales antes de formular una estrategia general. Es recomendable que en ese caso se incluya una partida para gastos de transporte.

## Anexo 11

# Categorías de gastos del presupuesto para la estrategia de comunicación para el desarrollo

El presupuesto debe incluir los siguientes componentes del programa de comunicación para el desarrollo:

1. Personal:
  - Director de Proyecto;
  - Director de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo;
  - Director Adjunto de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo;
  - Oficial de Investigación y Planificación;
  - Secretario;
  - Otros, incluidos los miembros del Subcomité.
2. Gastos de funcionamiento:
  - Espacio de oficina;
  - Mobiliario de oficina;
  - Equipo de oficina, incluidos ordenadores y procesadores de texto e impresoras;
  - Papelería y material de oficina;
  - Teléfonos y electricidad.
3. Investigación y planificación, incluidas las encuestas.
4. Viajes, incluida la gira por el país.
5. Reuniones y sesiones de formación del personal de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo, el Comité Interinstitucional y el Subcomité de Comunicación para el Desarrollo con:
  - Sociedades y profesionales de la sanidad;
  - Funcionarios de registro, grupo e interesados;
  - Personal de registro a nivel local;
  - El público en general;
  - Funcionarios de educación;
  - Profesionales jurídicos;
  - Otros.
6. Diseño de todos los materiales, incluidos los anuncios de pago en los medios de comunicación de masas y los medios no comerciales gratuitos, folletos, cartelería, etcétera. Una agencia publicitaria puede participar en esta labor; si es así, incluya los gastos estimados de servicios, materiales y tiempo y espacio de publicidad comercial.
7. Pruebas previas del material anterior.
8. Producción del material necesario.



9. Gastos en medios de comunicación de masas y en actividades generales de educación y comunicación.
10. Seguimiento y evaluación del impacto y la eficacia del programa.

Los componentes de la primera etapa del programa general de mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales pueden durar unos dos años; el presupuesto inicial debería cubrir los gastos estimados para este período. Además, se debe preparar un presupuesto para un período adicional de otros tres años, para cubrir el funcionamiento de la Oficina de Comunicación para el Desarrollo y del Subcomité de Comunicación para el Desarrollo, así como las campañas en los medios de comunicación y los programas generales de comunicación. Si se considerara necesario, prepare presupuestos para un período adicional de cinco años.

Anexo 12

## **Estrategia de comunicación para el desarrollo: Plan de implementación por actividad, ejecutor y gastos estimados**

*(La plantilla comienza en la página siguiente)*

Modalidad de implementación	N.º	Actividad	Tarea	Ejecutor	Cronología				Canales	Herramientas/ materiales de apoyo	Detalles del presupuesto (en dólares)	Estimación de gastos en dólares	Resultado esperado
					2019	2020	2021	2022					
<b>A. MODALIDADES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO</b>													
1. Planificación, gestión y coordinación													
1. Subtotal de Planificación, gestión y coordinación											0		
2. Promoción y asociaciones													
2. Subtotal de Promoción y asociaciones											0		
3. Fortalecimiento de la capacidad													
3. Subtotal de Fortalecimiento de la capacidad											0		
4. Comunicación individual													
4. Subtotal de Comunicación individual											0		
5. Participación de comunidades y grupos													
5. Subtotal de Participación de comunidades y grupos											0		
6. Medios de comunicación de masas y sociales													
6. Subtotal de Medios de comunicación de masas y sociales											0		



## Anexo 13

# Prácticas nacionales exitosas en Kenia

### Encuesta de conocimientos, actitudes y prácticas (Encuesta CAP)

A pesar de los numerosos esfuerzos realizados por el Gobierno para mejorar el registro civil, una gran proporción de la población de Kenia sigue estando indocumentada. En la Segunda Reunión de Ministros Africanos Responsables del Registro Civil, celebrada en Durban (Sudáfrica) del 3 al 5 de septiembre de 2013, se pidió a los países africanos que realizaran una evaluación exhaustiva de sus respectivos sistemas nacionales de registro civil y estadísticas vitales y que adoptaran planes de acción con miras a fortalecer el sistema. Sin embargo, para comprender a fondo la dinámica a nivel comunitario es necesario realizar una encuesta de conocimientos, actitudes y prácticas (encuesta CAP). La encuesta CAP tiene por finalidad generar información cualitativa sobre el registro civil a nivel comunitario que permita al sistema de registro civil abordar mediante intervenciones específicas algunos cuellos de botella identificados. La encuesta también tiene por objeto generar información y datos de referencia que permitan a los interesados elaborar estrategias eficaces y eficientes para acelerar la mejora y el uso del registro civil y las estadísticas vitales en Kenia.

La necesidad de un sistema de registro civil eficiente en un país es fundamental. Por ejemplo, la inscripción de un niño recién nacido es un derecho que garantiza que los gobiernos desarrollen planes adecuados para ellos. Es el primer reconocimiento de la existencia del niño y de su situación legal. Los niños no registrados están expuestos a una serie de riesgos, entre ellos el de ser objeto de trata, ser reclutados por grupos armados y ser obligados a realizar trabajos peligrosos y a contraer matrimonio siendo menores de edad. Un registro civil eficaz es necesario para que los gobiernos puedan hacer una planificación de la prestación de servicios sanitarios basada en evidencia, realizar previsiones presupuestarias adecuadas para la educación y elaborar programas nacionales de desarrollo sobre la base de los niños registrados. Junto con otras organizaciones, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha emprendido iniciativas para apoyar el establecimiento de sistemas de registro civil eficaces y eficientes. El UNICEF, un organismo importante de las Naciones Unidas que se ocupa de los derechos del niño, otorga alta prioridad a la inscripción de los nacimientos de todos los niños y a facilitar el registro y la certificación universales de los niños. Para que estas actividades den los máximos beneficios es fundamental contar con sistemas de registro de nacimientos puntuales y eficientes.

Es importante que se registre cada acontecimiento vital. Esto se reconoce expresamente en diversos convenios y cartas internacionales, que establecen que todos los niños tienen derecho a una identidad y una nacionalidad. Entre esos instrumentos se incluyen la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, la Convención para reducir los casos de apatridia, 1961, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979. La Constitución de Kenia de 2010 propugna derechos específicos para sus nacionales que solo pueden realizarse plenamente con la documentación adecuada de cada ciudadano, incluidos los recién nacidos y los fallecidos.

Estudios recientes conjuntos realizados por diversos asociados gubernamentales sobre los problemas de Kenia en materia de registro civil han demostrado que los sistemas de registro son deficientes y presentan diversos desincentivos. En particular, se han identificado los siguientes desincentivos principales comunicados por los padres, los tutores y/o por los agentes de registro: barreras sociales, como los valores culturales, religiosos y comunitarios; recursos humanos y financieros inadecuados; falta de supervisión de los agentes de registro; la inseguridad, que en algunas regiones actúa como una barrera; la falta de incentivos para realizar el registro e incluso distancias geográficas entre los puntos de registro.

A fin de subsanar las deficiencias detectadas, UNICEF prestó apoyo al Servicio de Registro Civil para planificar y llevar a cabo una encuesta de referencia sobre conocimientos, actitudes y prácticas en materia de registro y certificación de niños en los condados de Homabay, Turkana y Kilifi.

En particular, a través de las encuestas de referencia se trató de determinar:

- El nivel de concienciación de los agentes de registro y de los padres sobre la importancia del registro civil, así como sus actitudes y prácticas; y
- La eficacia del actual sistema de registro para garantizar la entrega puntual de los datos de registro, a fin de permitir la generación de estadísticas vitales para fines de planificación.

También se trataba de sacar a la luz y examinar los cuellos de botella en el proceso de registro, incluidos los problemas de los padres o tutores jóvenes para obtener certificados de nacimiento para sus hijos (especialmente cuando no tienen documentos nacionales de identidad y en el caso de los niños sin padres conocidos); los problemas que enfrentan las madres solteras o las que optan por no revelar el nombre del padre del niño por razones personales; la infraestructura inadecuada; el marco legal, y la distancia hasta los puntos de registro.

El objetivo de la encuesta CAP es generar la información necesaria para:

- Explorar las posibilidades de facilitar a los padres la solicitud de certificados de nacimiento y defunción de niños en el lugar donde se producen, a diferencia de la práctica actual, en la que solo se pueden obtener y hacer notificaciones de nacimiento en el lugar donde se producen;
- Fortalecer las oportunidades de integrar el registro de nacimientos y defunciones de niños con otros sectores, como son los de la salud, la educación y la protección de los niños;
- Fortalecer el uso de la investigación basada en evidencia por parte del Departamento de Registro Civil para apoyar la promoción de la asignación de recursos adicionales para las actividades de registro de nacimientos y defunciones; y
- Contribuir al fortalecimiento del marco legal y político y a la elaboración de modelos de enfoques innovadores en determinadas regiones, como parte de la generación de evidencia sobre “lo que funciona bien”;
- Generar datos para contribuir al desarrollo de métodos innovadores que ayuden a fortalecer el registro civil, utilizando los sistemas informáticos existentes en el país, y que se utilicen como referencia para que el Departamento de Registro Civil mejore sus sistemas automatizados.

## Realización de la encuesta

El conocimiento acerca del registro de los nacimientos en los tres condados es elevado (el 75% contestó que un niño nacido en Kenia debe registrarse). A pesar de este alto grado de conocimiento entre la población, la mayor parte de la gente no registra los nacimientos de

sus hijos. Esto se debe al hecho de que un alto porcentaje de los nacimientos de los niños tiene lugar en el hogar. La encuesta ha demostrado que sigue habiendo una brecha entre los niveles de notificación y los de certificación de los nacimientos. Se han notificado más nacimientos, pero el número de casos en los que se ha llegado a procesar el certificado de nacimiento es menor.

Por otra parte, la encuesta reveló que el conocimiento sobre el registro de defunciones es escaso, cuando se compara con el registro de nacimientos; hubo menos personas que informaran de que habían obtenido una licencia de enterramiento antes de haberlo llevado a cabo. Las principales razones argumentadas para no haber notificado o completado el proceso hasta el momento de pedir la certificación fueron la falta de conocimiento de que era necesario y la elevada proporción de niños que nacen en casa, frente a los que nacen en centros sanitarios. La distancia, junto con una red de carreteras generalmente deficiente, también se identificó como otro de los factores que influyen en la notificación y certificación de nacimientos y defunciones.

**Actitudes:** Hay varios factores de actitud que dificultan el registro de los nacimientos en los condados analizados. Esos factores están relacionados principalmente con el conocimiento sobre el registro de nacimientos y defunciones y con la distancia hasta los puntos de registro. Aproximadamente la mitad de los entrevistados indicó que la distancia es un factor en Turkana.

En Homabay, los niños nacidos de mujeres solteras (especialmente adolescentes) se enfrentan al problema de la identidad. Debido a este problema de “falta de identidad”, las madres tienen dificultades para notificar el nacimiento de sus hijos.

También hay factores culturales, como el modo de vida nómada, que requiere un movimiento constante con los animales en busca de pastos y agua. Esto les impide acudir a registrar a sus hijos.

Las creencias religiosas también influyen en el registro de los nacimientos. Se aludió a estas razones como factores que influyen en la notificación y la certificación de las defunciones. En el caso particular de las defunciones, existe la percepción generalizada de que el registro de una defunción no es importante porque registrar el fallecimiento no puede revertir lo que ya ha sucedido. Algunas personas sostuvieron que el registro de las personas fallecidas va en contra de las normas sociales.

Las prácticas comunitarias de estos condados ponen de manifiesto de forma patente cómo las fuerzas estructurales influyen en el registro de nacimientos y defunciones.

La distancia es un factor clave que influye en las prácticas de la comunidad. Esto, unido al escaso conocimiento sobre el valor y utilidad del registro de nacimientos y de defunciones y un modo de vida nómada, contribuye a la reducción del registro a nivel comunitario. Por lo tanto, las intervenciones deben centrarse en la forma de abordar estas barreras estructurales a fin de mejorar la práctica.

## Recomendaciones

En la encuesta se formularon las siguientes recomendaciones:

1. El Departamento de Registro Civil debería buscar formas de integrar los servicios de registro para permitir a los usuarios acceder a la información relativa al registro de nacimientos y defunciones, así como realizar consultas sobre el estado de su solicitud. Esto ahorrará tiempo y dinero a quienes soliciten servicios de registro.
2. Los clérigos deben participar en los esfuerzos por mejorar la notificación y certificación de nacimientos y defunciones. En Homa Bay, por ejemplo, se citaron algunas sectas religiosas como grupos que no animan activamente a sus seguidores a registrar el nacimiento de un niño. La colaboración con los clérigos como canales

de información entre el Departamento de Registro Civil y la comunidad debería contribuir a mejorar el registro y la certificación de nacimientos y defunciones.

3. El uso de *barazas* (reuniones públicas) para pasar información a la comunidad es una manera estupenda de llegar a muchas personas. Sin embargo, la encuesta ha revelado que la mayoría de los miembros de la comunidad no asiste a las *barazas* y que quienes lo hacen no reciben en ellas información sobre el registro de nacimientos y defunciones. A pesar de esto, el agente de registro sigue siendo una gran fuente de información para las comunidades. Se debería apoyar, pues, la función de los agentes de registro y proporcionarles información adecuada para facilitar un diálogo significativo sobre el registro civil a nivel comunitario.
4. El uso de unidades móviles de registro apoyaría los esfuerzos para incrementar el registro de nacimientos y de defunciones. En Homa Bay ha ayudado a impulsar el registro de nacimientos, al acercar los servicios a los usuarios. En particular, los jefes adjuntos deben apoyar a quienes no pueden viajar a los centros de registro ofreciéndose a entregar ellos mismos los formularios de solicitud y llevarles los certificados de nacimiento cuando estén listos. Podrían hacerlo durante sus viajes mensuales, lo cual no debería acarrear costes adicionales para los agentes de registro. Esa alternativa tiene la ventaja de ahorrar gastos y tiempo a quienes desean que se procesen sus documentos.
5. La sensibilización con respecto al registro de nacimientos y defunciones se podría aumentar aún más mediante campañas de concienciación intensivas para sensibilizar a la comunidad sobre el registro en general, y en particular, poniendo mayor énfasis en el registro y la certificación de las defunciones. Se debe educar a la gente sobre la importancia del registro de las defunciones y sobre dónde acudir para ello. Igualmente, se debe hacer hincapié en la educación de las personas sobre los beneficios de un certificado de defunción para todos.
6. La mayoría de los residentes del condado de Turkana no notifica ni registra el nacimiento de sus hijos o el fallecimiento de sus familiares. Los datos muestran que, a pesar de los bajos niveles de notificación y certificación, las personas son conscientes de que otros sí notifican y registran los nacimientos y las defunciones. Este es un punto importante, que brinda una oportunidad perfecta para modificar las normas sociales en la comunidad a fin de mejorar la utilización de los servicios de registro civil. Por lo tanto, el estudio realizado aboga por emplear una estrategia que se centre su enfoque en que la comunidad alinee sus percepciones sobre la registración con lo que creen que están haciendo ya otros miembros de la comunidad. Haciendo esto y motivando a que cada individuo se adapte a lo que cree que están haciendo los otros se mejorará la notificación y certificación de los nacimientos y las defunciones.
7. Debido a las grandes distancias que las personas tienen que recorrer para obtener certificados de nacimiento y defunción, la certificación es generalmente baja. En colaboración con los agentes de registro civil, la dirección del Registro Civil debería estudiar la forma de acercar los servicios a la comunidad a través de viajes regulares a los niveles sociales más bajos para registrar a las personas y proporcionar certificados de nacimiento y defunción.



## Anexo 14

# Comunicación para el impacto conductual en Kenia

### Introducción

Un dilema continuo y generalizado para los profesionales de la salud y el desarrollo social es encontrar formas eficaces de alentar la adopción y el mantenimiento de comportamientos que mejoren la vida de las personas, con el reto consiguiente de lograr un impacto en el comportamiento. La metodología de la comunicación para el impacto conductual (COMBI) está orientada a influir en y/o reforzar una decisión, comportamiento o norma social y/o a movilizar a diversos sectores de la sociedad para que actúen con respecto a un problema común, creando un sentido de responsabilidad compartida. La metodología se basa en el enfoque del sector privado de las comunicaciones integradas de mercadotecnia (CIM) y ofrece un enfoque dinámico para lograr resultados de comportamiento en el desarrollo social, y no solo resultados en términos de aumento de la conciencia y el conocimiento.

La metodología integra eficazmente la sensibilización y la educación del público, la información-educación-comunicación (IEC), la movilización de la comunidad, las técnicas de comunicación con los consumidores y los estudios de mercado, todo ello dirigido de forma precisa e inteligente a alcanzar resultados de comportamiento específicos y exactos.

### Razonamiento detrás de la comunicación para el impacto conductual

Los programas convencionales de IEC y de promoción han sido capaces de aumentar la conciencia y los conocimientos, pero no han tenido tanto éxito en el logro de resultados de comportamiento. Se ha llegado a esta conclusión por el hecho de que inmediatamente después de la sensibilización de la comunidad, de la formación de los agentes de registro y de la puesta en marcha oficial del registro civil basado en la comunidad, las cifras de registro en la zona objetivo aumentaban progresivamente, aunque pronto volvían a disminuir del mismo modo.

Después de la capacitación, el rendimiento no pudo sostenerse, principalmente por dos factores: en primer lugar, porque las madres primerizas (y no sensibilizadas) entran en la edad de procrear y lo hacen frecuentemente, mientras que las ya capacitadas o sensibilizadas suelen abandonar la cohorte en edad de procrear; y en segundo lugar, debido a la elevada rotación de los agentes de registro (por abandono, por traslado o por otros motivos) y la consiguiente llegada al sistema de nuevo personal sustitutorio (no consciente aún de la importancia del registro civil).

Cabe señalar que los comportamientos con respecto al registro civil dependen de forma crítica de la disponibilidad de los servicios y productos. Es decir, aunque haya agentes de registro distribuidos hasta el nivel más bajo de la zona administrativa (zona pequeña o micro) y en todos los centros sanitarios, la mayoría de los miembros de la comunidad no hacía uso de sus servicios. Por lo tanto, se dedujo que en el registro civil el objetivo final es el impacto en el comportamiento: que alguien haga algo.

El resultado de comportamiento que se pretende obtener en los programas de registro civil solo se logrará con una comunicación pública e individual eficaz que supere las barreras que disuaden de la aceptación del comportamiento recomendado.

## Estrategia de ejecución

El programa estaba dirigido a los condados de Kwale y Kilifi. Para ejecutarlo se aplicó la siguiente estrategia:

**Formación.** Funcionarios de la oficina central del registro civil y registradores de los subcondados de Kwale, Kinango, Kilifi y Malindi, junto con los del socio de apoyo (Plan International), participaron en un programa de formación de una semana de duración, del 18 al 23 de abril de 2016, bajo el título de “Strategic communication planning: communication for behavioral impact (COMBI) in health and social development with special focus on birth registration”. La formación estuvo a cargo del COMBI Institute of Indiana University School of Liberal Arts Global Health Communication Centre, de Indianápolis, Indiana (Estados Unidos). El objetivo de la formación era instruir a los participantes en el desarrollo de habilidades para la aplicación del enfoque COMBI, consistente en 10 pasos orientados a diseñar un plan de comunicación estratégica para el impacto conductual en los programas de registro de nacimientos, para luego completar un proyecto parcial de un plan COMBI para el registro de nacimientos, y después ejecutarlo definitivamente en Kenia.

**Objetivo general.** Se trataba de proporcionar una identidad jurídica a los niños y disponer de estadísticas vitales mediante el registro y la certificación exhaustivos de los nacimientos en los condados de Kwale y Kilifi, aumentando la proporción de madres o padres que comunican el nacimiento de sus hijos recién nacidos en el período de los seis meses posteriores al nacimiento.

**Objetivo y objetivos de comportamiento.** Que el 65% de las madres que dieran a luz en los condados de Kilifi y Kwale realizaran el registro en el plazo de los seis meses posteriores al nacimiento.

**Análisis de situación de mercado.** El análisis se llevó a cabo en el condado de Kwale. Implicó visitas a hogares/familias, realizando entrevistas y discusiones para conocer sus percepciones y comprensión del comportamiento individual o de grupo. Para ello se utilizaron instrumentos como los análisis Top-Of-Mind Awareness (TOMA) y Day In the Life Of (DILo). Mediante un cálculo de los costes en función del valor se exploró su percepción de los costes (tiempo, esfuerzo, dinero) frente a su concepción del valor que tenía el comportamiento para sus vidas. El proceso también incluyó la visita a una muestra de centros sanitarios, entre ellos el centro de salud de Diani y el hospital del subcondado de Lunga-Lunga, para examinar dónde y de quiénes busca la gente información y asesoramiento sobre cuestiones de registro civil y por qué utilizan estas fuentes de información.

## Esferas de acción de la comunicación

Se utilizaron las cinco esferas de acción integradas de la comunicación:

1. **Relaciones públicas/promoción/movilización administrativa.** Esto implicó que los registradores de Kwale, Kinango y Kilifi participaran cada uno en dos programas de entrevistas y debate en Radio Maisha, una estación de radio nacional, y Radio Kaya, una estación de radio local dirigida a las comunidades costeras, durante un período de tres meses a partir del 25 de enero de 2018. Se celebraron reuniones y debates con jefes de departamentos gubernamentales, con jefes de oficinas administrativas del Gobierno nacional de los condados de Kwale y Kilifi y con responsables de instituciones sanitarias del condado.

2. **Movilización de la comunidad.** Durante la puesta en marcha, el director del registro civil y el gobernador del condado de Kwale entregaron certificados de nacimiento procesados, se interpretaron canciones y bailes que promovían el programa de registro civil y se realizaron giras por los mercados, donde se distribuyeron carteles y folletos.
3. **Publicidad adecuada continua.** En Radio Kaya se emitieron anuncios frecuentes sobre el registro civil.
4. **Venta personal/comunicación interpersonal/asesoramiento.** Se colocaron carteles en los centros sanitarios, en las oficinas de los jefes adjuntos y en los registros civiles de los condados y subcondados.
5. **Promoción en puntos clave.** Se hicieron giras por los mercados, durante las cuales se informó a la comunidad sobre dónde y cuándo realizar el registro.

## Estrategia de registro de la salud materno-infantil

A lo largo de los años, el Departamento del Registro Civil ha realizado campañas de sensibilización para aumentar la cobertura del registro, pero no ha sido posible abarcar todo el país debido a la falta de financiación. En 2013, el Departamento del Registro Civil, con el apoyo de los asociados y a través del Grupo de Trabajo Técnico, elaboró un plan estratégico para 2013-2017 cuyo objetivo era el registro del 100% de los nacimientos y las defunciones para el año 2017. Entre las estrategias propuestas en el marco del primer objetivo del registro de todos los nacimientos está aplicar la estrategia de salud materno-infantil y aprovechar la plataforma de la salud materno-infantil, que tiene una cobertura del 90% para la primera vacunación contra el bacilo Calmette-Guérin de la tuberculosis (BCG), para acelerar en el país la inscripción de los nacimientos en el registro civil.

La puesta en marcha de la estrategia de salud materno-infantil permite registrar en el momento de la vacunación los nacimientos de todos los niños nacidos en casa que no han sido registrados. Se ha firmado un memorando de entendimiento con el Ministerio de Salud y se ha enviado una circular del Director de Servicios Médicos a todos los directores de Salud de los condados a través de los comités ejecutivos de los condados, para aplicar la estrategia. A pesar de esas acciones, el personal sanitario necesita talleres de formación sobre cómo ejecutar la estrategia. El Departamento del Registro Civil, con el apoyo de los asociados (la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, CDC, MEASURE Evaluation y PLAN), ha aplicado la estrategia de salud materno-infantil en los siguientes 17 condados mediante talleres de formación para los agentes de registro: Homabay, Nakuru, Bungoma, Kilifi, Migori, Kwale, Kirinyaga, Siaya, Nairobi, Isiolo, Lamu, Marsabit, Wajir, Kitui, Uasin Gishu, Turkana y Nyamira. Además, el Departamento, con el apoyo del Banco Mundial, ha llevado a cabo talleres de sensibilización para los equipos de gestión de salud de los condados de West Pokot, Trans-Nzoia, Nandi, Elgeyo Marakwet, Kakamega, Tana River, Taita Taveta, Mombasa, Machakos, Kajiado, Makueni, Embu, Kiambu, Nyandarua, Tharaka, Meru Muranga, Nyeri, Mandera y Garissa.

La aplicación de la estrategia ha dado lugar a un aumento de la cobertura del registro en los condados en los que se ha puesto en marcha, lo que ha resultado en un aumento de la cobertura a nivel nacional, que ha pasado del 58,4% en el año 2013 al 67,8% en 2014.

El cuadro que se incluye a continuación muestra la cobertura del registro de nacimientos en algunos condados seleccionados, antes y después haberse realizado la puesta en marcha de la estrategia de salud materno-infantil. En los años 2016 y 2017 se produjo una tendencia a la baja en la cobertura de los nacimientos. La razón de tal disminución se atribuye a dos factores: al suministro insuficiente de material de registro debido a los retrasos en la impresión de documentos en 2016 y a la acción reivindicativa sindical de los trabajadores sanitarios en 2017.

## Kenia: Cobertura del registro de nacimientos en algunos condados (2011-2017)

Condado	Año de puesta en marcha de la estrategia materno-infantil	Cobertura (porcentaje)						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Kenia</b>		54,8	55,3	58,4	67,8	65,9	64,1	60,9
Migori	2012	43,7	31,8	39,3	65,6	59,1	69,8	68,3
Homabay	2014	27,5	29,7	35,3	61,3	74,4	66,2	53,4
Siaya	2014	32,2	40,4	59,1	74,7	64,6	62,6	59,9
Kilifi	2012	46,4	51,9	55,9	75,1	73,3	63,7	53,9
Kwale	2014	39,1	37,3	42,4	68,4	56,1	56,0	46,5
Isiolo	2016	37,6	39,3	50,6	76,6	75,2	84,4	80,2
Wajir	2016	18,4	19,4	17,5	18,8	18,4	22,2	19,0
Marsabit	2016	33,0	36,8	38,9	64,9	77,0	84,0	52,8
Nakuru	2015	49,1	47,9	46,4	69,4	74,4	75,5	69,9



## Referencias

- Banco Mundial (2007). Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo: Lecciones, Desafíos y el Camino a Seguir. Banco Mundial, Washington, DC.
- Bertrand, Jane T. (1978). *Communication Pretesting*. Media Monograph, vol. 6. Communication Laboratory, Community and Family Study Center. Universidad de Chicago.
- Centers for Disease Control and Prevention. “The Social-ecological Model: A Framework for Prevention”. Disponible en [www.cdc.gov/violenceprevention/about/social-ecologicalmodel.html](http://www.cdc.gov/violenceprevention/about/social-ecologicalmodel.html).
- Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos, Institutos Nacionales de la Salud, Instituto Nacional del Cáncer (2005). *Theory at a Glance – A Guide for Health Promotion Practice*, segunda edición, publicación número 05-3896.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2006). *Behavior Change Communication in Emergencies: A UNICEF Toolkit*. Oficina Regional para Asia meridional. Disponible en [www.enonline.net/bccemergencies](http://www.enonline.net/bccemergencies).
- \_\_\_\_\_. *Communication for Development Strategic Framework 2018-2021*.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Essentials for Excellence: Researching, Monitoring and Evaluating Strategic Communication for Behaviour and Social Change; with Special Reference to the Prevention and Control of Avian Influenza/Pandemic Influenza*. Oficina del UNICEF para el Pacífico.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Communication for Development (C4D) Position Paper*.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Effective Communication for Measles and Rubella Elimination in the African Region: Guidelines for Program Managers, Communication Specialists and Implementers*. División de Programas, Nueva York.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Global Communication Strategy Development Guide for Maternal, Newborn, Child Health and Nutrition Programs*, Nueva York.
- Mills, Samuel, et al. (2017). *Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) for monitoring the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Documento elaborado para el curso de aprendizaje en línea sobre los sistemas de registro civil y estadísticas vitales. Washington, Grupo del Banco Mundial.
- Naciones Unidas (1953). *Principios rectores de un sistema de estadísticas vitales*, Estudios Estadísticos, Serie M, No. 19 (número de venta E.1953.XVII.8).
- \_\_\_\_\_. (1973). *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Rev. 1*. Estudios Estadísticos, Serie M, No. 19, (número de venta S.73.XVII.9).
- \_\_\_\_\_. (2003). *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Rev. 2*. Estudios Estadísticos, Serie M, No. 19 (número de venta S.01.XVII.10).
- \_\_\_\_\_. (2014). *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3*. Estudios Estadísticos, Serie M, No. 19 (número de venta E.13.XVII.10).

\_\_\_\_\_ (en preparación). *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1.*

\_\_\_\_\_ (en preparación). *Directrices sobre el marco legislativo para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad.*

O'Sullivan, G. A., et al. (2003). *A Field Guide to Designing a Health Communication Strategy*. Baltimore (MD), Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health/Center for Communication Programs.

Scandlen, Guy (2008). *Pre-testing: A short handbook*. Communication for Development Network.

Zimmermann, Arthur y Claudia Maennling (2007). *Multi-stakeholder management: Tools for stakeholder analysis: 10 building blocks for designing participatory systems of cooperation*. Alemania, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH - Agencia Alemana de Cooperación Técnica.

