

Estudio de factibilidad  
para acelerar el mejoramiento  
de los sistemas de registro civil  
y estadísticas vitales en

# Ecuador



Naciones Unidas

Departamento de Desarrollo Económico y Social  
División de Estadística

Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento  
de los Sistemas de Estadísticas Vitales y Registro Civil

# **Estudio de factibilidad para acelerar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en Ecuador**



Naciones Unidas Nueva York, 1993



## PROLOGO

La División de Estadística de las Naciones Unidas, en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud y el Instituto Internacional de Registro Civil y Estadísticas ha lanzado, en 1991, el Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Estadísticas Vitales y Registro Civil \_a/ en países en desarrollo. En febrero de 1991, el Programa Internacional recibió la aprobación de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 26o. periodo de sesiones y cuenta con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Como parte de las actividades del programa, se organizó en Buenos Aires, Argentina, el Taller Latinoamericano sobre Estrategias para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales, del 2 al 6 de diciembre de 1991, con la colaboración del gobierno de Argentina.

Bajo los auspicios del Programa Internacional, entre otros, se están llevando a cabo una serie de estudios en países seleccionados. Estos estudios revisan y evalúan la posibilidad de alcanzar las metas del Programa Internacional, en relación con el mejoramiento del nivel de cobertura de registro de los hechos vitales, la calidad y la oportunidad de la disseminación de la información estadística derivada. Varios de esos estudios incluyendo el presente para Ecuador, son financiados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El presente informe, es un estudio sobre los sistemas de registro civil y estadísticas vitales de Ecuador. Un estudio previo se refirió a Guatemala \_b/. El estudio contiene cuatro partes. La Parte I ofrece información demográfica y básica del país. La Parte II presenta la situación de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales y discute sus problemas. La Parte III sugiere una estrategia que permitiría establecer un programa nacional de reformas en los sistemas de Ecuador y discute su viabilidad en el corto plazo. La Parte IV describe el marco institucional bajo el cual se implementaría el programa de reformas, sugiere la secuencia de actividades, especifica los objetivos de corto y mediano plazos e identifica las necesidades de recursos y de cooperación técnica para su ejecución.

Este estudio fue realizado por el **Sr. Luis A. Beccaria**, quien sirvió como consultor de la División de Estadística de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas desean expresar su sincero agradecimiento al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y a la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador, que han proporcionado



valiosa información, leído el borrador de este estudio y dado sus comentarios.

Algunos estudios de factibilidad, similares al presente, están actualmente en preparación para otros países. Se espera que la publicación de esta serie de estudios provea información a los países, incluido Ecuador, interesados en reformar y fortalecer sus sistemas de registro civil y estadísticas vitales.

---

(a) Para mayor información ver: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas. Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Estadísticas Vitales y Registro Civil. Nueva York, 1989.

(b) División de Estadística de las Naciones Unidas. Estudio de Factibilidad para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales en Guatemala (Naciones Unidas, Nueva York, diciembre de 1992).

## INDICE

Prefacio	iii
INTRODUCCION	1
I. INFORMACION DEMOGRAFICA Y BASICA DEL PAIS	2
II. SITUACION ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES	3
A. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL	3
1. El marco jurídico del Sistema	3
2. Arreglos administrativos	3
3. Procedimientos para el registro	5
4. Los registradores civiles	12
5. El informante	13
6. Archivos del registro civil	13
7. Evaluación del sistema de registro civil	15
B. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES	17
1. El marco jurídico del sistema	18
2. Arreglos administrativos del sistema	19
3. Procedimientos de notificación y control	21
4. Procesamiento de datos	22
5. Publicación y divulgación de estadísticas vitales	24
6. Evaluación del sistema de estadísticas vitales	24
C. UNA EVALUACION GLOBAL	27
D. EL USO DE LAS ESTADISTICAS VITALES PARA EVALUAR LAS METAS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE DIVERSOS ASPECTOS SOCIALES	30
III. DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL	31
A. La estrategia de implementación	34
B. LA ETAPA PREPARATORIA	36
C. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LAS ESTADISTICAS VITALES	38
1. Actividades en el área de registro civil	42
a. Acciones a encararse en la DGRCIC	42
(1) Capacitación	42
(2) Supervisión	44

(3)	Mejoras y unificación de los procedimientos de registro	44
(4)	Promoción y facilitación de inscripciones	46
(5)	Mejoramiento del archivo central	48
b.	Incorporar y consolidar la participación de otros organismos en la inscripción de los hechos vitales	49
c.	Actividades destinadas a mejorar la calidad de la declaración de causa de muerte	51
d.	Mejoramiento del control de cementerios	52
e.	Adecuación de la legislación	53
2.	Actividades en el área de estadísticas vitales	54
3.	La evaluación del programa.	55
IV.	LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA	55
A.	EL MARCO INSTITUCIONAL	55
B.	CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	56
3.	COSTOS DEL PROYECTO	57
D.	ASISTENCIA TECNICA REQUERIDA	58
	SUMMARY OF REPORT (IN ENGLISH)	62

## INTRODUCCION

Se presenta a continuación el estudio de factibilidad sobre un conjunto de acciones que puedan encararse para acelerar el mejoramiento de las estadísticas vitales en Ecuador. El mismo ha sido realizado siguiendo el esquema propuesto por la División de Estadística de las Naciones Unidas.

Para la realización del presente estudio se efectuó una visita de 10 días a la ciudad de Quito, donde se trabajó en estrecho contacto con la Licd. Alicia Alvarez, Jefa de la División de Estadísticas Sociales de la Dirección de Censos y Encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La misma prestó una inestimable colaboración sin la cual este trabajo no hubiese podido llevarse a cabo<sup>1</sup>. Con ella se visitaron dos jefaturas de registro civil -la del Cantón de Rumiñahui (en Sangolquí) y la correspondiente a la Parroquia Rural de Amañagua, del Cantón Quito, ambas en la Provincia de Pichincha y cercanas a la ciudad capital. Durante las mismas se pudo apreciar la forma de operar de las oficinas locales del registro civil. Si bien éstas no son totalmente representativas de la situación del conjunto del país, se considera que se logró comprobar algunas de las restricciones más importantes que enfrenta el sistema de registro civil.

También se tomó contacto con el Dr. Guillermo Estrella Burbano, Director de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. El funcionario resumió las características más salientes del sistema así como los problemas y planes existentes para su superación.

Se visitó, asimismo, la oficina central de la Dirección General con el fin de conocer los mecanismos de archivo de los duplicados de las inscripciones; allí se pudo dialogar con otros funcionarios que ampliaron algunos aspectos de la operatoria del organismo.

Se mantuvo también una entrevista con la Subsecretaria de Justicia del Ministerio del Interior, Dra. Mariana Argudo. Si bien el objetivo inicial de la visita fue el de conocer una experiencia que la profesional venía dirigiendo (antes de hacerse cargo de sus funciones) en la Universidad de Guayaquil destinada a promover inscripciones, se intercambiaron ideas acerca de la situación del Registro Civil. Surgió allí su disposición a colaborar en acciones destinadas a su mejoramiento.

---

<sup>1</sup> Demás está señalar que los funcionarios entrevistados en ninguna medida son responsables de las opiniones vertidas en este informe.

En cuanto a los representantes de organismos internacionales, se visitó al representante en Ecuador del UNICEF, Dr. Carlos Cuenta Zavala y a un funcionario del UNFPA - Diego Palacios-. A ambos se les informó acerca del objetivo del Programa, ya que no tenían conocimiento del mismo. No se logró entrevistar al representante de la OMS.

## I. INFORMACION DEMOGRAFICA Y BASICA DEL PAIS

La República del Ecuador está ubicada en la parte noroccidental de América del Sur. Politicamente, está dividida en 21 provincias, 172 cantones y 1047 parroquias.

La población actual del país asciende a cerca de 10 millones de habitantes. El crecimiento demográfico ha sido acelerado en los últimos decenios: entre 1962 y 1974 alcanzó al 3.3% anual, descendió al 2.5% entre este último año y 1982, y al 2.1% durante los ocho años siguientes. Este comportamiento de la tasa de crecimiento obedeció casi con exclusividad al aumento vegetativo ya que los saldos migratorios han sido de escasa significación. Como sucede en la mayoría de los países de la región, la dinámica poblacional refleja un proceso más rápido de caída en la tasa de mortalidad que en la de natalidad; ambos indicadores registran aún niveles elevados: alrededor de 7 y de 30 por mil, respectivamente, a principios de los noventa.

Hacia ese mismo periodo, la esperanza de vida al nacer se ubica en los 65 años, valor algo inferior al promedio de América Latina. La tasa de mortalidad infantil -en el entorno del 60 por mil nacidos vivos<sup>2</sup>- era también superior al promedio regional.

El país está conformado por cuatro regiones naturales claramente diferenciadas. En la **Sierra** vive aproximadamente el 46% de la población total, proporción que era del 75% hacia fines del siglo pasado. Esta modificación refleja la ganancia relativa que registró la **Costa**, producto de intensos flujos migratorios que se produjeron en respuesta a los cambios en la estructura productiva. Las regiones **Amazónica** e **Insular** (Galápagos) concentran un escaso volumen de población, aún cuando la primera de éstas es la más extensa del país.

En las dos principales ciudades del país -Guayaquil y Quito- habita más de la cuarta parte de la población de Ecuador (16 y 11% respectivamente). En conjunto, en las áreas urbanas vivía, en 1990, el 55% de la población.

---

<sup>2</sup> Según estimaciones no basadas en las estadísticas vitales pero generalmente aceptadas.

**II. SITUACION ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES**

**A. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL**

**1. El marco jurídico del Sistema**

El sistema de registro civil se rige por la Ley 278, del 2 de abril de 1976, modificada por la número 125 del 26 de abril de 1983. La misma ordena lo relacionado con los registros de nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios, divorcios y otros hechos -como adopciones y reconocimientos- en todo el país y de Ecuatorianos en el exterior. La ley también trata de celebración de matrimonios y la expedición de cédulas de identidad.

Se establecen allí también las funciones de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DGRCCIC), el organismo encargado de la administración del sistema.

La mencionada ley nunca fue reglamentada, existiendo sólo algunas resoluciones dictadas por el Director General de la DGRCCIC, así como instrucciones escritas de otros funcionarios superiores, que aclaran algunos puntos.

Esa ley presenta algunas contradicciones con otras normas jurídicas, especialmente el reglamento de salud (Ley N° 148 del 4 de febrero de 1971), las que se señalarán más adelante.

**2. Arreglos administrativos**

En concordancia con el carácter unitario de la organización política-administrativa del Ecuador, el sistema de registro civil es administrado por un solo organismo nacional: la mencionada DGRCCIC.

La ley señala que debe haber una jefatura de registro civil en cada provincia, cantón y parroquia rural. El jefe cantonal tiene jurisdicción directa sobre todas las parroquias urbanas de su cantón (además de ser el superior de los jefes de las parroquias rurales). Esto significa que los hechos ocurridos -o los relacionados con personas residentes en<sup>3</sup>- en las parroquias urbanas de un cantón son inscriptos en la jefatura de dicho cantón, mientras que los ocurridos en las parroquias rurales del mismo se registran en las jefaturas de cada una de ellas.

---

<sup>3</sup> Ver más abajo adelante: lugar de registro.

Existen 907 de esas unidades politico-administrativas y, actualmente, en aproximadamente 70 de ellas no existen oficinas de registro civil<sup>4</sup>. Si bien no se ha podido obtener información actualizada, se sabe que algunos jefes cubren más de una jurisdicción. Según datos de un empadronamiento realizado en 1988, como parte del proyecto de Mejoramiento de las Estadísticas Vitales (VISTIM), el número de registradores equivalía al 79% del número de jefaturas; expresado de otra forma, 19% de los jefes atendían dos jefaturas. Tal situación se habría mantenido sin grandes variantes.

A su vez, en Quito y Guayaquil existen 6 oficinas auxiliares en locales del Registro Civil y en hospitales. Estas son las únicas creadas respondiendo a las atribuciones que el artículo 14 de la ley de registro civil, ya citada, le confiere al Director General, para la inscripción de nacimientos y defunciones.

En el ámbito rural existen problemas de accesibilidad en ciertos lugares -algunas personas deben recorrer distancias importantes desde sus domicilios hasta el registro civil-. Sin embargo, esta parece una restricción difícil de superar dado lo dispersa de la población. Muchas oficinas no funcionan todos los días y si bien esto parece razonable -dado el tamaño de las poblaciones que sirven- suelen generarse problemas debido a que no se difunden adecuadamente los horarios de atención. Una complicación adicional se deriva del hecho que, en ciertos lugares, no se coordina la presencia del registrador con la de las autoridades de salud (ver más adelante) aún cuando se han dado algunos pasos en el sentido de superar esta situación.

Parecería conveniente crear oficinas auxiliares adicionales en los centros de salud con internación y también en las áreas marginales de las grandes ciudades.

Los registros civiles funcionan en locales específicos en la mayoría de los casos. En muchas oportunidades son lugares cedidos gratuitamente, los cuales corresponden no sólo a edificios comunitarios (clubes, centros cívicos) sino también a propiedades (incluso los domicilios) de los registradores.

Los registradores son servidores públicos empleados a tiempo completo; son designados por el Director Nacional. Los jefes de provincia suelen cambiar cuando lo hace el Director General lo cual ocurre, generalmente, al momento de asumir un nuevo

---

<sup>4</sup> En 20 de las 21 provincias, el jefe provincial es a su vez el del cantón correspondiente a la ciudad capital.



gobierno<sup>5</sup>. Los jefes cantonales y parroquiales tienen mayor estabilidad aún cuando no es raro que también haya renunciadas ante cambios políticos.

No existe un esquema adecuado de supervisión y las reuniones entre registradores para discutir cuestiones de procedimientos parecen escasas. Esto se refleja en las diferencias que existen entre las oficinas de registro respecto a algunos aspectos del procedimiento de las inscripciones.

El Registro Civil, además de efectuar las inscripciones; celebra matrimonios; emite copias de inscripciones (certificaciones); expide certificados para la inhumación, el bautizo y la ceremonia religiosa de matrimonio; completa y envía informes estadísticos al INEC.

Adicionalmente, colabora con el Tribunal Supremo Electoral, proveyendo el listado de los ciudadanos habilitados para las elecciones. El mismo surge de los archivos de aquellos a quienes se les ha emitido la cédula de identidad y que están vivos<sup>6</sup>. Esto significa que a esos archivos se les incorporan los certificados de defunción. Esta tarea se realiza centralizadamente en Quito. La existencia de una base de datos que incorpore todas las inscripciones de todos los tipos de hechos vitales, más las emisiones de documentos -situación que actualmente no se da, tal como se discutirá más adelante- no sólo facilitaría tal tarea, sino que haría disminuir los errores.

### 3. Procedimientos para el registro

El método de inscripción de cada hecho es el mismo en todo el país.

Los nacimientos, defunciones y matrimonios se inscriben en los libros de los registro locales. Un duplicado de la inscripción se realiza simultáneamente en una tarjeta, la cual es enviada a la Dirección Nacional, en Quito. Existe un libro para cada uno de esos tres hechos y en cada hoja de los mismos se efectúan entre dos y tres inscripciones.

Las muertes fetales sólo se registran en el informe estadístico, por duplicado: una copia se envía al INEC y la otra

---

<sup>5</sup> El mandato del Presidente tiene una duración de cuatro años. El próximo cambio se producirá en agosto de 1992.

<sup>6</sup> Excluidos los miembros de las fuerzas armadas y del clero, menores de edad y extranjeros.



se archiva en la jefatura local. Los divorcios se subinscriben en el registro de matrimonios, dentro de las partidas (actas) correspondientes.

Tanto los libros como las tarjetas -que son preimpresos- son provistos por la DGRCIC. Los oficinas locales cuentan, en general, con una adecuada provisión de estos elementos, por lo que este aspecto no afecta seriamente la actividad. No obstante ello, se conocen casos de oficinas donde ha habido escasez de estos materiales en algunas oportunidades<sup>7</sup>. Una copia de las tarjetas (que reproducen exactamente lo datos del libro) de cada hecho, se adjunta como Anexo al presente informe.

En cuanto al lugar para la inscripción, la tabla siguiente resume los requisitos legales.

<u>Hecho</u>	<u>Lugar de inscripción</u>
Nacimiento	lugar del hecho (donde ocurrió)
Defunciones	lugar del hecho/residencia difunto/ lugar inhumación
Matrimonio	residencia novio o novia
Divorcio	lugar donde se inscribió el matrimonio

A los efectos de aumentar la cobertura y oportunidad de inscripción, parecería conveniente permitir la inscripción de nacimientos en el lugar de residencia de la madre. Esta alternativa se permite en el caso de las inscripciones tardías (ver más adelante) por lo cual se ha sugerido que en algunos casos se tiende a demorar la inscripción a los efectos de efectuarla cerca del domicilio (como se verá más adelante, la multa es muy reducida). En una Disposición General del Jefe Nacional de Registro Civil<sup>8</sup> se señala que "la inscripción del nacido vivo puede efectuarse...en el lugar de domicilio de la madre". Se señala que tal disposición -claramente contraria a la ley- se basa en un "Instructivo" (en realidad, Resolución del Director Nacional) del 20 de marzo de 1985. Sin embargo, este último documento, como era esperable, no contradice a la ley y sólo señala la posibilidad de efectuar el registro en el lugar de residencia al tratar las inscripciones tardías, repitiendo, entonces, lo que figura en la ley.

---

<sup>7</sup> El informe del proyecto VISTIM señalaba a la falta de materiales como un problema importante. Si bien este no es un problema inexistente -tal como recién se señaló- de las visitas realizadas y de los testimonios tomados durante la misión, no parece que actualmente este resulte un serio inconveniente.

<sup>8</sup> Del 18 de mayo de 1986.

De permitirse la inscripción del nacimiento también en el lugar de residencia de la madre, debería reforzarse las instrucciones a los registradores para evitar la duplicación del registro. Debería, asimismo, resultar clara la información a brindar a los padres.

El hecho que la defunción puede registrarse en tres lugares diferentes no ha ocasionado problemas de duplicación de inscripciones.

En cuanto a los plazos de inscripción, los mismos son de 30 días para nacimientos y de 48 horas para defunciones. Aquí surge una de las contradicciones mencionada entre la ley de registro civil y el código de salud ya que este último señala que las inhumaciones deben realizarse dentro de las 24 horas posteriores al deceso (y para autorizar la inhumación debe haberse procedido a la inscripción en el registro civil).

La inscripción de un matrimonio la efectúa el registrador inmediatamente después de celebrado el mismo.

Para la subinscripción del divorcio se requiere la sentencia de divorcio del juez.

Los plazos fijados en la legislación no parecen influir en la cobertura del registro.

Las inscripciones son gratuitas; existe una multa de 20 sucres<sup>9</sup> para las tardías.

Para el registro de nacimientos y muertes se requiere el "informe estadístico" donde se incluye -entre otras cosas- la certificación del médico que efectuó la atención y la causa en el caso de defunciones. Si la muerte hubiese ocurrido sin atención profesional, el informe deberá ser llenado por otro médico o a partir de la declaración de dos testigos si en el lugar no hubiesen profesionales. Este último es el mismo requisito para completar el informe y la inscripción en el caso de nacimientos no atendidos por profesionales. Se aconseja, sin embargo, -y así ha quedado acordado en los arreglos institucionales entre el Registro Civil, el INEC y el Ministerio de Salud (MSP)- que los informe estadísticos de nacimientos, no atendidos, se completen en el centro de salud. Esto ha generado varios problemas, cuando el personal de los mismos no aceptan efectuar esta tarea. Se requeriría, por tanto, una mejor coordinación entre la DGRCIC y el MSP, a fin de lograr un mayor involucramiento de los **agentes sanitarios** en la inscripción de los hechos vitales. Una mayor

---

<sup>9</sup> Equivalente a menos de dos centavos de dólar estadounidense.

capacitación de este personal en aspectos de registro sería también necesaria. Sobre esto se volverá más adelante.

Adicionalmente, se requiere que los padres presenten las cédulas de identidad actualizadas, cuando la inscripción del nacimiento la efectúan ellos personalmente. Esto genera algunas dificultades, debido a que la ley no especifica el procedimiento a seguir cuando ellos no poseen cédula (muchos no han sido inscriptos). Una resolución del Director Nacional<sup>10</sup> señala que en esa circunstancia deberán firmar el acta dos testigos que posean el documento de identidad "que abonarán sobre la identidad de los declarantes". Se conocen casos, sin embargo, en los cuales se ha negado la inscripción cuando los padres no concurrían con sus cédulas de identidad. Si bien la realidad de la sociedad ecuatoriana, y de la eficiencia pasada del registro civil, hacen imprescindible tener la suficiente flexibilidad y atender a estos casos donde no se cuenta con la cédula, existe siempre la posibilidad que algunos de ellos resulten fraudulentos. Los registradores podrían recibir entrenamiento para identificar esas situaciones y -quizás más realista- se debería montar algún mecanismo que permita, a la jefatura provincial, supervisar algunos casos de inscripción sin documentación.

Para la inscripción del nacimiento que no es efectuada directamente por alguno de los padres, se requiere la constancia que ellos están casados, lo cual contradice lo estipulado por la Constitución Nacional. Más aún, se han comprobado casos que los registradores exigen este requisito aún cuando la inscripción la efectúen personalmente los padres.

En muchas oportunidades, y a pedido de las autoridades de salud, se exige la presentación del certificado de vacunación para inscribir los nacimientos. Si bien este requerimiento no figura en la ley de registro civil, tal arreglo parece razonable a los efectos de promover los planes de inmunización. Sin embargo, en muchos casos existen dificultades -especialmente en las áreas rurales- que llevan a que no pueda realizarse la vacunación y esto hace que no se acepte la inscripción: no coincidencia de la presencia del registrador y del personal de salud; inexistencia de vacunas; decisión del personal de salud de vacunar sólo en unas pocas oportunidades en el año<sup>11</sup>. Esta situación obedece, en última instancia, a la baja cobertura de los partos institucionales y a que, aún cuando se producen en instituciones, resulta excepcional el número de éstas donde se

---

<sup>10</sup> La ya mencionada del 20 de marzo de 1985.

<sup>11</sup> Se argumenta que no puede abrirse un frasco de vacuna para sólo una o dos dosis ya que no se disponen de medios para su conservación posterior.

puede efectuar la inscripción. En efecto, este problema se reduciría si se habilitase el registro en todos los centros de salud ya que en esos mismos lugares se proveería la vacuna. Mientras esto no resulte factible, y teniendo en cuenta la importancia de los partos no producidos en instituciones, deberían buscarse mecanismos que adecúen el requerimiento de vacunación a las realidades del medio y que, sin afectar los esfuerzos que lleva adelante las autoridades sanitarias, disminuyan los riesgos de subregistro que el mismo puede provocar<sup>12</sup>.

Un tema que también genera inconvenientes es el procedimiento a seguir cuando se solicita la inscripción de una defunción de un menor de muy corta edad (días o meses) cuyo nacimiento no fue inscripto. Si bien el procedimiento normal sería inscribir primero el nacimiento y luego la muerte, se ha comprobado que no siempre se procede de esta forma, dando lugar en algunos casos al subregistro de los primeros.

En cuanto a las inscripciones tardías, las que ocurran dentro del año de vencido los plazos establecidos (ver más arriba) siguen el mismo procedimiento que las inscripciones efectuadas a tiempo, debiéndose sólo pagar la multa de 20 sucres. En el caso de nacimientos, ya se mencionó que pasados los 30 días que estipula la ley, se los puede inscribir en el lugar de residencia de la madre. Un punto, que solía complicar el trámite de este tipo de registro tardío, era la exigencia que el pago de la multa se efectuase en las oficinas de recaudación fiscal, las cuales se localizan en las capitales de provincia o en ciudades importantes. Esto implicaba que las personas debían recorrer a veces grandes distancias para abonar una suma muy pequeña. Desde hace un tiempo parece haberse generalizado la modalidad por la cual, cada registro civil, recibe directamente la multa.

Cuando la inscripción se realiza luego del año de vencido el plazo, debe iniciarse un trámite administrativo. El mismo es resuelto por el Jefe Cantonal y deberá tener la aprobación del Jefe Provincial, si la demora es menor a los cinco años. Si excede este plazo, el trámite lo resuelve finalmente el Director Nacional.

---

<sup>12</sup> El registrador debería tener claro que también existen circunstancias por las cuales un recién nacido puede no poder recibir la vacuna, como en el caso de los prematuros.

Uno de los inconvenientes de este procedimiento es que las inscripciones tardías deben siempre iniciarse en la jefatura cantonal, lo cual puede implicar la necesidad de recorrer grandes distancias en el área rural<sup>13</sup>.

El procedimiento de inscripciones tardías afectaría la cobertura. Esto no se derivaría fundamentalmente de la multas (ya mencionadas) ni de los procedimientos que establece la ley y que fueron recién comentados. El principal problema parece residir en la forma que éstos son implementados en la práctica, en el marco de una realidad que se caracteriza por un amplio desconocimiento de la reglamentación por parte de la población.

Por un lado, los procedimientos suelen demorarse, lo cual lleva a que mucha personas no efectúen el seguimiento, especialmente porque implica viajar a la cabecera cantonal, e incluso a la capital provincial o a Quito. El caso extremo es aquel donde las resolución resultó favorable; pero los solicitantes no vuelven a inquirir sobre el trámite. A esto se suma el hecho que no existe mecanismo por el cual -en esos casos- el registro civil contacte a las personas involucradas. El resultado es que, en algunas jefaturas, existe una gran cantidad de resoluciones favorables pero que no pueden inscribirse.

En relación a este último punto, podría sugerirse, entonces, que se incorpore a la rutina normal de trabajo, que las jefaturas **envíen** a los domicilios de los solicitantes notas donde se informe acerca de las resoluciones de inscripciones tardías. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que este mecanismo no resolverá el tema en todos los casos, especialmente en áreas rurales y pequeñas ciudades, donde el servicio de correo es muy deficiente.

Pero quizás más serio aún que este inconveniente, es el hecho que muchos trámites de inscripción tardía se diligencian por la vía judicial, para lo cual se argumenta que así lo señala el artículo 60 de la ley de registro civil. Sin embargo, esta norma abre la posibilidad de tal recurso cuando el Director Nacional o el Provincial **niegue la inscripción durante la tramitación administrativa**. La razones que explican el frecuente uso de ese mecanismo no siempre resultan claras: parecería que en algunos casos los registradores no tienen un conocimiento acabado de la legislación; en otros se argumenta que habrían recibido instrucciones no escritas para proceder de esa forma; finalmente, se sabe que en ciertas oportunidades algunos funcionarios inescrupulosos pudieron haber aprovechado la circunstancia del desconocimiento de la población. Recientemente las autoridades

---

<sup>13</sup> Aún cuando en el caso de las áreas rurales es también necesario concurrir inicialmente a la jefatura de la parroquia para que se certifique que no ha habido inscripción del hecho.



nacionales de la DGRCIC han estado preocupadas por detectar tales hechos y han actuado en consecuencia.

Una forma de minimizar este tipo de problemas es dictar resoluciones que aclaren definitivamente el punto y señalen el procedimiento de las inscripciones tardías.

Debe tenerse en cuenta que una proporción elevada de los hechos registrados son inscriptos tardíamente. Entre el 60 y el 70% de los nacimientos inscriptos en un año corresponden a los ocurridos en ese período<sup>14</sup>; expresado de otra forma, el 25% de los nacimientos ocurridos en un año se registran el siguiente, 5% dos años después y más del 10% en los ocho años posteriores<sup>15</sup>. No parece que la liberalidad de la reglamentación provoque tal demora, la explicación debe encontrársela en la falta de conocimiento de la población, la escasa promoción que realiza el registro civil y las autoridades de salud y algunas de las dificultades de funcionamiento de la DGRCIC.

Otro de los inconvenientes que han sido detectados - si bien no se tiene una idea precisa sobre su magnitud- es el de dobles inscripciones de nacimientos. Tal situación aparece debido a que una inscripción es considerada un trámite mas sencillo que el de una rectificación de una ya realizada<sup>16</sup> o, incluso, que la obtención de una copia o certificado del acta (véase, a este respecto, el punto 6).

No existen mecanismos que permitan identificar o rectificar tales situaciones, lo cual se deriva -básicamente- del hecho que no se cuenta con una base de datos central que incorpore todas las inscripciones de nacimientos -véase acápite 1.6. de esta Primera Parte-. De disponerse de tal elemento, podrían diseñarse controles automáticos destinados a identificar, al menos, algunas de las inscripciones repetidas.

---

<sup>14</sup> Estas cifras corresponden a mediados de los ochenta; la proporción era más elevada (superior al 80%) diez años atrás aún cuando la cobertura pudo haber aumentado.

<sup>15</sup> Datos extraídos de Sosa, R. **Ecuador: las estadísticas de nacimientos y defunciones en el período 1976-1986**. Quito: INEC (s.f.)

<sup>16</sup> Esta situación parece darse con cierta frecuencia cuando un padre reconoce a un niño después de algún tiempo de nacido, habiendo sido la inscripción original efectuada por la madre.

#### 4. Los registradores civiles

Los jefes de los registros civiles provinciales, cantonales y de parroquias rurales son, como se mencionó, nombrados por el Director Nacional. Son servidores públicos a tiempo completo con todos las obligaciones y derechos del caso -incluso la estabilidad.

El nivel de instrucción de los mismos no parece -en promedio- ser el adecuado en el caso de los jefes cantonales y parroquiales, la mayoría de los cuales tiene sólo hasta educación secundaria incompleta. El siguiente cuadro, que resulta de la encuesta desarrollada en el marco del Proyecto VISTIM, muestra esta situación:

**Distribución de los registradores según nivel de instrucción y cargo**

Nivel	Total	Jefes Provinciales	Jefes Cantonales	Jefes Parroquia-les
Primaria	46	5	28	52
Secundaria	44	37	51	42
1-3 años	22	5	24	23
4-6 años	21	32	27	19
Superior	10	58	21	6
1-3 años	6	21	11	4
más 3 años	4	37	10	2
T O T A L	100	100	100	100

La capacitación que reciben es escasa, no habiendo programas formales de instrucción aún para los ingresantes. Sólo una reducida proporción de los funcionarios atendió cursos o seminarios. Un dato significativo al respecto es que los mismos no reciben pagos por movilidad, aún cuando entre las funciones de los jefes cantonales y provinciales es la de supervisar a los parroquiales y cantonales respectivamente.

Salvo los dos casos mencionados, la DGRCIC no produce regularmente instructivos. Esto significa que no se cuentan con manuales de instrucción. El INEC ha tratado de llenar este vacío con materiales que incluyen recopilaciones de leyes y normas así como una guía de Procedimientos para el llenado de los informes estadísticos. Esta última debería ser más detallada.

Las remuneraciones del personal de la DGRCIC se encuentran actualmente entre las más bajas dentro de la administración pública ecuatoriana. Pero dado que, en promedio, los sueldos de todos los servidores públicos son reducidos en términos de poder de compra, se tiene que los registradores civiles perciben no sólo remuneraciones absolutamente bajas sino también inferiores a los de otros empleados públicos, aún de la administración central.

## 5. El informante

La ley establece que los informantes deben ser las siguientes personas para cada hecho:

Hecho	Informante
Nacimiento	padre/madre/abuelos/hermanos mayores/ representantes instituc.benefic,policia
Defunciones	cónyuge/hijos mayores/otros parientes mayores/jefe centro salud/jefe militar o policial/otras autoridades

Estos requisitos no parecen afectar ni el nivel de cobertura ni el de calidad de la información.

## 6. Archivos del registro civil

Como se mencionó anteriormente, el original de las inscripciones se realizan en libros -uno para cada tipo de hecho- los cuales se mantienen en los locales de las jefaturas cantonales y parroquiales. Las actas correspondientes a cada inscripción tienen una numeración correlativa dentro de cada libro, los cuales también se numeran correlativamente en cada jefatura.

Si bien los libros son de calidad adecuada, no existen medidas especiales de seguridad. Los mismos se encuentran en las mismas oficinas de atención al público, estando en general en simples estanterías abiertas. En caso de deterioro, los libros pueden ser enviados a Quito para su restauración.

La información de las actas de inscripción del registro civil no son confidenciales; el artículo 27 de la ley de registro civil, señala que estas -y sus duplicados- resultan "instrumentos públicos".



Las tarjetas con el duplicado de las inscripciones se archiva en las oficinas de la DGRCCIC en Quito. El sistema de archivo es adecuado, aún cuando el lugar donde se lo guarda no contiene todas las medidas de seguridad. Hasta hace algunos años, las tarjetas eran microfilmadas<sup>17</sup>, pero esta tarea se ha dejado de hacer ante la falta de recursos. Debería evaluarse la conveniencia de volver a esa práctica.

Dada la falta de capacidad del computador de la DGRCCIC, actualmente se capturan únicamente los nacimientos que se inscriben en las capitales de provincia que cuentan con equipamiento informático<sup>18</sup>. Esto significa que sólo una escasa proporción de uno sólo de los hechos registrables -los nacimientos- se graban a un medio magnético. Al momento de efectuarse este estudio, se se pensaba en la compra de un equipo de mayor capacidad, el que permitiría que todas las capitales se conecten a la red informática. El resultado sería que de inmediato se capturarían los nacimientos inscriptos en todas esas ciudades. Una mayor capacidad del equipo de computación permitirá, grabar el conjunto de los registros de nacimientos. La forma concreta de llevar a cabo esto -ya sea en Quito o en las cabeceras de la provincia- dependerá de variables tales como la accesibilidad desde las jefaturas cantonales y parroquiales<sup>19</sup>.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que si bien se contaría en poco tiempo con el equipamiento que permitiría incorporar al menos todos los nacimientos, resultaría necesario incrementar en alguna medida el personal destinado a la grabación y verificación y/o realizar tareas de capacitación.

Los certificados de inscripciones (o subinscripción) de hechos vitales se emiten en la jefatura donde originalmente ellas se efectuaron, o en Quito. Para el caso de los nacimientos que están incluidos en la base de datos (como se señaló, los inscriptos en algunas capitales de provincia) las partidas pueden también requerirse en cualquiera de las jefaturas provinciales conectadas a la base de datos. Esta situación puede dificultar la obtención del documento por parte de aquellas personas que

---

<sup>17</sup> En realidad, la necesidad de microfilmación está establecida en el artículo 7 de la Ley de Registro Civil.

<sup>18</sup> En términos de uso del computador, la prioridad es dada la grabación de las cedulizaciones.

<sup>19</sup> Existen áreas de difícil acceso a la capital de la provincia; en estos casos, resultará quizás más fácil que los duplicados de las inscripciones se envíen -como hoy resulta frecuente- directamente a Quito, donde entonces se procedería a su grabación.

viven en zonas alejadas. Los certificados -salvo los de los nacimientos incluidos en la base de datos- se emiten manualmente. No existe un formulario único, a veces consiste en un simple papel donde consta el sello y firma del registrador.

La existencia de una base de datos que incluya **todas** las inscripciones de nacimientos, aparece como necesaria para minimizar el problema de dobles inscripciones mencionado al final del acápite 3.

## 7. Evaluación del sistema de registro civil

El principal problema del sistema de registro civil ecuatoriano es, como el de la mayoría de los países de la región, su cobertura incompleta. Como se señala más adelante, diversos estudios estiman el subregistro de nacimientos en algo superior al 10% y el de defunciones, por arriba del 20%. Resulta también preocupante la alta proporción de inscripciones tardías. La duplicación de nacimientos -fenómeno de una importancia desconocida pero posiblemente menor que los recién mencionados- es otro de los inconvenientes advertidos. Estos hechos son producto tanto de las dificultades que enfrenta el funcionamiento del registro civil como de la actitud de la población. La legislación, si bien es perfectible en ciertos aspectos, no constituye un factor adicional relevante.

Muchas de las restricciones que impone la operatoria del organismo que administra el sistema de registro civil, son a su vez producto del marcado deterioro que, en general, han venido sufriendo las instituciones del sector público: reducción de presupuesto, pérdida de personal calificado, bajos salarios.

En lo que hace a aspectos más específicos, debe enfatizarse que no han habido esfuerzos sustantivos por aumentar la cobertura del sistema. Los escasos proyectos han estado en general dirigidos a lograr modificaciones que permitan un manejo más eficiente del volumen de documentación que llega, en especial a nivel central y de algunas capitales de provincia. Las dificultades administrativas y de otro tipo que enfrenta la DGRIC reflejan también un escaso apoyo de las autoridades políticas a su función.

Respecto a los factores derivados del funcionamiento del sistema de registro civil mencionados a lo largo de las páginas anteriores caben enfatizar los siguientes: (i) falta de instrucciones claras, y uniformes a lo largo del país, respecto de muchos procedimientos, especialmente en cuanto a requerimientos para inscripción y al trámite de las tardías; (ii) relacionado con lo anterior, escasa supervisión, lo cual será difícil de superar si no se logra que los funcionarios reciban compensación por movilidad; (iii) bajo nivel de instrucción de

algunos jefes e inexistencia de un plan formal de capacitación; (iv) problemas de accesibilidad en grandes ciudades -se requerirían nuevas oficinas auxiliares- y escasa difusión de los horarios de atención en las zonas rurales, especialmente cuando no están abiertas todos los días; (v) provisión de los materiales necesarios para el desempeño de las tareas.

Los punto (i) y (iii) reclaman la existencia de programas permanentes de entrenamiento de los registradores, en especial si se tienen en cuenta que, mucho de ellos cambian en el momento que lo hacen las autoridades políticas.

En relación al punto (iv), debe enfatizarse que en términos generales, la forma en que las oficinas de registro civil están distribuidas no es una causa significativa del subregistro. No obstante ello, puede existir áreas donde ésta puede ser una fuente del problema. Más aún, no parece razonable promover aperturas indiscriminadas de oficinas en aquellas áreas donde con toda seguridad van a ser subutilizadas. Parece más aconsejable seguir estrategias como las que se señalan en las secciones sobre recomendaciones. De cualquier forma, es necesario asegurar que funcionen **todas** las oficinas existentes, lo que, como se señaló, no siempre sucede.

También debe destacarse especialmente que el registro civil no ha estado empeñado en campañas de promoción de registro. Si bien en algunas oportunidades se han dictado decretos que otorgan amnistías, parece necesario que una parte fundamental de las funciones de los jefes cantonales -especialmente en las ciudades pequeñas- y de parroquias rurales, sea la de promover la inscripción.

Otros factores que afectan la cobertura del registro, se derivan de la forma de operar de otros organismos relacionados con los hechos vitales y de la escasa coordinación existente entre estos -Ministerio de Salud, básicamente, pero también municipalidades- y el registro civil. Uno de los que ha sido repetidamente señalado como muy relevante para explicar el subregistro de las defunciones es la falta de control de los cementerios. En las zonas rurales o en poblados pequeños, los mismos no siempre cumplen con los requisitos del código de salud, pueden no tener personal permanente y, aunque lo tengan, ellos no exigen los permisos de inhumación. Todo esfuerzo que el registro civil realice por tratar de incrementar la cobertura del registro de defunciones, tendrá un escaso efecto si no se perfecciona el control de las inhumaciones.

También debería acordarse con el Ministerio de Salud -y establecerse al menos en un decreto que reglamente la ley de

registro civil (ver más adelante)- la manera de implementar el requerimiento del certificado de vacuna para nacimientos, aclarando las excepciones.

En lo que hace a la legislación, cabría insistir con la conveniencia de proceder a modificaciones que permitan el registro de los nacimientos en el lugar de residencia de la madre; que permitan el inicio de inscripciones tardías también en jefaturas de parroquias rurales y que simplifiquen los trámites de las inscripciones tardías. Las normas deberían ser también más precisas respecto de algunos requerimientos para inscripciones, como el caso comentado de las cédulas de identidad. Respecto de este punto, y algunos otros, parece también como altamente prioritario proceder al dictado de un decreto que reglamente la ley de registro civil. Este elemento facilitaría el uso de criterios comunes, por parte de todos los registradores y el dictado de las instrucciones a que se hizo referencia en párrafos anteriores.

El diseño de las actas de inscripción no genera dificultades a la tarea del registrador. Se identificaron, sin embargo, inconvenientes derivados del hecho que no se respeta la secuencia establecida de llenado de los diferentes materiales; esto es, primero el informe estadístico, luego el acta en el libro y finalmente la tarjeta. Cuando este orden se altera, puede llegar a perderse información; esto sucede, por ejemplo, si sólo se completan las actas en presencia de los interesados, dejándose para otro momento el llenado del informe estadístico. De verificarse esta situación, podría darse el caso, incluso, que este último no se complete en alguna ocasión<sup>20</sup>.

El subregistro de muertes fetales es excesivo y, al menos, debería tratar de lograrse -a través de la coordinación con el MSP- de registrarse todas las sucedidas en centros de salud, situación que no se da en la actualidad. De cualquier forma, no parece razonable pensar que pueda ser significativo la cobertura de las que acontecen fuera de estos establecimientos.

## **B. EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES**

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) es el organismo que produce las estadísticas vitales del país a partir del procesamiento de los informes estadísticos requeridos para realizar las inscripciones de nacimientos, defunciones, matrimonios y subinscripciones de divorcio. Asimismo, procesa el informe que se presenta en los casos de muertes fetales (informes

---

<sup>20</sup> Aún cuando, como se verá más adelante, este problema no resulta significativo.



que elabora y provee el mismo INEC). Las oficinas de registro civil remiten al INEC -según procedimientos que se detallarán más adelante- los formularios completados y éste los codifica, graba en medios magneticos, verifica y emite los tabulados correspondientes.

## 1. El marco jurídico del sistema

El INEC es el organismo responsable de coordinar el sistema estadístico ecuatoriano y tiene a su cargo la producción directa de un conjunto de series. La ley estadística vigente -que data del año 1976- no especifica las responsabilidades de los diferentes componentes del sistema respecto de la ejecución de las diferentes estadísticas; pero en el Capítulo IV constan las obligaciones de las entidades sujetas al Sistema Estadístico Nacional.

Es en la ley de registro civil, comentada anteriormente, donde se indica (artículos N° 63 y 64) que con cada inscripción se elaborará un informe estadístico en formularios provistos por el INEC y que las jefaturas los enviarán a ese organismo, en cierto plazo, una vez completados.

En el código de salud, también se señala (artículo N° 188) que "Las oficinas de registro civil anotarán los datos relativos a nacimientos y defunciones en el formulario elaborado por las autoridades del Sistema Nacional de Estadísticas Vitales y de Salud".

En lo que hace a la institucionalización de este último sistema, cabe mencionar el convenio interinstitucional que establece el Comité Coordinador del Sistema de Estadísticas Vitales, suscrito en 1975 entre el Ministerio de Gobierno, el de Salud Pública y el INEC<sup>21</sup>. Forman parte del mismo, además de dos representantes de cada una de esas instituciones, uno de la OPS<sup>22</sup>. Sus objetivos son los de confeccionar el denominado Programa General de Coordinación de las Estadísticas Vitales, que implica la metodología para la recolección, elaboración y publicación de los datos. También tiene responsabilidad en la capacitación del personal y en la solicitud de asistencia técnica. La Secretaría Ejecutiva está a cargo del INEC. En el Convenio se establecen las obligaciones de cada una de las tres instituciones firmantes, aunque algunas de ellas son

---

<sup>21</sup> En ese momento, por la Junta Nacional de Planificación, de la cual dependía el Instituto.

<sup>22</sup> En el convenio también se señala que forma parte un miembro del Centro de Análisis Demográfico, institución que ha dejado de existir.

reiteraciones de artículos de las leyes mencionadas más arriba. Cabe destacar, sin embargo, que la DGRCIC se compromete a realizar una reunión anual a nivel provincial entre los jefes de registro civil, con participación del INE y MSP y a emitir circulares y folletos con instrucciones para las inscripciones, a ser distribuidos entre los registros civiles. El MSP se compromete a que sus agentes en el campo promuevan las inscripciones. Como se desprende de lo dicho en puntos anteriores y de los que se señalarán más abajo, no todas estas obligaciones han sido cumplidas por los organismos. Más aún, la reunión mensual del Comité -que se establece en el Convenio- tampoco ha sido siempre realizada.

Las propuestas que se formularán en la segunda parte quizás hagan necesario reformular el convenio.

## **2. Arreglos administrativos del sistema**

En el INEC, el área responsable de las estadísticas vitales es la División de Estadísticas Sociales de la Dirección de Censos y Encuestas. Además de coordinar el conjunto del proceso de elaboración, se definen allí las normas para instrucción, codificación y procesamiento de los datos, se analizan los resultados y definen las publicaciones. Las otras dependencias del INEC que intervienen en la producción de las estadísticas vitales son: (i) la Dirección de Operaciones de Campo, que -a través de las Oficinas Regionales y Provinciales- realiza la entrega y recepción de los informes estadísticos, capacita y supervisa las actividades de registro civil y de los funcionarios del Ministerio de Salud; (ii) la Dirección de Informática -en Quito- que analiza, codifica, digita y procesa los informes estadísticos.

Los informes llegan al INEC desde las jefaturas de registro civil en cascada: de las jefaturas de parroquias rurales a las de cantones, de éstas a las jefaturas provinciales. Estas, finalmente, los envían a las oficinas provinciales o regionales de la Dirección de Operaciones del INEC. Las jefaturas donde se realizan las inscripciones tienen obligación de efectuar el envío de los informes estadísticos correspondientes a un mes dentro de los diez primeros días del mes siguiente. En general, dicho plazo es respetado.

En algunas provincias se suele aprovechar el viaje que realizan con alguna regularidad (mensualmente) los jefes de parroquias y cantones a la capital de la provincia<sup>23</sup> para entregar los informes al INEC (en los casos que exista allí una

---

<sup>23</sup> Para efectuar algunos trámites y/o cobrar el sueldo.

oficina provincial o regional de la institución) o a la jefatura provincial del registro. De esa forma, se agiliza el proceso de envío.

En la oficina provincial o regional del INEC se efectúa un control de completitud y de calidad (ver más adelante), se recupera y rectifica información y se efectúa el envío a Quito para el procesamiento. En el caso de la Oficina Regional del Litoral (que abarca a la ciudad de Guayaquil, la más populosa del país), se efectúa además el análisis, codificación y digitación de los documentos de nacimientos y matrimonios. El personal encargado de estas tareas recibe la misma instrucción -y tiene la misma documentación de apoyo- que aquel que las realiza en Quito. La información resultante es enviada a la oficina central del INEC en medio magnético.

El procedimiento de envío de los informes desde los registros civiles hasta el INEC aparece como adecuado; existen obvios inconvenientes en zonas de difícil acceso (el oriente, por ejemplo) pero -en conjunto- esta etapa del proceso de producción de estadísticas vitales no parece introducir demoras ni otros problemas importantes.

Los formularios en blanco son provistos por el INEC, quien lo imprime en sus talleres gráficos. La entrega a los registros civiles la realizan anualmente los supervisores de las Oficinas Regionales en reuniones a las que concurren los jefes cantonales y parroquiales. Los informes son también repartidos directamente a los hospitales y centros de salud o -cuando esto no resulta posible- a las Jefaturas Provinciales de Salud quienes se encargan de distribuirlos entre las unidades de su jurisdicción.

Algunas restricciones de personal en las Oficinas Regionales y Provinciales del INEC ocasionan eventualmente demoras en las tareas de recuperación y rectificación de información.

La descentralización del procesamiento en las oficinas regionales que ha comenzado a ser encarada por el INEC constituiría otro medio de acelerar la producción de las estadísticas vitales. Ya se han iniciado las tareas de capacitación en informática a los funcionarios involucrados. El objetivo es que en todas las Oficinas Regionales se analice, codifique y digiten los informes de todos los hechos vitales. De esta forma, se asignaría al conjunto de ellas el tipo de tareas que hoy se realiza en la del Litoral con el agregado que también se procesarían los de divorcios, defunciones y defunciones fatales, hechos que actualmente se procesan íntegramente en Quito.

En este periodo de tránsito hacia la descentralización debe prestarse particular atención a la capacitación en la

codificación de causa de muerte, homogeneizando el entrenamiento en la mayor medida posible. La supervisión de esa tarea en las Regionales por parte del equipo central deberá ser muy intensa durante el período inmediato posterior al de la descentralización.

### 3. Procedimientos de notificación y control.

Como ya se mencionó anteriormente, la información que se procesa sobre los hechos vitales es la incluida en los "informes estadísticos" que se completan al realizarse las inscripciones. Existe uno de estos formularios para cada hecho (nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios); el mismo cuestionario, para cada hecho, es utilizado en todo el país.

Los informes estadísticos recogen información sobre las variables relevantes: tanto aquellas relacionadas directamente con el hecho -como tipo de asistencia recibida en nacimientos y defunciones, causa de muerte- como las de carácter sociodemográfico de las personas o sus familiares. El INEC ha venido evaluando la adecuación del instrumento y ha procedido a realizar modificaciones cuando los resultados de sus análisis así lo aconsejan. Esto ha sucedido, especialmente, con las variables socioeconómicas que, como las características ocupacionales de los fallecidos, resultan siempre difícil de captar. Quizás los resultados de los trabajos en marcha impliquen modificaciones en la forma de captar, o incluso acerca de considerar o no, ciertas variables.

Las variables geográficas resultan también las usuales; permiten clasificar los hechos de acuerdo al lugar de ocurrencia, de registro y de residencia habitual.

Están precodificadas todas las preguntas del formulario susceptibles de serlo (esto es, todas excluidas aquellas como las geográficas, la ocupación o la causa de muerte). El diseño general y la calidad de impresión son adecuadas.

Se utiliza la misma definición de los hechos vitales que se considera en el registro civil los que, como se señaló anteriormente, se adecúan a las definiciones internacionales.

Tanto en las Oficinas Provinciales, en las Regionales como en la sede central del INEC, se toma especial cuidado por asegurar que se procesen todos los informes correspondientes a los hechos inscriptos. Como las actas de los registros civiles tienen una numeración consecutiva, se facilita el control. Cuando se advierte la falta de algún formulario, las oficinas regionales o provinciales se contactan con la jefatura correspondiente recuperando el documento. En los muy pocos casos en que éste se



haya extraviado, los datos se obtiene del duplicado del acta que se envía al archivo central del Registro Civil en Quito. Debe tenerse en cuenta que en estos casos existe una pérdida de información ya que el acta incluye muchas menos variables que el informe estadístico. Por lo tanto, la cobertura de las estadísticas vitales es prácticamente la misma que la del registro civil.

Dicho control no resulta posible para las muertes fetales ya que, como se indicó, estas no se inscriben (no hay un libro de actas de inscripciones de este hecho) sino que su registro implica exclusivamente, el llenado -por duplicado- del informe estadístico.

El método de evaluación de la cobertura y de recuperación de informes faltantes es adecuado por lo que puede concluirse que se estaría procesando la casi totalidad de los documentos completados en los registros civiles. La etapa de producción de las estadísticas vitales, entonces, no estaría incrementando el nivel de subregistro de los hechos vitales que se originan en la incompleta captación de éstos por parte del sistema de registro civil.

#### 4. Procesamiento de datos

Tal como se señaló anteriormente, los informes que llegan a las Oficinas Regionales y Provinciales son sujetos a un primer análisis de consistencia o de "pre-crítica". Los formularios "aprobados" -que no tienen errores o que fueron corregidos- son enviados a la Dirección de Informática de la sede central del INEC -salvo los de nacimientos y matrimonios en el caso de la regional del Litoral, que tiene además la responsabilidad de parte del procesamiento-.

Una vez llegado a este destino, los cuestionarios son sujetos a un proceso de crítica y luego, a uno de codificación. Un 20% de los cuestionarios que pasan esta etapa son supervisados.

Se cuentan con manuales tanto de pre-crítica como de crítica y codificación.

La fase siguiente es la de digitación de los documentos; se utiliza para ello un programa de computación especialmente diseñado en el INEC<sup>24</sup>. El mismo permite la detección de algunos

---

<sup>24</sup> Programado en COBOL.

errores de ingreso al imponer restricciones a los valores que pueden asumir algunas variables y la relación entre los de alguna de ellas.

Se evalúa a esta altura la cobertura que ha tenido el procesamiento. Se busca asegurar que todos los documentos recibidos en el INEC estén incluidos en los archivos definitivos a partir de los cuales se producirán los tabulados.

La información grabada es sometida a un proceso de análisis de consistencia, el programa de computación que realiza esta tarea fue también realizado especialmente en el INEC en base a criterios de análisis provistos por la División de Estadísticas Sociales. El listado con los errores que se emite es enviado al área de crítica y codificación para que se efectúen las correcciones. Las mismas son luego incorporadas en los archivos.

Antes de procederse a emitir los tabulados, se efectúa un análisis adicional de coherencia de los datos estudiándose las distribuciones de frecuencias de las variables.

Los cuadros son diseñados por la División de Estadísticas Sociales y para su producción se emplea el programa CENTS<sup>25</sup>. Estos son controlados con tablas construidas utilizando paquetes estadísticos estándares como el SPSS o el SAS.

Existen cursos de actualización al personal involucrado en las tareas de crítica y codificación, especialmente cuando se introducen algunas modificaciones a los formularios. El recurso humano que actúa en estas etapas -en lo que hace tanto a calidad como a cantidad- resulta, en términos generales, adecuado.

Se detectan algunas demoras en la etapa de digitación, consistencia y tabulación, especialmente cuando se otorga una alta prioridad a otros proyectos que hacen una gran demanda de los recursos informáticos. Así, por ejemplo, el procesamiento del censo de población y vivienda de 1990 atrasó la producción de las estadísticas vitales durante el último año.

Sin embargo, dado que se ha concluido en su gran parte la elaboración de los datos censales, se podrá recurrir durante 1992 a equipamiento adquirido con ese fin. Parecería recomendable considerar la posibilidad de establecer una unidad de procesamiento específica para las estadísticas vitales. Este alternativa podría reducir sensiblemente el principal problema que enfrentan el programa, como es el de la falta de oportunidad. Esta unidad podría estructurarse a partir de ese equipamiento que

---

<sup>25</sup> De la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

liberará el Censo de Población y, si fuese necesario, algún otro que pueda adquirirse específicamente. Se sugiere, en este sentido, evaluar detalladamente las necesidades de equipamiento.

#### **5. Publicación y divulgación de estadísticas vitales.**

El plan básico de tabulados es difundido en dos publicaciones anuales: una se refiere a nacimientos y defunciones (incluidas las fetales)- **"Anuario de estadísticas vitales - Nacimientos -Defunciones"** - y el otro a matrimonios y divorcios - **"Anuario de estadísticas vitales - Matrimonios y Divorcios"**.

Los cuadros tienen un carácter estándar, presentan la cantidad de los hechos vitales clasificados geográficamente y de acuerdo a la mayoría de las variables consideradas en los formularios. De cualquier forma, el INEC responde con cierta agilidad a la demanda de tablas diferentes a las que conforman su plan básico.

Las últimas publicaciones disponibles -en enero de 1992- corresponden al año 1989; pero se contaba con los datos -no publicados aún- de 1990.

#### **6. Evaluación del sistema de estadísticas vitales**

La cantidad de nacimientos y muertes que informan las estadísticas vitales es menor que el número de los que realmente ocurren. Esta situación -tal como se deriva de lo concluido en el apartado A, 7 - se debería a la incompleta cobertura del sistema de registro civil. No parece que durante el procesamiento de los documentos se produzcan filtraciones que lleven a incrementar este problema -al menos en una medida que sea significativa-.

En el apartado recién mencionado ya se había hecho referencia a algunas cifras sobre la magnitud del subregistro. Estas provienen de las comparaciones de los datos de las estadísticas vitales con aquellos que toman en cuenta los derivados de la aplicación de métodos directos o indirectos a la información de los censos de población y encuestas de hogares. Así, por ejemplo, Sosa<sup>26</sup> calcula que para el período 1980-85 el subregistro sería de 26% en las defunciones y de 11% en los nacimientos. Toma como patrón de referencia las estimaciones realizadas por CELADE para efectuar las proyecciones de población y que compatibilizan varias fuentes: cálculos indirectos realizados con datos del Censo de 1982 y de la encuesta de fecundidad de 1979.

---

<sup>26</sup> Sosa, R. **Las estadísticas de Nacimientos y defunciones en el período 1976-1986** Quito: INEC, 1988.

Debe tenerse en cuenta que para realizar la evaluación referente a nacimientos, Sosa consideró al total de los **ocurridos** en el año, agregando los registrados con posterioridad. Dada la relevancia del problema de las inscripciones tardías, si la comparación se efectuasen exclusivamente con las **ocurridas y registradas**, el error medido hubiese sido mayor. Esto señala que el fenómeno de inscripciones tardías agrega de por sí un factor adicional de demora a la producción de estadísticas vitales. Una alternativa posible es que el INEC produzca una cifra estimada de nacimientos **totales ocurridos** partiendo de los datos de los nacimientos **ocurridos y registrados** en el año y aplicando un factor de corrección<sup>27</sup> que surge de la experiencia histórica. Un modelo que se basa en esta lógica fue desarrollado en el INEC pero no se ha aplicado hasta ahora. La posibilidad de recurrir a tal enfoque requiere que no se modifiquen los patrones de inscripciones tardías<sup>28</sup>.

Encuestas realizadas durante la segunda parte de la década del ochenta tienden a confirmar la existencia de subregistro. Por ejemplo, la última de ellas, la denominada ENDEMAIN<sup>29</sup>, permite calcular -usando un método indirecto tipo Brass- que la tasa de mortalidad infantil en 1987 ascendía al 53 por mil; para ese año, las estadísticas vitales informaban sobre un valor algo superior al 41 por mil. Para el caso de la proporción de muertes de niños entre 0 y 4 años por cada 1000 nacidos vivos<sup>30</sup>, los valores son del 76 y el 66 por mil. La comparación de ambos pares de datos señala que la casi totalidad de la falta de registro corresponde a los menores de un año.

A su vez, otros estudios -basados en las mismas fuentes- han mostrado que la casi totalidad de los casos no inscriptos corresponden a defunciones neonatales. Recientemente, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) efectuó una estimación -**que tiene aún carácter provisorio**- de algunas de esas tasas combinando los cálculos derivados de los resultados de la encuesta recién

---

<sup>27</sup> La relación entre los nacimientos ocurridos y registrados en el año  $t$  y los ocurridos en el año  $t$  pero registrados a partir de  $t+1$ .

<sup>28</sup> Cierta evidencia acerca de algunos cambios ocurridos durante los ochenta parecería ser una de las razones que ha llevado al INEC a no emplear ese modelo.

<sup>29</sup> CEPAR **Encuesta demográfica y de salud materna infantil - Endemain 1989**, Quito 1990.

<sup>30</sup> Que no constituye el indicador de la tasa de mortalidad específica de ese grupo.

mencionada y de otras<sup>31</sup>. Los siguientes datos confirman lo recién expresado respecto a la relevancia del subregistro de las muertes ocurridas inmediatamente después del nacimiento.

<u>Tasa mortalidad</u>	<u>Estadísticas</u>	
	<u>vitales</u>	<u>estimación CONADE</u>
infantil	44.2	54.5
neonatal	18.8	34.8
postneonatal	25.4	19.7

Aún cuando aparezcan algunas inconsistencias en las cifras -las estadísticas vitales estarían captando **un mayor** número de defunciones postneonatales- las mismas reflejan el fenómeno recién mencionado.

No existen estimaciones de subregistro a nivel subnacional; sin embargo, las diferencias entre zonas que se observan en indicadores tales como la tasa de mortalidad, sugiere que existen algunas de ellas donde el error aparece como más marcado. El siguiente cuadro puede ilustrar al respecto:

---

<sup>31</sup> La llamada encuesta DANS -cf. Freire, W. et. al **Diagnóstico de la situación alimentaria, nutricional y de salud de la población ecuatoriana menor de 5 años - DANS** Quito: CONADE- Ministerio de Salud Pública, 1988- levantada en 1986 y la ENDESA -CEPAR-INIMS-DHS **Encuesta demográfica y de salud familiar** Quito, 1988- levantada en 1987.



TASA DE MORTALIDAD INFANTIL  
(por mil nacidos vivos)  
1989

Provincia	Tasa	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa
Carchi	51.9	Azuay	44.4	Pastaza	34.0
Imbabura	52.1	Loja	27.6	Morona S.	34.2
Pichincha	41.6	Esmeraldas	52.8	Zamora C	28.7
Cotopaxi	66.6	Manabí	23.6	Zucumbios	42.3
Tungurahua	56.1	Los Ríos	61.2	Napo	34.0
Bolívar	47.5	Guayas	50.5		
Chimborazo	56.4	El Oro	26.5	<b>Promedio del País</b>	<b>44.2</b>
Cañar	40.0	Galapagos	17.8		

Fuente: Anuario de Estadísticas Vitales: Nacimientos y Defunciones, 1989, INEC.

Valores como los correspondientes a las provincias Amazónicas (las cinco últimas listadas) y otras como Manabí, El Oro y Loja, reflejan un grado de subregistro superior al promedio ya que son zonas cuyas tasas de mortalidad infantil no pueden ser tan bajas.

El inconveniente más serio que puede atribuirse al proceso mismo de producción de las estadísticas vitales es la falta de oportunidad. Desde 1985 se había logrado el objetivo de reducir este problema, ya que se llegó a disponer de los tabulados con sólo seis meses de demora. Sin embargo, debido en gran medida a lo ya expresado anteriormente, respecto a la prioridad dada al censo de población de 1990, se ha vuelto a ampliar ese periodo.

### C. UNA EVALUACIÓN GLOBAL

De la discusión de las dos secciones anteriores surge con claridad que la información que hoy se dispone sobre hechos vitales adolece de tres problemas básicos, por un lado, subregistro, especialmente en muertes (fundamentalmente las infantiles y preponderantemente las neonatales); como se señaló, en el caso de nacimientos la cobertura es alta, aún cuando debe mejorarse. En segundo lugar, resulta reducida la calidad con la cual se captan algunas de las variables, básicamente, la causa de muerte. En tercer término, los resultados han estado disponibles con cierto retraso. También es elevada la subdeclaración de las muertes fetales. Frente a este panorama, sin embargo, se hace necesario enfatizar que estos problemas -especialmente el primero

y tercero- son posibles de superar en gran medida en el mediano plazo a través de un reordenamiento de las tareas que realizan tanto los organismos directamente involucrados -DGRCIC e INEC- como de otros que participan o podrían participar en el proceso de registro - MSP, Ministerio de Educación, Municipalidades-. No se está enfrentando aquí una situación que es común en varios países en desarrollo donde el problema es precisamente el poner en funcionamiento un sistema de registro civil. Parece recomendable, entonces, promover la realización de un programa destinado a introducir esos cambios. El mismo llevaría a un mejoramiento de la cobertura y oportunidad de las estadísticas vitales ecuatorianas en un plazo que, si bien es difícil precisar, podría ubicarse en el entorno de los cinco años. En la segunda sección de este trabajo se esbozan las características generales de ese programa.

La incorrecta definición de las causas de muerte afecta la posibilidad de conocer el perfil de las defunciones. Así, por ejemplo, el 20% del total de muertes no pueden ser clasificadas adecuadamente. Del resto, la incorrecta asignación es también significativa. Por ejemplo, un estudio realizado por el Registro Nacional de Tumores de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer, indica que el 30% de una muestra de alrededor de 1300 defunciones-debidas a cáncer de pacientes fallecidos en 1987, en la ciudad de Quito, otras áreas urbanas y rurales de la provincia- no había sido registrado correctamente. Un aspecto donde tal situación se hace sentir con intensidad es en lo referente a las muertes maternas, las que estarían groseramente subdeclaradas, como en muchos otros países. Si bien, no se han detectado estudios que evalúen el grado de subregistro de este indicador, existe amplio consenso acerca de que el mismo es muy elevado.

Las causas fundamentales de la falta de cobertura deben buscarse en los obstáculos que enfrenta el sistema de registro civil para captar todos los hechos vitales. Tal situación se deriva de problemas que son típicos de un país donde la población dispersa -la que vive en zonas rurales y en pequeñas localidades- representa una proporción elevada del total. En estas áreas suele ser difícil el acceso a la mayoría de los servicios públicos, incluyendo el de registro civil. Un cierto desconocimiento que los habitantes tienen respecto de la importancia de las inscripciones constituye otra de las razones que dificulta una cobertura más completa.

Lamentablemente, no se han puesto en marcha hasta ahora mecanismos que, reconociendo tal realidad, intenten atacar los inconvenientes que ocasionan el subregistro. Las restricciones que vienen enfrentando el sector público ecuatoriano en cuanto a falta de recursos y bajos salarios e incentivos, han complicado la situación.

La legislación específica sobre registraci3n civil es, en general, adecuada y no parece constituir un factor que contribuya a aumentar los problemas arriba sealados. La misma incluye la definici3n de los hechos vitales. El papel de otros organismos p3blicos referente a varios aspectos de los hechos vitales est3 establecido, asimismo, en la ley espec3fica o en el c3digo sanitario. Se seal3 que convendr3a, sin embargo, efectuar algunos cambios menores que faciliten las inscripciones. Un tema que parece relevante es el de proceder a reglamentar la ley a efectos de reducir diferencias en cuanto al tratamiento dado a ciertos tr3mites por distintos registradores.

Esas mismas restricciones operativas de los organismos gubernamentales, y la realidad social de las zonas con poblaci3n dispersa, lleva a que se genere otra fuente de subregistro de defunciones: la falta de control de los cementerios ubicados en esas 3reas. Numerosos municipios no tienen las ordenanzas que reglan su funcionamiento y/o el personal encargado -cuando existe- no demandan los documentos que exigen el c3digo de salud y la ley de registro civil.

El sistema de estadísticas vitales, por su parte, procesa pr3cticamente el conjunto de las inscripciones, no advirtiéndose que, en esta etapa, se amplie el grado de omisi3n debido a problemas de transmisi3n de los informes estadísticos desde las oficinas de registro. Sin embargo, un problema que caracteriz3 a la producci3n de las estadísticas es el de la falta de oportunidad, si bien se han dado pasos en 1991 tendientes a superar el mismo, lo cual se ha traducido en una reducci3n de la demora que se observaba hacia fines de los ochenta. Tal proceso deber3 consolidarse, la creaci3n de una unidad dedicada exclusivamente al procesamiento de las estadísticas vitales aparece como recomendable.

Existe amplio acuerdo entre los productores y usuarios de informaci3n acerca de la escasa calidad de la declaraci3n de causa de muerte. El hecho que los m3dicos no tengan plena conciencia de la relevancia del dato que ellos registran estar3a en la base de ese problema. Por lo tanto, parece necesario profundizar el entrenamiento de los m3dicos y otros agentes sanitarios en lo que hace a certificaci3n del fallecimiento. Otro inconveniente para contar con datos adecuados de causa es la inexistencia de -o de la dificultad de acceder a los- profesionales en muchas zonas del pa3s. Consecuentemente, o bien no hay intervenci3n m3dica o bien el certificado es completado por un m3dico que no actu3 en el hecho y que, por lo tanto, no tienen un buen conocimiento del estado del fallecido. Los problemas que se producen como consecuencia de esta 3ltima situaci3n -nuevamente, inherente a la realidad socioecon3mica del pa3s- s3lo podr3 irse superando a medida que se extiendan los servicios de salud.



**D. EL USO DE LAS ESTADÍSTICAS VITALES PARA  
EVALUAR LAS METAS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES  
E INTERNACIONALES SOBRE DIVERSOS ASPECTOS SOCIALES**

Las estadísticas vitales constituyen la fuente básica de la información que es utilizada -o que debería utilizarse- para monitorear y evaluar las medidas que los gobiernos de la mayoría de los países toman en las área de salud y población. La tasa de natalidad, la de mortalidad infantil, tasa bruta de mortalidad o por causas, o la de mortalidad materna son sólo algunos ejemplos de ello.

Los organismos internacionales como OMS, UNICEF o el UNFPA han venido promocionando la institucionalización de esas actividades de seguimiento de los efectos de las políticas y, por tanto, el uso -y también producción- de esos indicadores. Adicionalmente, esas agencias, como parte de su estrategia de promoción de medidas relacionadas con sus respectivos campos de interés, han propuesto o coordinado el establecimiento -a nivel mundial y/o regional- de metas que se expresan en términos de niveles o cambios en los valores de esos indicadores.

Estos breves comentarios apuntan a señalar un hecho que no requiere quizás enfatizarse, como es el de la relevancia de las estadísticas vitales. Las dificultades que éstas enfrentan en Ecuador -similares a las detectadas en otros países-, y que han sido comentadas en las secciones anteriores, restringen sin duda el uso de esta fuente para el caso de fecundidad, mortalidad infantil (y por tanto, total) y mortalidad materna. Concretamente, y tal como se señaló en el punto B, 6, se ha tenido que recurrir a estimaciones demográficas basadas en métodos indirectos que emplean datos de censos y encuestas a hogares.

Si bien, hasta ahora, no ha habido una estimación "oficial" de las tasas más relevantes basada en estos procedimientos, algunos organismos gubernamentales están considerando -e incluso han realizado- algunos cálculos para emplear en sus tareas de programación y evaluación. Más recientemente, como parte de las tareas de confección de Plan de Acción relacionado con las metas de la Cumbre de Presidentes sobre la Infancia, los organismos públicos involucrados han acordado tácitamente utilizar una misma estimación basada en esos métodos que realizarían conjuntamente el INEC y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

Lamentablemente, el bagaje de información que surge de las estadísticas vitales no siempre puede ser reemplazado por estos procedimientos. Un caso típico es el de la desagregación geográfica: como en general se emplean datos de encuestas, sólo pueden lograrse estimaciones para el total del país o para

grandes zonas<sup>32</sup>. Otra restricción de los métodos indirectos de estimaciones demográficas, es la imposibilidad de ofrecer cálculos de tasas de defunción por causas. Por lo tanto, más allá de la razonabilidad del uso de los enfoques demográficos como respuesta a las limitaciones de las estadísticas vitales, resulta ineludible realizar serios esfuerzos destinados a la superación de los inconvenientes que hoy éstas enfrentan.

Realísticamente, será entonces necesario continuar contando con estimaciones basadas en datos de censos y encuestas, dado que resulta imprescindible ir evaluando permanentemente el grado de cobertura de las estadísticas vitales.

Lo dicho anteriormente no implica que deba esperarse a que den frutos las tareas de mejoramiento para poder utilizar los datos que surgen de las estadísticas vitales. Ya se mencionó que para la mortalidad de mayores de un año (y, quizás, de mayores de un mes) la información de esa fuente parece adecuada. También podría recurrirse a ella para conocer algunas características de la mortalidad infantil o de la estructura de nacimientos. En este último caso, sin embargo, debe tenerse en cuenta que el subregistro no es aleatorio sino que presenta algunos sesgos: así, los nacimientos y las muertes de niños tienden a no registrarse, en mayor proporción, entre la población rural, entre la más pobre o entre aquella que no recibe atención médica.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el subregistro es también diferencial por región -algunas cifras mostradas en el apartado B, 6 resultan indicios de este fenómeno-. Por tanto, un análisis detallado de los datos permitiría individualizar aquellas áreas -provincias y/o cantones- donde la cobertura del registro ya resulta adecuada.

### III. DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL

Como ha sido manifestado ya con insistencia, el problema fundamental del sistema de estadísticas vitales y registro civil es su baja cobertura. Se considera que los principales esfuerzos deben estar dirigidos a elevar sustancialmente la misma. La estrategia debe contemplar igualmente acciones destinadas a solucionar la inadecuada especificación de la causa de muerte y a mejorar la oportunidad de la producción de datos.

También surge del diagnóstico efectuado en el capítulo II, que para lograr esos objetivos se requiere, ineludiblemente, adecuar el funcionamiento de la DGRCIC y las actividades que desarrollan otras instituciones -Ministerio de Salud y gobiernos municipales- cuando intervienen en los hechos vitales. Tal como se indicó, ciertas deficiencias detectadas en su operatoria contribuyen al subregistro de los mismos. Debe admitirse, sin embargo, que la sola mejora de la mecánica de trabajo de esos organismos no será suficiente para lograr un acrecentamiento

---

<sup>32</sup> Sólo cuando se recurre a datos del Censo de Población es posible proceder a realizar estimaciones para áreas pequeñas.

significativo del grado de cobertura, al menos en algunas áreas. Resulta conocido -y Ecuador, como se señaló, no es una excepción- que una parte del subregistro se debe a la actitud de la población respecto de la inscripción. Esta situación respondería -en buena parte- a una cuestión más general de reticencia o al menos cierta desconfianza que se tiene con las "autoridades" o "el gobierno", entendidos éstos en términos muy generales. Pero la falta de información que los habitantes del país tiene respecto del tema, constituye sin dudas, otra de las razones que alimentan esa actitud de buena parte de la gente. En este sentido, la estrategia no puede eludir el incluir acciones destinadas a elevar el nivel de conocimientos que la población debe tener respecto del registro de los hechos vitales. Si bien no se dejarán de contemplar actividades típicamente de difusión, se deberán crear -o activar- los mecanismos que permitan a los organismos involucrados, especialmente la DGRIC, el realizar **efectivamente** tareas de promoción de inscripciones.

Debe enfatizarse que los aspectos centrales del conjunto de recomendaciones parte de una de las conclusiones del diagnóstico y es que Ecuador ya posee una estructura institucional para hacer frente al registro de casi todos los hechos vitales en el país. Esto se traduce en una legislación adecuada -aún cuando la introducción de algunos cambios ayudarían al objetivo planteado-, en la existencia de un organismo de nivel nacional encargado del registro civil que viene trabajando hace muchos años, y en el planteamiento de acuerdos entre esa institución y otras del sector público, algunas de cuyas actividades involucran ciertos hechos vitales. La parte fundamental de la estrategia es, entonces, revitalizar esos organismos -y las relaciones entre ellos-.

Podría considerarse que el hecho que Ecuador enfrente el desafío de ampliar la cobertura de registro -y mejorar la calidad de la información recogida- con una infraestructura existente, pero que tiene problemas, constituye un panorama alentador. Esta visión aparece razonable cuando se compara una situación como ésta con la de otros países que están aún en la etapa de conformar su sistema de registro civil. Sin embargo, las dificultades que deben superarse son importantes, no tanto en el plano estrictamente técnico, pero sí en el de la sustentabilidad de las reformas a introducir. En efecto, debe quedar claro que la actual debilidad de la DGRIC y las otras agencias que intervienen en el registro de los hechos vitales, no constituye un caso particular dentro del sector público del país. Reflejan los serios inconvenientes que el mismo viene soportando y de los cuales esos organismos no han podido substraerse<sup>33</sup>. Todo mejoramiento del funcionamiento de esas instituciones reclamará algún incremento de los recursos y una jerarquización de sus funcionarios. De cualquier forma, las recomendaciones a formular tendrán en cuenta esas restricciones generales y no plantearán alternativas que impliquen un aumento muy significativo del presupuesto. Se hará jugar la posibilidad de cierto aumento de la

---

<sup>33</sup> Incluso, la DGRIC ha enfrentado algunas restricciones particulares, como se comentó en la primera parte.

eficiencia, junto con la adecuación de algunos aspectos de la infraestructura en base a ayuda externa.

Respecto de este tema de la infraestructura, un punto que debe enfatizarse, desde el inicio, es que no se efectuarán propuestas de modificaciones importantes. Convendría sólo -como se mencionó antes- crear algunas oficinas de registro adicionales en barrios marginales de las grandes ciudades, así como oficinas auxiliares en los centros de salud con internación. Estas últimas, sin embargo, no implicarían prácticamente inversiones. En el caso específico de la informática, la DGRIC ya ha dado los pasos necesarios para ampliar la capacidad del equipamiento actual. Por lo tanto, aún cuando exista tecnología más avanzada, sólo se propondrán inversiones tendientes a solucionar los problemas más graves y que afectan, específicamente, el tema de la accesibilidad y, por tanto, de la cobertura. Expresado de otra manera, no parece conveniente introducir tecnología relativamente costosa -aún cuando resulte eficiente para el tratamiento de la documentación- ya que la misma no ayudará a reducir los niveles de subregistro que se han comentado.

En otros casos, no se considera oportuno proponer ciertas inversiones ya que se duda acerca de la posibilidad de lograr, posteriormente, las partidas presupuestarias para mantener las mismas.

La clave para implementar las modificaciones que se proponen es lograr para el sistema de registro civil, especialmente para la DGRIC, un apoyo político que hasta ahora no ha tenido. De otra manera será difícil sostener las reformas en el tiempo. En efecto, un escenario posible es el de poner en marcha un programa -especialmente si existe apoyo y fondos externos- que facilite el inicio de ciertos cambios; pero existe el riesgo que, una vez concluida esa asistencia, las modificaciones introducidas no puedan afianzarse por falta de financiamiento. En realidad, esta situación ya fue experimentada algunos años atrás a propósito del proyecto VISTIM. Si bien el mismo no apuntaba, fundamentalmente a facilitar la introducción de modificaciones, sino a entender los problemas que enfrentaba la producción de estadísticas vitales, permitió -durante el período de vigencia- llevar a cabo algunas acciones puntuales<sup>34</sup> las cuales no pudieron ser continuadas, por falta de recursos, luego de expirado el convenio<sup>35</sup>.

En lo que se refiere al área de estadísticas vitales, las acciones deberían dirigirse a asegurar la implementación de los planes en marcha en el INEC destinados a: (i) acelerar la

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, visitas a las jefaturas de registro civil por parte de personal contratado por el INEC destinadas a capacitación y para agilizar trámites y evaluar actividades.

<sup>35</sup> El Proyecto VISTIM -"Programa de Mejoramiento del Sistema de Registro de las Estadísticas Vitales"- se desarrolló en Ecuador entre 1983 y 1989 y contó con la asistencia técnica y financiera de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.



producción de la información y, (ii) evaluar la calidad de variables que han sido introducidas recientemente -o que lo serán en el futuro inmediato-.

Dado que se busca modificar la operatoria de los organismos involucrados, parece imprescindible que la actividad de los consultores, cuyo concurso se considere necesario para colaborar en la introducción de algunos cambios, se realice siempre conformando equipos con personal de esas agencias.

#### A. La estrategia de implementación

La idea básica que guía las siguientes sugerencias es la definición de un proyecto que, basado en la decisión de las autoridades nacionales de mejorar su sistema de registro civil y estadísticas vitales, concite el apoyo de organismos internacionales para el financiamiento de algunos de sus componentes.

En función de lo manifestado en el párrafo anterior y en secciones previas, surge con claridad que todo proyecto de este tipo debe iniciarse con la obtención de apoyo por parte de las autoridades políticas del país -fundamentalmente los Ministros de Gobierno y de Salud Pública- para un programa cuyas acciones abarcarán -en algunos casos- un periodo relativamente largo. Esta parece una condición sine qua non, especialmente para iniciar la discusión con organismos internacionales. No debería buscarse solamente la mera declaración de intenciones de, por ejemplo, los ministros arriba mencionados. Sin que se considere una imposición de condiciones, tendría que haber al menos algunas acciones concretas, por parte de las autoridades, que muestren que ese deseo de mejorar el sistema de registro civil y estadísticas vitales comienza a traducirse en hechos.

La necesidad de que se implementen, ya **al inicio del proyecto**, algunas actividades que señalen ese interés -que implicarán aspectos fundamentalmente de desarrollo institucional y básicamente en la DGRCIC- constituye una de las razones por las cuales se considera conveniente que el proyecto contemple una etapa preparatoria. Durante la misma, se efectuarían algunas actividades que:

- (i) permitirían profundizar algunos elementos del diagnóstico;
- (ii) servirían para especificar en detalle el proyecto de mejoramiento;
- (iii) especificarán aquellas acciones que podrían ponerse en marcha al inicio del proyecto y que constituirían las obligaciones de la contraparte nacional en cualquier programa de asistencia externa;
- (iv) identificar fuentes externas de financiamiento.

Al concluir la etapa preparatoria se contaría, entonces, con una propuesta detallada del proyecto así como de las fuentes de financiamiento.

Razonablemente, esa etapa preparatoria podría iniciarse durante 1992. Aún cuando los recursos necesarios serían relativamente reducidos (véase sección siguiente) se considera realista que los mismos sean financiados por organismos internacionales. Ya se ha detectado que algunos de ellos podrían proveer fondos -de relativamente escaso monto- para implementar algunas acciones. Se considera que debe continuarse explorando esa posibilidad, esto es, que varias agencias contribuyan con partidas relativamente reducidas.

Si bien los fondos que puedan lograrse para financiar la etapa preparatoria sólo podrán asignarse a alguna de las instituciones involucradas -la DGRIC, el INEC o el Ministerio de Salud- se considera conveniente que las actividades sean supervisadas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Estadísticas Vitales, de las que ellas forman parte. Se sugiere que se contrate a un profesional local que -más allá de cual fuere la institución que solicite su designación- respondería al Comité y tendría la responsabilidad de:

- (i) supervisar las diferentes acciones que se mencionan en la sección siguiente;
- (ii) elaborar, durante los primeros seis meses, el proyecto definitivo, y
- (iii) colaborar con las autoridades en la identificación de fuentes de financiamiento.

Se podría solicitar el apoyo de organismos de Naciones Unidas para que presten los servicios de alguno de sus funcionarios, especialmente para la preparación del proyecto.

El programa de mejoramiento en si mismo implicará -vale enfatizarlo- adecuar las actividades de los organismos involucrados -en especial, la DGRIC- por lo que afectará básicamente a los gastos corrientes. Los costos de inversión o puesta en marcha de las modificaciones, serán relativamente reducidos y, en su financiamiento, debería concentrarse la ayuda internacional. Debe también recordarse que el programa será fundamentalmente operativo, al contarse ya con un razonable diagnóstico sobre los problemas del sistema de registro civil y estadísticas vitales. Esto no descarta, obviamente, la realización de acciones que tiendan a verificar situaciones, ya en terreno, antes de decidir alguna medida específica y, fundamentalmente, mecanismos que permitan evaluar el impacto de esas actividades.

Se han considerado exclusivamente acciones que parecen realizables en el contexto de un mantenimiento de las actuales restricciones que enfrenta el sector público ecuatoriano. Sólo se requiere del necesario apoyo político para efectuar algunas adecuaciones de funcionamiento de -básicamente- la DGRIC y el Ministerio de Salud. En este sentido, la idea básica es aprovechar al máximo las posibilidades de esas instituciones y otras del sector público para promocionar inscripciones.

En lo que hace a este punto, se propone tomar en cuenta algunos proyectos existentes en el área de salud<sup>36</sup> que plantean el desarrollo y consolidación de los sistema de atención primaria a la salud. Dada que en ellos resulta crucial las actividades de promoción, parece altamente plausible acordar que también consideren la promoción del registro de los hechos vitales, como una de las tareas de los agentes que intervienen. Estos proyectos incluyen, en todos los casos, un componente de monitoria y evaluación que si bien toma en cuenta, fundamentalmente, información generada directamente de los patrocinadores de los proyectos, convendría ser ampliada con la de los registros civiles, si la calidad de estos mejora en algunos aspectos.

Se sugerirá desarrollar actividades intensivas y recurrentes de capacitación para mejorar el nivel de conocimiento de los recursos humanos. En este sentido, no parece razonable suponer que podría elevarse sustancialmente el nivel educativo de, por ejemplo, las nuevas generaciones de registradores civiles. Un adecuado programa de capacitación, también servirá como un elemento que eleve la moral de los registradores y otros funcionarios públicos involucrados.

El tema de la inserción institucional del proyecto, debería discutirse con más detalle durante la etapa preparatoria. Sin embargo, una sugerencia que podría considerarse es que el proyecto se ubique en el Ministerio de Gobierno -en la Subsecretaría de la cual depende la DGRIC- y que tenga como organismo de consulta al Comité Coordinador mencionado anteriormente. Tal propuesta deriva, por un lado, del hecho que el grueso de los recursos deberán encaminarse hacia el organismo de registro civil, tal como se verá más adelante. Por otro lado, tal dependencia permitiría contar con un mayor apoyo político.

También se sugiere que, a lo largo del desarrollo del proyecto, exista la figura del Coordinador del mismo, éste sería un consultor nacional cuya remuneración sería financiada por fondos externos. Dada la magnitud de su tarea, quizás sería también conveniente contar con un profesional que lo asista. El personal de apoyo podría ser asignado por algunos de los organismos involucrados.

## **B. LA ETAPA PREPARATORIA**

En función de los objetivos indicados en la sección anterior, se ha considerado conveniente desarrollar las siguientes actividades durante la etapa preparatoria:

- (a) evaluar la participación de agentes no pertenecientes a la DGRIC en la promoción o registro de hechos vitales;

---

<sup>36</sup> Entre los más importantes, cabe mencionar al proyecto denominado de "Supervivencia infantil" financiado por la AID (que abarca sólo 8 provincias) y el de "Salud familiar integral", que se financiaría con un préstamo del Banco Mundial.



- (b) inventario de cementerios a nivel nacional;
- (c) investigación sobre cobertura de registro;
- (d) análisis de casos de registro tardío realizados por el procedimiento judicial;
- (e) elaboración de un proyecto de reglamentación de la ley de registro civil;
- (f) evaluación de la experiencia de promoción de inscripciones que se realiza en Guayaquil y posible extensión a un área rural.
- (g) programa de actividades destinadas a mejorar el archivo central de la DGRCIC y su base de datos.
- (h) analizar la configuración de un sistema de procesamiento de estadísticas vitales en INEC.

Como se señaló, el objetivo central es el de incrementar la cobertura del sistema. Para ello, se considera que un elemento clave de la estrategia debería ser el de involucrar activamente a otras instituciones que tienen personal -o personas relacionadas con ellas- que trabaja permanentemente en contacto con la comunidad, especialmente en aquellos lugares donde el subregistro aparece como más marcado -área rural y zonas urbanas marginales-. Se está haciendo referencia, por ejemplo, a los médicos, promotores de salud, maestros o parteras empíricas. En el marco del convenio sobre estadísticas vitales, ya se había acordado que algunos de estos agentes del MSP encaren la promoción de las inscripciones. Por lo tanto, la primera obvia recomendación es lograr que ese ministerio asegure el cumplimiento **efectivo** de esas tareas.

Sin embargo, parece conveniente profundizar esta idea y evaluar la posibilidad de dotar a estos agentes -y también a otros como los tenientes políticos- de la posibilidad de realizar algo más que la mera promoción. Una alternativa sería la de permitir que ellos realicen las inscripciones de algunos hechos -por ejemplo, de un nacimiento por parte del personal de salud y/o parteras que han intervenido o tomado conocimiento-. Esta posibilidad enfrenta, sin embargo, algunas dificultades, por un lado, la derivada de las restricciones que impone la legislación actual, que estipula que los registradores deben ser personal a tiempo completo designado por el Director de la DGRCIC. Por otro lado, el hecho que tal decisión implica asignar una responsabilidad a agentes que ya tienen una carga de trabajo grande y que, además, no son muy bien remunerados. Si bien ambas restricciones podrían eliminarse o moderarse -por medio de cambios en la ley o algún arreglo con los agentes mencionados- parece conveniente estudiar alguna alternativa intermedia entre la recién descrita y la mera promoción. Esta podría consistir en permitir que el agente en cuestión pueda **iniciar** el trámite de inscripción, el que luego concluiría -y validaría- el registrador civil. De esa forma, si bien ese personal no tiene la responsabilidad de certificación, su acción prácticamente asegura que se realice la inscripción, ya que **notificarían** el hecho.

Se propone, por lo tanto, que durante la etapa preparatoria se evalúe las alternativas existentes, tanto en términos de lo que la legislación permita, como de la factibilidad real que los agentes del MSP y otros Ministerios puedan encarar efectivamente

la tarea. Esto implica:

- (i) identificar a los posibles agentes que intervendrían en esas etapas;
- (ii) analizar las tareas que realizan los agentes que podrían colaborar y que son inherentes a sus responsabilidades básicas;
- (iii) lograr acuerdos con las autoridades de esos organismos.

Se señaló en la sección anterior que el hecho que en numerosos cantones no existen ordenanzas municipales que regulen sobre la creación y funcionamiento de cementerios. Como consecuencia de ello y de otros factores, varios cementerios en zonas rurales y pequeñas localidades no exijan permisos de inhumación ni lleven ningún tipo de registro, lo cual constituye un factor de suma relevancia para explicar el subregistro de defunciones. Surge entonces con claridad que la adecuación del funcionamiento de los mismos constituirá un elemento clave de toda estrategia destinada a mejorar la cobertura del registro de mortalidad. En relación a la extensión de este problema sólo se cuenta con los datos relevados para tres provincias en el marco del proyecto VISTIM, no teniéndose un panorama a nivel nacional. Por lo tanto, se considera provechoso avanzar en este punto efectuando un relevamiento que permita una caracterización de los cementerios del resto del país. Se podrían emplear básicamente los criterios seguidos en esa oportunidad y que consistieron en individualizar la localización y señalar algunos aspectos como: existencia de ordenanzas municipales, adecuación a los requerimientos constructivos del código de salud (existencia de perímetro, por ejemplo); existencia de personal (permanente u ocasional); conocimientos del personal respecto de los requisitos para inhumación; existencia de registros y/o archivos de permisos de inhumación. Este relevamiento debería hacerse en forma conjunta entre el MSP, los municipios involucrados y el INEC.

Las evaluaciones globales que se disponen sobre el grado de subregistro de nacimientos y muertes -y que fueron mencionadas en la primera parte- surgen de comparar los datos de las estadísticas vitales con estimaciones demográficas basadas en métodos indirectos que emplean datos de censos de población y encuestas a hogares. Parecería conveniente en esta etapa preparatoria apoyar al INEC en la realización de un pequeño estudio -que ya fue considerado anteriormente- sobre cálculo directo del grado de subregistro. El mismo se basaría en una encuesta a hogares -a la manera de las desarrolladas en otros países- que medirá la proporción de esos dos hechos vitales que fueron efectivamente inscriptos. Tal investigación no está destinada a contar con una estimación alternativa del subregistro, sino a disponer de mayores elementos que permitan caracterizar los hogares donde ese fenómeno aparece como más importante, así como de las razones que llevaron a tal comportamiento. En cuanto a la magnitud de la encuesta, se considera como mínimo un tamaño de tres mil hogares, dependiendo la decisión final de los recursos que puedan lograrse.

Si bien la legislación la considera sólo una medida

excepcional, resulta significativa la proporción de inscripciones tardías que se canalizan por la vía judicial. Por tanto, parece conveniente analizar una muestra de expedientes que hayan seguido ese procedimiento con el fin de: (i) estudiar las causas o razones que llevaron a utilizar ese mecanismo; (ii) explorar la existencia de asociaciones entre la importancia relativa de este tipo de casos y variables tales como área geográfica, demora en la inscripción, etc. Esta tarea se puede realizar directamente en la oficina central del DGRIC en Quito.

La falta de reglamentación de la ley de registro civil no es la razón fundamental que explica ciertas diferencias encontradas en el diligenciamiento de algunas inscripciones por parte de diferentes registradores. Sin embargo, su disponibilidad contribuiría a homogeneizar criterios y parece constituirse, por tanto, en una condición previa a la elaboración de cualquier plan de capacitación. Se propone, entonces, elaborar durante la etapa previa un proyecto de decreto reglamentario de la actual ley. Dicha tarea se efectuaría en la DGRIC, con la participación de sus funcionarios.

El consultorio jurídico de la Universidad Católica de Guayaquil ha estado abocado a la promoción de inscripciones - fundamentalmente de nacimientos- en las zonas marginales de esa área metropolitana; la oficina nacional del UNICEF colaboró con algunos fondos a financiar dicha actividad. Si bien la experiencia es reciente -se inició hacia mediados de 1991- la misma habría provocado un incremento del registro de esos hechos. Resultaría entonces conveniente que el INEC -atraves de su oficina regional localizada en esa ciudad- efectúe una evaluación de esa experiencia. De resultar favorable, el ejercicio podría replicarse -también durante la etapa preparatoria- en otra zona, preferentemente rural. El mencionado consultorio de la Universidad de Guayaquil ya ha manifestado su disponibilidad a participar.

Resulta necesario lograr que se tienda a incluir todos los hechos vitales en la base de datos central computarizada de la DGRIC. Actualmente, y tal como se mencionó, sólo se ingresan los registros de algunos hechos producidos en ciertas zonas del país. Se considera que el Proyecto debe colaborar con este objetivo, dado la relevancia que el mismo tiene para mejorar la calidad de los datos de inscripciones, así como para facilitar el control de la legalidad de la emisión de las cédulas y pasaportes y para la producción de certificados de inscripción de hechos vitales. Dado que el organismo está actualmente embarcado en una ampliación de la base de datos, se considera conveniente que, durante la etapa preparatoria, se trabaje en individualizar las acciones a encarar en este campo durante el Proyecto **a la luz de los avances que ya se han realizado**. En este sentido, convendría diagnosticar su funcionamiento actual, detectando sus principales problemas. Se deberían plantear alternativas en cuanto al tipo de equipamiento, forma de transmitir la información entre las distintas oficinas, quienes de ellas integrarían la red, etc. Para ello habría que precisarse su dimensión. Como parte de estas tareas, deberían evaluarse también las alternativas que permitan cumplir con la

obligación que señala la ley de Registro Civil en cuanto a microfilmear las tarjetas que contienen los datos de las actas de las inscripciones de los hechos vitales y que se archivan en Quito.

Tal como fue sugerido anteriormente, a efectos de aumentar la oportunidad de los datos, parece conveniente que el procesamiento de los informes estadísticos que hace el INEC, se efectúe directamente en la División de Estadísticas Sociales de la Dirección de Encuestas y Censos y no en el área central de informática del Instituto. Por tanto, durante la etapa preparatoria convendría que se avance en el diseño de la configuración del sistema que permita implementar esta alternativa. Debería también arribarse a un plan de capacitación. Esta tarea debe realizarse teniendo en cuenta los proyectos de descentralización que está encarando la institución.

En cuanto a los recursos necesarios para desarrollar las tareas anteriormente descritas, a continuación se presenta una estimación muy aproximada:

	<u>Costo Estimado</u> (en dolares estadounidenses)
(a) evaluación de la participación en la registración de agentes pertenecientes a organismos diferentes a la DGRIC	12,000
(b) relevamiento cementerios (remuneraciones, viáticos y movilidad para encuestadores)	40,000
(c) muestra de cobertura de registro (remuneraciones, viáticos y movilidad para encuestadores considerando 3000 encuestas)	30,000
(d) análisis casos registro tardío (entre dos o tres meses consultor local)	5,000
(e) elaboración reglamentación ley de regis- tro civil ( dos meses consultor local)	4,000
(f) evaluación de la experiencia de promoción de inscripciones en Guayaquil y su eventual extensión a un área rural (un mes auxiliar para preparar información; viáticos y movilidad alumnos que realizarán promoción)	2,000
(g) preparación del proyecto para el mejora- miento del archivo y base de datos central de la DGRIC (seis meses consultor local)	12,000
(h) diseño sistema de procesamiento de informes estadísticos (seis meses consultor local)	12,000
(i) un consultor nacional por 12 meses, que insumiría, aproximadamente	30,000



El costo del relevamiento de cementerios podría reducirse si se puede lograr la participación de agentes del Ministerio de Salud y de las Municipalidades.

Debe tenerse en cuenta que todas estas actividades deben formar parte de un programa de mediano y largo plazo de mejoramiento del sistema de registro civil y estadísticas vitales para Ecuador. El hecho que se proponga su realización en una etapa preparatoria resulta de las consideraciones realizadas en la sección anterior. Por lo tanto, los costos que ellas implican no deben visualizarse como adicionales sino como parte de los que requiere el proyecto.

### C. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LAS ESTADÍSTICAS VITALES

Tal como fue señalado repetidamente, la mayor parte del programa destinado a aumentar el grado de cobertura y la calidad del sistema de registro civil y estadísticas vitales consiste en tareas tendientes a mejorar el registro y, especialmente, a reforzar institucionalmente a los organismos involucrados en tal proceso -en particular, la DGRCIC. Los esfuerzos en el área de producción de las estadísticas vitales deberían concentrarse en lograr reducir significativamente la demora con la cual las mismas son producidas. Un elemento clave es, como se señaló antes, lograr que el procesamiento de los informes estadísticos se realicen en el área de estadísticas vitales del INEC y no en su centro de procesamiento, como hasta ahora. Finalmente, se considera ineludible montar un mecanismo permanente de evaluación de, al menos, los avances que se puedan ir logrando en términos de mejoramiento de la cobertura.

En el área de registro civil, la estrategia abarca cinco áreas:

- (a) Adecuaciones de la estructura y funcionamiento de la Dirección General de Registro Civil, Cedulación e Identificación (DDGRCIC);
- (b) Incorporación y consolidación de la participación de otros organismos en la inscripción de los hechos vitales;
- (c) mejora de la calidad de la declaración de causa de muerte;
- (d) Mejoramiento del control de cementerios;
- (e) Adecuación de la legislación.

Como se verá más adelante, algunos de los cambios que deben introducirse en el funcionamiento de una institución dada, requiere de acuerdos previos con -y/o involucra la participación de- otras.

En el área de estadísticas vitales, se busca:

- (i) Consolidar los cambios iniciados tendientes a acelerar la producción de la información;
- (ii) Evaluar la calidad de algunas variables;



Se sugerirá que el Comité, mencionado anteriormente, coordine las actividades tendientes a medir los niveles de cobertura, promoviendo la participación de los organismos que lo forman en las actividades de estimación basadas en otras fuentes y requiriendo la realización de operativos de campo específicos.

A lo largo del resto de esta sección se especificarán las acciones concretas que se recomiendan, se señalarán los requerimientos de personal y de otro tipo, sugiriendo los que podrían ser financiados con los fondos externos. Cabe recordar que las diferentes tareas serían coordinadas por un consultor que supervisaría -posiblemente con un asistente- el conjunto del proyecto.

## **1. Actividades en el área de registro civil**

### **a. Acciones a encararse en la DGRCIC**

Se mencionó reiteradamente que la cabalidad del registro civil ecuatoriano no podrá aumentarse si no se adecúan ciertas pautas de funcionamiento del organismo responsable. Las sugerencias a formular en este sentido se refieren básicamente a cinco aspectos. Por un lado, a la necesidad de elevar el nivel de capacitación del personal, brindando instrucciones uniformes y claras; en segundo término, a acentuar la supervisión que se efectúa a los diferentes niveles; en tercer término, a mejorar y unificar los procedimientos de registro; cuarto, desarrollar actividades que promuevan y faciliten la inscripciones de nacimientos y defunciones, y, finalmente, mejorar el archivo central, tendiendo a incluir todos los hechos vitales. Esto mejorará la captación de inscripciones duplicadas de nacimientos, así como permitirá identificar cédulas de identidad falsificadas y, consecuentemente, mejorará los registros electorales.

Si bien, algunas de estas propuestas podrían implicar la necesidad de alguna modificación de la organización de la DGRCIC, no se discutirán aquí propuestas de reestructuración global del organismo. Más allá que tal propuesta hubiese demandado un análisis muy detallado de su funcionamiento (objetivo que quedaba fuera de los límites planteados en este trabajo) no se considera que, **en lo que hace a los objetivos buscados**, se deba distraer recursos y tiempo -al menos en una primera etapa- en abordar el análisis de un cambio organizacional. En la mayoría de los casos, las recomendaciones que se efectuarán pueden ser soportadas por la actual estructura.

#### **(1) Capacitación**

Resulta ineludible elevar sustancialmente el conocimiento que los registradores tienen acerca de la legislación y -en general- de los procedimientos para las inscripciones. Como se señaló oportunamente, los nuevos funcionarios comienzan su tarea sin haber atravesado ninguna instancia de entrenamiento. Una de las consecuencias de la actual situación es la inconsistencia para resolver ciertos casos o el diferente tratamiento de algunos aspectos del registro que se observa entre distintas jefaturas. Muchos de estos problemas no se solucionarán únicamente con esta

acción (ver más abajo); pero sin ella, todo lo demás que pueda hacerse tendrá escaso efecto.

Este resulta quizás el único caso donde se requiera algún cambio organizacional de la DGRCIC ya que debería crearse un departamento o área de capacitación. Esta debería dedicarse a organizar cursos u otros mecanismos de capacitación: (i) a los nuevos funcionarios; en el caso que se requieran cursos, los mismos deberían estar a cargo de personal de la oficina nacional, así como jefes provinciales y cantonales con experiencia; (ii) de actualización a los registradores, especialmente ante modificaciones en la legislación o reglamentación. Estos podrían ser dictados por funcionarios de la oficina nacional que hayan estado involucrados en esos cambios normativos; (iii) para los funcionarios de la oficina nacional y de jefaturas provinciales y cantonales que oficiarian de instructores en las acciones de capacitación señaladas en (i) y (ii).

Convendría establecer, como una tarea inicial del programa de capacitación, un curso para todos los registradores destinado a homogeneizar conocimientos y a transmitir las nuevas disposiciones -ver más abajo-. Esta actividad debería ser intensiva -de no más de una semana de duración- y desarrollarse quizás regionalmente. Este curso podría encararse luego de formulada algunas adecuaciones de la reglamentación (ver más adelante), posiblemente hacia el final del primer año del proyecto.

La organización del área de capacitación podría demandar aproximadamente nueve meses y requeriría la contratación de dos expertos nacionales. Se sugiere que los mismos también intervengan durante los cursos para instructores (tres meses más) y durante el dictado de la primera acción señalada en el párrafo anterior -otro trimestre. También convendría contratar un asesor internacional por un total de dos meses a lo largo del primer año para colaborar en el diseño y por otros dos en el segundo año para evaluar las primeras acciones y proponer adecuaciones.

Se sugiere que las remuneraciones de los técnicos nacionales e internacional sean solventadas por el proyecto. También podría hacer frente al costo (en términos de viáticos, reproducción de materiales y gastos generales) de ese primer curso. Otros elementos a financiar por el proyecto sería la impresión de material para cursos regulares y, si resulta necesario, la producción y reproducción de algún medio audiovisual.

Como parte del conjunto de información que debería disponer esta área, convendría elaborar -y mantener permanentemente actualizado un archivo con información acerca del nivel educacional de todos los funcionarios de la DGRCIC y, en especial, de los registradores. Podría iniciarse con un empadronamiento **ad-hoc** cuyo formulario debería luego ser completado por los ingresantes. Debería diseñarse también un mecanismo de actualización (información sobre novedades o repetición del empadronamiento con cierta periodicidad).

En términos de la DGRCIC, la operatoria normal de ese área de capacitación, podría demandar tres profesionales y otros tantas personas de apoyo. La realización de un programa permanente de capacitación implicará, asimismo, una mayor cantidad de viajes de los registradores, con lo cual el presupuesto regular de la Dirección se incrementará también por esta razón.

## **(2) Supervisión**

Si bien entre las responsabilidades de los jefes provinciales (cantonales) está la de supervisar a los cantonales (parroquiales), tal actividad no resulta lo intensa y apropiada que sería necesario. En las reuniones periódicas que se desarrollan a nivel provincial no prima el tratamiento de temas sustantivos -los problemas encontrados al desarrollar las inscripciones- sino los de tipo administrativo. Adicionalmente, al no reconocérseles a los funcionarios los costos de movilidad, de hecho se limita las visitas de supervisión de los jefes al terreno.

Debería, por lo tanto, estructurarse un programa de visitas de supervisión, el cual establezca el tipo de cuestiones que, como mínimo, deben discutirse durante las mismas. Tal actividad tendría que llevarse a cabo un número mínimo de veces al año y sus resultados informarse al superior jerárquico: el jefe provincial (la Dirección Nacional) debería tomar conocimiento de los informes de supervisión de los jefes cantonales (provinciales).

Esta actividad -así como las de capacitación mencionadas anteriormente, y otras que se comentarán- requiere que, como en el resto de la administración pública ecuatoriana, los funcionarios de la DGRCIC puedan recibir compensación por movilidad.

Se sugiere que el proyecto financie la contratación de un técnico nacional: (i) por tres meses durante el primer año para que, junto con técnicos de la Dirección, elaboren el programa de supervisiones; (ii) por dos meses durante el tercer año para evaluar las actividades de supervisión desarrolladas durante el segundo.

## **(3) Mejoras y unificación de los procedimientos de registro**

Varias son las actividades que tendrían que desarrollarse en este campo. Por un lado, aquellas tendientes a asegurar que el tratamiento dado a algunas inscripciones resulte el mismo en todo el país. Esto requiere de las tareas de capacitación y supervisión mencionadas anteriormente, pero también implica, entre otras cosas, lograr acuerdos -o reafirmar aquellos ya alcanzados- con otros organismos como el Ministerio de Salud. Por otro lado, deberían simplificarse algunos procedimientos aún dentro de los límites que establece la actual legislación.

Específicamente, las tareas que se proponen son las siguientes:

- (i) Reglamentar por medio de una Resolución del Director Nacional (al menos hasta tanto no se sancione el Decreto reglamentario -ver más adelante) el requerimiento de la vacuna para la inscripción de nacimientos. En especial, fijar -luego de un acuerdo con el Ministerio de Salud- las excepciones de forma tal de evitar que se demore (o no se realice) la inscripción pero que, a su vez, no se deje de vacunar al recién nacido. Estas excepciones deberían contemplar los casos mencionados en la primera parte del trabajo: no existencia de vacuna, no concurrencia del médico, niño prematuro, etc.
- (ii) Diseñar y producir, a nivel central, algunos instrumentos que ayuden a uniformar criterios y requerimientos de inscripción. Por ejemplo, ubicar en cada registro civil carteles que señalen taxativamente los requisitos. Estos deberían ser de material duradero y su exhibición constituir una obligación sujeta a supervisión. La experiencia mostró que algunos registradores retiraban aquellos de papeles distribuidos como parte del proyecto VISTIM. También podrían confeccionarse folletos con las instrucciones para la inscripción. Estos podrían estar disponibles para su distribución no sólo en los registros civiles, sino también en establecimientos de salud, escuelas, municipalidades y otros ámbitos.
- (iii) Hasta tanto se dicte el Decreto Reglamentario, debería enfatizarse -a través de una Resolución del Director General e incluyéndosela en los carteles y materiales de difusión señalados en (ii)- que **debe** efectuarse el registro del nacimiento aún cuando los padres no tengan cédula de identidad (ver primera parte, sección 3).
- (iv) Enfatizar que **no debe** requerirse certificado de votación.
- (v) Permitir que se inicie el trámite de inscripción tardía en las jefaturas parroquiales. En relación a este tema, enfatizar la directiva que **todas** las inscripciones tardías de más de un año -sin límite superior- se diligencien por la vía administrativa. Incluir este punto en los carteles y otros instrumentos mencionados más arriba.

Estas actividades no requieren de costos adicionales significativos por parte de la DGRCIC.

La simplificación de los procedimientos de rectificación de actas de nacimientos colaboraría en reducir el fenómeno de dobles inscripciones. En este sentido, podría evaluarse la posibilidad de permitir que la solicitud se presente ante cualquier jefatura. Cuando esta no fuese aquella en la cual se realizó la inscripción (ni tampoco se trate de la oficina central de la DGRCIC en Quito) -lugares donde actualmente se puede efectuar tal trámite- el



registrador debería enviar el pedido al jefe provincial. Si el registro de inscripción no pertenece a la provincia, este, a su vez, la debería remitir a Quito.

#### (4) Promoción y facilitación de inscripciones

Ya se señaló que el objetivo de acrecentar la proporción de hechos vitales inscriptos enfrenta, no sólo los problemas derivados del funcionamiento de diversos organismos del sector público, sino de la actitud de la población. Se sabe que, especialmente en algunas zonas -rurales, urbanas marginales-, existe una reticencia a efectuar la inscripción y/o un desconocimiento de la necesidad de registrarse. Esta realidad debe ser tenida en cuenta al definir las actividades de la DGRCIC y otros organismos relacionados con los hechos vitales ya que parte de ellas deberían estar dirigidas a promocionar las inscripciones:

- (i) incrementando el nivel de información que la población debe manejar sobre el tema;
- (ii) tratando de que los registradores **vayan** a inscribir;
- (iii) otorgando ciertas atribuciones a personal que no pertenece a la DGRCIC. El tratamiento de este último punto se efectuará en el siguiente acápite.

Específicamente, se propone, en primer lugar, llevar a cabo acciones que faciliten la inscripción; en segundo lugar, establecer -o asegurar que se cumplan- un conjunto de actividades que deberían formar parte de las responsabilidades de los registradores civiles destinadas a promover las inscripciones. En realidad, tales esfuerzos estarían destinados a hacer cumplir la actual legislación que autoriza al registrador a realizar inscripciones de oficio.

Respecto de las primeras, parecería conveniente crear un mayor número de oficinas auxiliares (para inscripción de nacimientos y defunciones) en las ciudades medianas y grandes. Debería funcionar una oficina de registro en todas las unidades de salud de cierta importancia y que cuenten con internación. Como se mencionó en el punto A, 3 del capítulo II esto también permitiría evitar algunos problemas como los relacionados con el requisito de la vacunación. También debería evaluarse la posibilidad de abrir ese tipo de unidades en las áreas marginales de las grandes urbes. Debe tenerse en cuenta que esto no implica la construcción o compra de un edificio sino que deberían aprovecharse instalaciones de otros organismos públicos o instituciones comunitarias. Una redistribución del personal de las jefaturas provinciales permitiría, quizás, encarar un plan de esta índole sin que el requerimiento adicional de personal resulte importante.

Este primer conjunto de acciones abarca dos etapas: en primer lugar, definir las nuevas unidades que convendría instalar. Para ello se debería:



- (i) evaluar las cargas de trabajo diferenciales entre oficinas;
- (ii) contrastar -en el caso de grandes ciudades- la localización de los registros civiles existentes respecto a concentraciones importantes de población;
- (iii) identificar locales donde podrían funcionar las oficinas auxiliares y el régimen de ellos -todos los días o sólo algunos por semana, por ejemplo-.
- (iv) identificar al personal que podría ser trasladado de sus actuales funciones a esas unidades auxiliares. Estas tareas podrían desarrollarse durante los primeros seis meses del proyecto.

La segunda etapa se refiere a la puesta en marcha de esas unidades, lo cual podría efectuarse a lo largo del resto de ese primer año.

Los jefes de parroquias rurales (y quizás también jefes de cantones pequeños) deberían realizar actividades "extramurales", específicamente destinadas a captar los hechos vitales ocurridos en su ámbito de acción. Estas abarcarían desde reuniones periódicas con líderes de la comunidad y religiosos, las promotoras de salud, las parteras o comadronas y otros que se consideren relevantes, hasta eventuales visitas a las familias.

Esta actividad tendría que estar reglamentada: deberían existir normas que señalen el tipo de acciones específicas a encarar por los registradores, así como su periodicidad. Las mismas deberían ser sujeto de supervisión.

El desarrollo de estas tareas requerirá generalmente que el registrador civil se movilice. Por lo tanto, parece conveniente que las mismas se organicen de forma tal que para algunas de ellas -las que implican que el funcionario se desplace más de cierta distancia- se cuente con vehículos. Tal sugerencia no implica el dotar de ellos a las jefaturas cantonales; una posibilidad es que esos desplazamientos se organicen en programas que abarcan al conjunto de la provincia y que la jefatura de esta jurisdicción cuente con un vehículo dedicado a tal actividad.

Estas actividades de promoción deben articularse con las que podrían desarrollar los agentes de otros ministerios a quien -de aceptarse las sugerencias realizadas más abajo- se le otorgaría la facultad de realizar tareas de promoción e, incluso, de inicio de trámite de inscripción (ver acápite siguiente).

Durante los primeros nueve meses del proyecto podrían diseñarse las normas respecto de las actividades "extramurales" de los registradores civiles, las que deberían definirse en conjunto con las correspondientes a la actividad de agentes no pertenecientes a la DGRCIC.

La implementación de las reglamentaciones podría iniciarse durante el segundo año ya que su discusión tendría que ser parte del primer curso de capacitación señalado en la sección C, 1-(1) de este capítulo y cuya realización se sugiere para el final del primer año del proyecto. Una evaluación del cumplimiento de estas

actividades -tanto de las de promoción que realicen los registradores así como la que efectúen los agentes de MEC, MSP y otros-, así como de su impacto, debería efectuarse en el segundo y tercer trimestre del tercer año del proyecto.

#### **(5) Mejoramiento del archivo central**

Debería implementarse los cambios que aseguren que el archivo central de la DGRCIC se constituya en una base de datos que incluya las inscripciones de todos los hechos vitales, así como los datos referentes a la emisión de cédulas de identidad y pasaportes.

Las ventajas de disponer de una base de datos completa ya han sido mencionadas: facilita la emisión de certificados de registro de hechos vitales, reduce los peligros de emisión fraudulenta de cédulas y pasaportes y asegura una más rápida, permanente y segura actualización de los registros electorales. Resulta también de gran ayuda para identificar los dobles registros de nacimientos. Una buena parte de este fenómeno, no obedece a dificultades con el trámite de rectificación (sobre lo que se hicieron referencias en el punto (3) de esta misma sección C, 1 sino a falta de conocimiento u otra causa. Por lo tanto, parece conveniente establecer y fortalecer los mecanismos que permitan, en Quito, mejorar la identificación de inscripciones duplicadas de nacimientos.

Para ello, resulta ineludible contar con esa base de datos que contenga todas las inscripciones de nacimientos.

Se mencionó anteriormente que el organismo tiene, entre sus planes, la ampliación de la base central de datos. El proyecto - sobre la base de las conclusiones del estudio a desarrollar durante la etapa preparatoria- debería colaborar en:

-acelerar ese proceso, contribuyendo con la capacitación del personal tanto en las capitales de provincia, como en la sede central de la DGRCIC;

-lograr el concurso de asesoramiento externo en lo que hace al diseño del equipamiento.

Resulta difícil pronosticar la duración de la tarea de mejoramiento de la base de datos, debido a que se hace necesario evaluar algunas medidas ya tomadas por las autoridades respecto al equipo. De cualquier manera, dada la trascendencia de una base sistematizada de datos, se sugiere que la misma no se extienda más allá de fines del segundo año.

En lo que hace específicamente al tema de la detección de doble registro de nacimientos, cuando se asegure el ingreso de todas las tarjetas de inscripciones, será necesario desarrollar un sistema que permita cruzar los datos de toda nueva inscripción con los existentes en la base de datos central. Esta tarea podría desarrollarse durante el primer año y requeriría el concurso de un consultor local -analista de sistemas- por 12 meses que asista al personal de computación de la DGRCIC.

**b. Incorporar y consolidar la participación de otros organismos en la inscripción de los hechos vitales**

La idea básica es, según lo comentado anteriormente, la de incorporar a, o consolidar la participación de, diferentes agentes del MSP, MEC y, eventualmente, otros organismos, o de personas vinculadas con ellos, a las tareas de registro o promoción del registro. Como se señaló antes, se busca aprovechar la actividad de aquellos que, como los médicos, los maestros, los promotores de salud y otros, tienen un contacto permanente con la comunidad para que, o bien registren directamente, o bien inicien el trámite. El hecho que se esté en la etapa de discusión o inicio de implementación de algunos proyectos específicos en el área de salud, como los mencionados anteriormente, ("Supervivencia infantil" y "Salud familiar integral"), favorece esta estrategia.

El "inicio" de un trámite implicaría que el agente en cuestión proceda al llenado de buena parte del informe estadístico, certifique -eventualmente- la existencia y los números de los documentos de identidad o la declaración de testigos, e indique claramente al miembro del hogar que tiene que inscribir acerca de: (i) la obligatoriedad de la inscripción; (ii) el lugar y horario de inscripción; (iii) los elementos que debe llevar. Para ello, podría contar con material impreso. El agente, por otro lado, anotaría el hecho en algún tipo de registro ad-hoc y se lo comunicaría al registrador civil o eventualmente podría llevar el mismo la documentación hasta la jefatura correspondiente y luego (en la próxima visita al hogar) llevar la constancia de inscripción. En caso que esto último no resulte posible, -esto es, que el responsable deba necesariamente trasladarse a la jefatura de registro civil que le corresponde, o esperar al registrador civil- debería evaluarse si es este último o el agente (de salud, MEC u otro) el que efectúa los reclamos si la inscripción no se materializa.

En relación al tipo de hechos en los cuales podrían involucrarse los diferentes agentes, se considera -en principio- que los médicos y promotores de salud podrían iniciar trámites de nacimientos y defunciones. Deberían también promover inscripciones tardías.

Debería tenerse en cuenta, particularmente el caso de los centros de salud donde se atienden partos. Se mencionó con anterioridad que, idealmente, debería habilitarse una oficina auxiliar en cada uno de ellos. Sin embargo, cuando ello no resulte posible, el papel de los agentes de salud que allí trabajan bien podrían llegar a sustituir una parte importante de la actividad del registrador.

Los maestros podrían colaborar en el registro de los nacimientos y defunciones que ocurren en las familias de niños que concurren a la escuela; deberían, así mismo, promover las inscripciones de hechos vitales que han excedido los plazos legales.

Debe enfatizarse también la importancia de la actividad que pueda realizarse con las parteras empíricas. Este parece un momento adecuado, ya que están siendo sujeto de acciones por parte del MSP, tendiente a mejorar algunas de las condiciones de atención, a lograr que referencien los partos complicados a los centros de salud, y a obtener información sobre los nacimientos de forma tal que se puedan efectuar las acciones pos-parto pertinentes. Este programa permitiría, por lo tanto, contar con un elemento adicional para detectar nacimientos.

Sería conveniente también tener en cuenta, la experiencia de promoción de inscripciones que viene desarrollando, desde 1991, el Consultorio Jurídico de la Universidad de Guayaquil en esta ciudad.

Ya se sugirió que, en la etapa preparatoria, se evalúe precisamente qué tareas podrían llegar a realizar los diferentes agentes que tiene un contacto directo con la comunidad. Acordado estos temas a lo largo de esos meses, la DGRCIC, en estrecho contacto con el Comité Coordinador de Estadísticas Vitales -al cual deberían incorporarse los ministerios involucrados- se abocaría desde el inicio mismo del proyecto, a la confección de las normas que reglarán:

- (i) las atribuciones de los agentes no pertenecientes a la DGRCIC respecto a:
  - en cuales hechos vitales puede intervenir;
  - qué acciones y/o trámites pueden o deben realizar en relación a cada hecho. Por ejemplo, si sólo promocionan, entregando formularios e instrucciones, o inicia el trámite que luego derivan al registrador civil;
  - simétricamente, debe quedar claro cuales actividades **no pueden** desarrollar -básicamente, certificar un hecho-.
  - en el caso que intervengan en alguna parte del trámite de inscripción, qué tipo de registros de su actividad deberían llevar;
  - las modalidades de relación con el registrador civil, esto es, forma de comunicación (reuniones, envío de material, por ejemplo), frecuencia de cada una de ellas.
- (ii) la actividad de los registradores civiles respecto de la que desarrollan los agentes de otros organismos, tales como supervisión, evaluación o coordinación.
- (iii) eventuales especificidades en la registración de los hechos en cuya inscripción participaron agentes no pertenecientes a la DGRCIC.



El mejor aprovechamiento de la actividad de agentes que no pertenecen al registro civil puede implicar modificaciones en el decreto reglamentario de la actual ley sobre el tema. Se considera que, en caso de ser necesario, debería intentarse su adecuación de forma tal que queden allí establecidas algunas de las normas señaladas en (i).

Por su parte, luego de acordado estos puntos, cada ministerio debería:

- (i) incorporar esas normas a las reglamentaciones relacionadas con las actividades de los agentes involucrados;
- (ii) acordar con la DGRCIC las modalidades de los cursos de capacitación a esos agentes.
- (iii) acordar los mecanismos de control y supervisión que el ministerio implementará acerca de la realización de las tareas establecidas.

Como se indicó en la sección C, a-(3) del capítulo III la redacción de las normas que regularán las atribuciones y obligaciones de estos agentes debería realizarse durante los primeros nueve meses del proyecto. En el resto del año y en el primer trimestre del siguiente, se llevaría a cabo la instrucción de forma tal de poder comenzar las nuevas actividades hacia el segundo trimestre del año.

**c. Actividades destinadas a mejorar la calidad de la declaración de causa de muerte.**

Lograr que los médicos detallen adecuadamente todas las causas de defunción, aparece como un objetivo ineludible, pero cuya obtención será paulatina y demandará tiempo. El camino obvio a recorrer es reforzar la instrucción universitaria. Para ello parece necesario lograr un acuerdo entre el Comité Coordinador de Estadísticas Vitales, la Federación de Facultades de Medicina y el Consejo de Universidades (CONUEP). Debería lograrse mejorar el dictado del tema sobre llenado de certificado en diversas materias, tratando de homogeneizar la instrucción que se imparte en las diferentes casas de estudio.

Para el caso de los profesionales que están actualmente trabajando, debería promoverse cursos de actualización -de contenidos parecidos a los mencionados anteriormente-. Para ello, podría promoverse acuerdos con los diferentes colegios médicos.

Estas acciones educativas resultan necesarias, pero quizás no serán suficientes. Un problema básico es la inexistencia de supervisión de la certificación. Por lo tanto, debería evaluarse la puesta en marcha de algunos mecanismos permanentes que tiendan a evaluar la calidad de la certificación, cuyos resultados deberían ser puestos en conocimiento de los profesionales intervinientes. Lamentablemente, los esfuerzos que puedan hacerse en este sentido serán parciales, ya que sólo es posible considerar un análisis de casos de muertes ocurridas en



instituciones. El mismo se basaría en la comparación de las causas incluidas en los informes estadísticos y en las historias clínicas. Debe enfatizarse que, a diferencia de los estudios clásicos para evaluar el subregistro de algunas causas -como las maternas- la idea sería que se comuniquen a los profesionales certificantes, eventuales errores en la declaración. Sobre esto se volverá más adelante.

Se considera conveniente definir durante los primeros meses del proyecto este esquema permanente de evaluación, el cual podría ponerse en marcha, experimentalmente, durante el segundo semestre del año y en forma definitiva, al inicio del año siguiente.

#### **d. Mejoramiento del control de cementerios**

La importancia que la falta de control en algunos cementerios tienen sobre la cobertura del registro de defunciones reclama que se asigne una alta prioridad a las acciones destinadas a solucionar este problema.

El objetivo de las mismas parece claro: asegurar que en todos los cementerios se exijan los permisos de inhumación, expedido por el registro civil, una vez registrada la defunción, y se mantengan archivos de los mismos.

Al momento de iniciarse el proyecto, se contaría con los resultados del inventario de cementerios, actividad propuesta para la etapa preparatoria. Se contaría entonces con la información básica para realizar la programación.

A los efectos de mejorar la situación actual, el Ministerio de Gobierno debería exigir a los municipios -y supervisar su cumplimiento: (i) la expedición de ordenanzas que reglamenten el establecimiento y funcionamiento de cementerios a aquellos municipios que no la tengan; (ii) que éstos cuenten con el personal debidamente entrenado para hacer cumplir las reglamentaciones, en especial, que conozcan los requerimientos que establecen la ley de registro civil y el código de salud.

El primero de esos puntos parece un objetivo que puede lograrse con razonable rapidez, ya que no exige recursos extras. Se pueden enfrentar algunos problemas en aquellos municipios cuyos cementerios no cuenten con personal. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el mayor esfuerzo deberá realizarse en áreas rurales o pequeñas poblaciones. En estos casos, no parece necesario contar con una persona a tiempo completo, por lo que parecería posible que tal función sea realizada por algún empleado que ya trabaja en el municipio.

Aún cuando se recurra a esta última alternativa, deberá estructurarse una acción de capacitación y asegurarse que los municipios cuenten con copias de las reglamentaciones. Una alternativa posible, para desarrollar el entrenamiento, es que los jefes cantonales de registro civil y representantes del MSP (médicos o promotores de salud) instruyan al personal que actuará

en los cementerios. Para ello, el Comité Coordinador de Estadísticas Vitales, debería organizar la actividad que incluiría una acción de capacitación a esos instructores. Existen variantes para encarar esta actividad: la misma podría ser de carácter no presencial, lo cual implicaría que esos instructores reciban material escrito, confeccionado especialmente. Otra posibilidad sería organizar actividades de instrucción con la participación activa de los registradores y funcionarios del MSP, lo cual exige que estos también dispongan de materiales escritos. Debería aprovecharse las reuniones a las que suelen concurrir con alguna regularidad esos funcionarios. En caso de no ser posible y que estos tengan que trasladarse en forma especial para recibir esa instrucción, el Proyecto podría financiar tanto los viáticos y pasajes. También podría hacerse cargo de estos gastos, si se requiere desplazamientos de los instructores hacia los lugares donde residen los encargados de cementerios o viceversa.

Esta acción podría iniciarse desde el principio del proyecto y a medida que los municipios respondan al pedido del Ministerio de Gobierno.

#### **e. Adecuación de la legislación**

Se indicó anteriormente que, una de las actividades iniciales que debería contemplar el programa, sería la confección de un decreto que reglamente la actual ley de registro civil. Se buscaría aclarar con ello algunos puntos relacionados con la tramitación de las inscripciones. Ese proyecto debería también considerar las adecuaciones que permita la actividad -en alguna de las etapas de la tramitación del registro- de agentes de otros organismos de acuerdo a las propuestas formuladas más arriba.

Adicionalmente, resultaría conveniente proponer algunos cambios a la ley de registro civil misma, y también al código de salud. Los mismos no alterarían el carácter general de las referidas leyes pero facilitarían las inscripciones.

Específicamente, en relación a la ley N° 278 de Registro Civil, podría evaluarse la conveniencia de modificar: (i) el artículo 28, de forma tal que se pueda inscribir a un nacimiento en la jefatura correspondiente a la residencia de la madre. Esto puede hacerse sólo después de pasado el primer mes, lo cual, a veces, lleva a que los padres demoren la inscripción; (ii) el artículo 33, de forma tal que no se exija constancia que los padres estén casados, cuando la inscripción del nacimiento no la realizan ellos personalmente;

Podría también resultar necesario introducir algunas modificaciones si, de la evaluación a desarrollar en la etapa preparatoria, se concluye que los funcionarios que no pertenezcan al registro civil pueden asumir tareas sustantivas en el trámite de inscripción.

Resulta necesario, adicionalmente, hacer compatibles el artículo 46 de la ley de registro civil con el art. 95 de la ley 158 (de febrero de 1971) -el código de salud-. En ambos se establecen plazos diferentes para la inhumación.

## 2. Actividades en el área de estadísticas vitales

El análisis del proceso de producción de las estadísticas vitales, realizado en la primera parte de este estudio, identificó como el problema más serio a la falta de oportunidad. El programa debería, además, colaborar con el fortalecimiento de algunas otras actividades. Ello posibilitaría afianzar algunos cambios que han comenzado a desarrollarse -como la descentralización del procesamiento- y consolidar tareas que se han visto parcialmente afectadas por las restricciones que ha venido sufriendo el sector público ecuatoriano.

En términos específicos, se sugieren las siguientes actividades:

- (i) colaborar en la puesta en funcionamiento, en la División de Estadísticas Sociales de la Dirección de Censos y Encuestas del INEC, de una unidad destinada a procesar exclusivamente las estadísticas vitales (esto puede incluir el financiamiento de parte del equipamiento).
- (ii) apoyar las tareas de capacitación requeridas para el proceso de descentralización del procesamiento. Se considera que el proyecto podría financiar parte de las acciones requeridas, de modo tal de acelerar el proceso. En particular, podría colaborarse con el costo del envío de algunos funcionarios, a realizar el curso sobre Codificación de Causas de Mortalidad que se desarrolla en Venezuela. Debería, incluso, considerarse la alternativa de realizar alguna acción de capacitación con docentes de ese curso en Ecuador dado que al mismo podría invitarse también a los funcionarios de las áreas de estadística de los principales hospitales del país.
- (iii) fortalecer el equipo de análisis temático, que evalúa la calidad de las respuestas y tiene la responsabilidad de proponer cambios en los formularios, introduciendo nuevas variables, decidiendo la exclusión de otras o modificando la estrategia de interrogación. Parecería conveniente proceder a diseñar un programa corto de capacitación.
- (iv) apoyar el establecimiento de una unidad conjunta INEC-MSP, de carácter permanente, que tenga como objetivo analizar y cotejar con historias clínicas, **todos** los informes de muertes de mujeres en edades fértiles, ocurridas en instituciones, con el fin de aminorar el problema del subregistro de la mortalidad materna. El proyecto podría financiar un profesional local, por dos años, que vaya formando a los integrantes del equipo - uno por cada institución- y que defina el programa y metodología de trabajo.

### **3. La evaluación del programa**

Una de las actividades que se deberían efectuar recurrentemente, en el marco del sistema de estadísticas vitales, es la evaluación de su cobertura. Como se señaló anteriormente, en el pasado, se ha recurrido a estimaciones basadas en métodos que recurren a datos de censos y encuestas, con el fin de tener una idea del nivel de subregistro. Se propone que el Comité Coordinador asuma tal actividad con un carácter permanente. Para ello, debería incorporar -o incorporarse a- los esfuerzos que realicen otras dependencias públicas u organismos privados destinados a producir estimaciones del volumen de los hechos vitales. Los resultados que se logren, deberían permitir ir evaluando los avances que puedan alcanzarse respecto de la cobertura.

Adicionalmente, se considera conveniente efectuar, luego de 5 años de iniciado el programa, una encuesta de hogares específica, destinada a evaluar directamente el grado de subregistro. Sería un operativo del tipo sugerido para ser realizado durante la etapa preparatoria del proyecto. Debería ser, sin embargo, de una envergadura mayor al propuesto en esa oportunidad, ya que debería buscarse representatividad estadística para -al menos- el conjunto del país, área urbana y área rural y áreas marginales urbanas.

## **IV. LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA**

A lo largo del capítulo III de este informe, ya se fueron señalando algunos aspectos relacionados con el marco institucional, el calendario de tareas y algunos requerimientos, tanto en términos de recursos humanos, como financieros. En esta parte final, se volverá al tratamiento de estos aspectos, lo cual se encarará ahora con mayor detalle.

### **A. EL MARCO INSTITUCIONAL**

En la primera sección del capítulo III, se efectuaron algunas indicaciones respecto a este tema. Si bien se considera que este aspecto podría ser en sí mismo sujeto de discusión durante la etapa preparatoria, la propuesta es la de crear una Unidad de Coordinación del proyecto en el ámbito del Ministerio de Gobierno. El Comité Coordinador de Estadísticas Vitales podría integrarse a la Unidad. El coordinador de la Unidad será designado por el Ministro, a propuesta de este Comité.

Se considera conveniente que al Comité, conformado a través de un acuerdo interinstitucional entre la DGRIC, el MSP y el INEC, se le otorgue un carácter más permanente, estableciéndose su existencia, objetivos, atribuciones y mecanismos de funcionamiento por medio de un decreto presidencial; el mismo podría disponerse desde el inicio de la etapa preparatoria.

Respecto del coordinador de la Unidad de Coordinación del proyecto, se sugirió que el mismo sea un profesional local, quien



contaría con un asistente. Su función sería particularmente relevante, dado que debería promover la adopción de ciertos cambios, especialmente aquellos que no implican fondos externos y se refieren a reorganizaciones dentro de la DGRCIC, el MSP o el INEC.

Las remuneraciones del coordinador, su asistente, y un eventual ayudante administrativo, deberían ser financiadas por el proyecto. Respecto de este último, sin embargo, debe explorarse la posibilidad de asignar algún o algunos funcionarios del Ministerio de Gobierno o de los organismos que conforman el Comité.

Durante la etapa preparatoria, la tramitación formal destinada a la obtención de fondos extraordinarios - especialmente, de organismos internacionales- así como el manejo de los mismos, una vez obtenidos, deberían llevarla a cabo las instituciones que conforman el Comité, en forma individual. Sin embargo, la asignación de los fondos así como las tareas que se programen, deberían ser efectivamente coordinadas por el Comité.

También durante la etapa preparatoria se propone la figura de un coordinador, quien se designará a propuesta del Comité y trabajaría de hecho en el marco del mismo. Este, además de supervisar las tareas comentadas en la segunda sección del capítulo III, debería preparar el documento del proyecto.

#### **B. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES**

En el Cuadro 1 se explicita el cronograma de las actividades propuestas y discutidas en el capítulo III.

Como se señaló reiteradamente, el objetivo de mejorar la cobertura y calidad del sistema de registro civil y estadísticas vitales, requiere la introducción de ciertos cambios en el accionar de los organismos involucrados. Por tanto, y dado que no se requiere de una etapa de profundización del diagnóstico -salvo en lo que hace al archivo central de la DGRCIC-, las actividades específicas del proyecto consisten en: (i) la preparación de ciertas modificaciones, como la relativa a la participación de agentes que no pertenecen al registro civil en los trámites de inscripciones; o en (ii) tareas de capacitación; o en (iii) la puesta en marcha de las modificaciones. Adicionalmente, se ha previsto que se realicen evaluaciones de algunas de las modificaciones que se introducirían.

Tal como se discutió en el capítulo III, y se observa en el Cuadro 1, tales actividades se deberían desarrollar básicamente durante dos años. Para el tercero quedarían, exclusivamente, aquellas de evaluación y consecuente revisión de los programas.

En el acápite C, 3 del capítulo III se ha sugerido la realización de una encuesta de evaluación durante el quinto año posterior al inicio del programa. Los costos de tal esfuerzo no han sido incluidos aún cuando -hacia el final del mismo- el Coordinador debería procurar los fondos que se destinarían a cumplir tal objetivo.



### 3. COSTOS DEL PROYECTO

A lo largo del capítulo III, se fueron indicando algunos de los recursos adicionales, financieros y humanos, que se requerirían para implementar las diferentes tareas propuestas. En el Cuadro 2 se detallan los mismos.

Debe enfatizarse que, los cambios que se proponen para el sistema de registro civil y estadísticas vitales, fueron definidos teniendo en cuenta la posibilidad que los mismos **sean sostenibles en el tiempo**. Esto significa que, más allá de algunos costos iniciales, cuyo financiamiento podría ser facilitado por organismos internacionales, se consideraron actividades cuyos costos puedan ser afrontados por los presupuestos regulares de los organismos involucrados.

Lo anterior no significa que las modificaciones sugeridas impliquen -en términos de los gastos recurrentes- el mismo esfuerzo financiero actual. En general, habrá un gasto adicional; pero se considera que estos son razonables y deberían poder soportarse, si se cuenta con el suficiente y necesario apoyo político que demanda todo esfuerzo por mejorar los sistemas.

Los costos de capital o de preparación que se proponen -cuyo financiamiento podría asegurarse con fondos externos o extraordinarios- han tenido también en cuenta la posibilidad que resulte factible, posteriormente, el mantenimiento de los equipos o de las tareas. Así, por ejemplo, no se ha propuesto -aún cuando parece razonable- que el programa contemple la adquisición de vehículos para algunas jefaturas de registro civil, dada la experiencia acerca de la dificultad para luego contar con los fondos para funcionamiento y/o reparación de tales vehículos.

No se ha considerado los costos de las nuevas oficinas auxiliares de registro civil, ya que las mismas funcionarán en los centros de salud. En el caso de aquellas que deberían abrirse en los barrios marginales de las grandes ciudades, la idea sería aprovechar infraestructura existente (centros de atención primaria, locales de organismos no gubernamentales, etc.).

Varios organismos internacionales podrían estar interesados en financiar, al menos parcialmente, las actividades que demande el proyecto. Como se señaló en el capítulo III, las estadísticas vitales constituyen la fuente fundamental de una serie de indicadores que -entre otras cosas- resultan las metas de las políticas sociales o de algunos programas específicos. Esas instituciones tienen, entre sus funciones, las de apoyar algunos de esos programas y la de colaborar en el mejoramiento de la capacidad de los países para diseñar y evaluar sus acciones en materias sociales. El apoyo que desde el inicio ha merecido el Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales, es una clara muestra de la preocupación de varias agencias.

Como se mencionó anteriormente durante la etapa preparatoria deberían formalizarse los contactos con algunos organismos internacionales tales como UNICEF, OMS/OPS, UNFPA. También

convendría explorar las posibilidades de obtener cierto ayuda de instituciones financieras tales como el Banco Mundial, el BID u otras organizaciones bilaterales.

También debería intentarse el apoyo de estas agencias, para financiar algunas de las actividades propuestas para la etapa preparatoria. Dado que los montos de recursos que serían necesarios en este caso son relativamente reducidos, podría incluso consultarse sobre la posibilidad de acceder a los fondos que disponen las representaciones de algunos de ellos en el país. Esto agilizaría en buena medida la tramitación y reduciría el tiempo para lograr el desembolso. Algunos contactos iniciales mantenidos durante la visita a Ecuador, hacen prever que ello sería posible, al menos en algún caso. En otros casos, los representantes de agencias internacionales y bilaterales en Quito, no conocían de la existencia del Programa Internacional.

#### D. ASISTENCIA TÉCNICA REQUERIDA

Los problemas que enfrentan el registro civil y las estadísticas vitales en Ecuador no se derivan del uso de tecnología inadecuada. Por otro lado, si la falta de recursos humanos capacitados puede hacerse sentir en algunas tareas, esto obedece a la dificultad que el sector público tienen en reclutar y mantener al personal más calificado y no a que el país no cuente con ellos. Tal como fue reiteradamente expresado en las páginas anteriores, la solución de esos problemas implica realizar algunas inversiones -no demasiado importantes- pero, sobre todo, modificar la operatoria de los organismos involucrados, con el objetivo de mejorar la cobertura y la calidad de la información. Esto puede hacerse con los recursos técnicos y humanos existentes en el país, incluso aquellos que ya se encuentran en la DGRCIC, el INEC y el MSP.

El programa aquí delineado propone, fundamentalmente, apoyar la implantación de algunos de los cambios sugeridos, financiando el concurso de técnicos nacionales que colaborarían con los funcionarios de esas agencias. Debe reiterarse que, en todos los casos, los consultores deberán **indefectiblemente trabajar en esas instituciones, en equipos conformados por personal permanente de las mismas.**

El apoyo de expertos extranjeros sería marginal y estaría concentrado en algunas pocas actividades muy específicas, tales como la de mejoramiento de la base de datos de la DGRCIC. En la etapa preparatoria, resultaría también conveniente que profesionales de Naciones Unidas colaboren en la preparación del proyecto definitivo.

CUADRO 1. CRONOGRAMA DE LAS ACTIVIDADES PROPUESTAS

ACTIVIDAD	1993				1994				1995			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
REGISTRO CIVIL												
1. En la DGRCCIC												
1.1. Capacitación												
Organización centro												
Curso instructores												
Dictado curso general												
1.2. Supervisión												
Diseño sistema												
Evaluación												
1.3. Dictado reglamentaciones												
1.4. Promoción inscripciones												
Definición unid. auxiliar												
Puesta en funcionamiento												
Normas actividades extramurales *												
1.5. Mejoramiento base de datos												
Diseño (incluido archivo)												
Implementación												
Diseño sistema control												
2. Participación otros organismos en promoción												
Instrucción												
Puesta en marcha												
Evaluación												
3. Mejoramiento calidad dato causa de muerte												
Diseño estrategia												
Prueba												
Puesta en marcha												
4. Mejoramiento control de cementerios												
Diseño capacitación												
Dictado cursos												
ESTADISTICAS VITALES												
1. Capacitación codificación												
Cursos a codificadores y personal hospitales												
2. Capacitación a analistas												
Cursos a analistas												
3. Análisis muerte materna												
Formación de un equipo que analice informes de muertes mujeres edades fértiles												

CUADRO 2. RESUMEN DE COSTOS DEL PROYECTO  
(miles de dólares)

	1993	1994	1995
I. REGISTRO CIVIL			
CAPACITACION			
2 técnicos nacionales por 15 meses	60		
1 asesor internacional por 4 meses	13	13	

Curso inicial a todos los registradores		20
Impresión material	*	
Producción video	*	
SUPERVISION		
-Profesional para diseño (3 meses)	6	
-Profesional para evaluación (2 meses)		4
DEFINICION NORMAS ACTIVIDADES EXTRAMURALES		
-Profesional por 9 meses	18	
-Evaluación actividades (6 meses consultor y 12 meses ayudante)		24
MECANISMO EVALUACION CAUSA DE MUERTE		
-Definición (consultor por 3 meses)	6	
-Prueba (consultor por 6 meses)	12	
MEJORAMIENTO BASE DE DATOS		
-(24 meses consultor local)	24	24
-(4 meses consultor internacional)	13	13
-Capacitación captura de datos	10	
-Diseño sistema control (9 meses consultor)	18	
OTROS		
-Elaboración carteles con requerimientos	*	

Cuadro 2 (continuación)	1993	1994	1995
<b>II. ESTADISTICAS VITALES</b>			
-Puesta en funcionamiento unidad procesamiento (6 meses consultor) (equipos)	12 *		
-Capacitación codificación (tres profesionales de Venezuela por 3 semanas cada uno)	15	15	15
-Capacitación analistas (un profesional por mes)	2	2	2
-Análisis muerte materna (un profesional local 24 meses)	24	24	
<b>III. COORDINACION PROYECTO</b>			
-Un coordinador	36	36	36
-Un asistente	24	24	24

\* A determinarse luego de un estudio local de costos.



**FEASIBILITY STUDY FOR  
ACCELERATING THE IMPROVEMENT OF VITAL STATISTICS  
AND CIVIL REGISTRATION SYSTEMS  
IN ECUADOR**

**Summary**

**I. CURRENT STATUS OF THE CIVIL REGISTRATION AND VITAL STATISTICS SYSTEMS**

**A. THE CIVIL REGISTRATION (CR) SYSTEM**

The CR activities in Ecuador (a unitary country) are carried out by the **General Directorate of Civil Registration and Identification (DGRIC)**, an agency of the Ministry of Government. A specific law establishes its functions and registration procedures. This law was never complemented by a regulatory decree. The agency also issues identity cards and passports and of celebrates marriages. It also provides to the Supreme Electoral Court those basic data needed to prepare the electoral rolls.

There are about 900 CR offices throughout over the country: the provincial headquarters (one in each provincial capital), one in each **cantón** and one in each rural parish<sup>1</sup>. About 200 offices are not functioning or are attended by officials who are also in charge of other registries. This may be a source of underreporting. There are only 6 auxiliary offices in hospitals in Quito and Guayaquil. Difficulties in reaching CR offices exist in some rural areas. There are also problems when the opening hours are not known by the people. New auxiliary offices in health centers, and in marginal urban areas of big cities, would improve accesibility.

Civil registrars are full-time civil servants, some of them can be replaced when government change. Their educational level is not always adequate, specially those in charge of rural parishes and small **cantones**. There is not a training program, even for new registrars. A lack of standard supervision procedures is also noteworthy.

Three books are kept in the local offices for registering births, deaths and marriages respectively. A duplicate is simultaneously registered in a pre-printed card which is sent to the DGRIC's central office in Quito. Fetal deaths are recorded only in the statistical reports; divorces are recorded in the marriage certificate. The design of the act is adequate. The completion of an statistical report is required when inscribing any vital fact; these reports are sent to the National Institute of Statistics (INEC). DGRIC provides the books and the cards and INEC prints and distributes the statistical reports. The supply is, in general terms, adequate although problems were detected in some cases.

Definitions of vital facts comply with international recommendations.

The other registry requirements established by law appear to be adequate; for example,

---

<sup>1</sup>"Cantones" are divided into rural and urban parishes.

they tend to facilitate registration of births, even when the parents have no identification papers. This appears as reasonable given the situation in Ecuador. although special care should be taken in order to avoid forgery. Under certain circumstances, deaths can also be registered without a doctor's certificate. However, practical procedures do not always follow the legal prescriptions and additional requirements are established by the local registrars. For example, many late registrations of births<sup>2</sup> are directed through a judicial procedure while the law actually considers this alternative to apply only to very extreme situations then solely after the administrative process. These situations are partly due to the lack of regulations complementary to the civil registration law, which appear to be needed. Another factor -perhaps the most important- is the lack of adequate training provided to civil registrars. Vaccination certificates are usually required to register a birth. An insufficiently flexible behavior of the registrars may cause underreporting when -as it may happen in certain areas and/or periods- there is no health personnel and/or vaccines.

As above mentioned, cards with a duplicate of the inscriptions are kept at the DGRCIC's central archive in Quito. Only those registered at the CR offices of some provincial capitals (those linked to the central computing facilities) are included in the computerized central data base. The lack of a complete data base cause some problems. For example, double inscriptions of a birth are difficult to identify, a problem which is known to be occurring. Issuing certificates of vital facts is also not as easy as it could be possible: it is necessary to go either to the CR office where the fact was registered, or to Quito<sup>3</sup>. This very fact could be producing double registration of births.

## B. THE VITAL STATISTICS (VS) SYSTEM

INEC is the agency in charge of the production of VS. It compiles the statistical records (SR) required for registering vital facts. Within INEC, the department which is responsible for VS is the Division of Social Statistics of the Directorate of Census and Surveys. An Interagency Committee aimed at coordinating works on VS was established in 1975 among INEC, DGRCIC and the Ministry of Public Health (MSP). The committee has been functioning irregularly.

INEC designs the statistical reports and analyses -on a regular basis- their adequacy, specially of new items and/or new ways of inquiring a subject.

Civil registers must send the SR (either through the DGRCIC's provincial headquarters or directly) to INEC's regional and provincial offices. There a first coverage control is done. This control is facilitated by the fact that each certification at each civil registry, is consecutively numbered. SR undergo a first quality control at these INEC local offices.

---

<sup>2</sup>Specifically, those registered after more than one year.

<sup>3</sup>Duplicates of those births included in the central data base can be obtained in the CR officies located at the provincial capitals connected to the DGRCIC's main computer.

Once in INEC headquarters, SR are codified (geographic variables, cause of death and certain socioeconomic questions) and recorded; a consistency analysis is then performed. Adequate handbooks exist to support these activities. Training courses are carried out, specially after introducing changes to the SR. A set of tables are produced which, before publication, undergo a consistency analysis. SR of the coastal region (which includes the city of Guayaquil, the largest in the country) are codified and recorded at the regional office. This arrangement is now being extended to the other regions.

The CR coding team is adequate in size and its members are well trained. However, the quality of the cause of death data is poor, due chiefly to the inadequacy of the information recorded by doctors in the death certificates. In about 20% of the statistical records of deaths, the cause of death cannot be identified; in the rest, obvious errors can be observed.

There is one SR for each vital fact, the same SR is used throughout the country. They are adequate and include the usual relevant variables: those directly related to the fact -such as type of assistance received during birth or before death, or the cause of death- and to the socioeconomic characteristics of the subject or of his/her parents. Precoded questions are used when possible.

Special care is taken at INEC local offices and headquarters to process every SR issued by the CR system. It is considered that this objective is to a high degree attained.

Delays arise during recording, consistency analysis and tabulating, especially when INEC assigns a higher priority to other statistical programs such as the population census. Although efforts have been made to reduce this lack of timeliness (delays have now been reduced to just about one year: data for 1990 were available -though not published- in January 1992), it seems convenient to set up a processing unit exclusively dedicated to vital statistics.

### C. AN OVERALL EVALUATION

Actual data on vital facts face three main problems: (i) underregistration -mainly for deaths-; (ii) low quality in the case of certain variables, basically, cause of death; and (iii) lack of timeliness in the production of VS. It is, however, necessary to stress that these problems - specially the first and third ones- can be solved within a reasonable period of time by: (a) rearranging working procedures of the two leading agencies involved (DGRCIC and INEC), and (b) improving the way other institutions participate in the registration procedure. A program aimed at tackling the main problems above described is, therefore, a worthwhile effort.

When comparing them to estimates derived from demographic methods (such as those of the Brass type), it is possible to calculate the level of VS underestimation as about 20% for deaths and 10% for births. Regarding the number of deceases, the error seems to be concentrated in the case of children under one year and, particularly, in the neonatal deaths.

The incorrect reporting of the cause of death prevents the obtention of an adequate picture of the actual death profile. This problem is particularly important in the case of maternal deaths: as in many other countries, estimates for this variable are significantly underrated.

This low coverage of VS stems from the fact that many vital facts are not recorded by

the CR system. On the contrary, the VS system seems to process almost every SR issued by the civil registers. Underregistration in the CR system is mainly due to the restrictions this system usually faces in many developing countries where a large proportion of the population lives in rural areas and small towns. Access to public services -and civil registries are no exception- is difficult in these areas. People also lack a full understanding of the importance of registering vital facts.

Unfortunately, there has been no effort aimed at setting up mechanisms which, taking into account these facts would tend to correct the causes of underregistration. The restrictions affecting the whole of the Ecuadorean public sector -lack of resources, low salaries and incentives- have worsened even more the situation.

The CR law is in general terms adequate and are not deemed to be a major factor explaining underregistration. However, certain minor changes would be necessary. As mentioned, complementary regulations to the CR law should prove helpful.

The operative restrictions affecting public agencies, added to the difficult social situation in many areas of the country, lead to another source of the underregistration of deaths: the lack of adequate control of cemeteries located in rural areas and small towns. Many local authorities have not even issued the necessary ordinances which rule their functioning. It is also usual that those working there do not ask for the documentation required by the health code and the CR law.

Fetal deaths are also grossly underregistered; analyses performed by the INEC reveal that the number of those recorded at hospitals is larger than that registered by the CR system.

The main problem with VS is the lack of timeliness. Some steps have been taken and, as a consequence thereof, delays are now being reduced (to just about one year; the goal is six months). The decentralization process under way at the INEC is expected to be quite helpful in this respect. It is worth stressing the need to set up -at the Division of Social Statistics- a processing unit exclusively devoted to VS.

Many Ecuadorean doctors are apparently not convinced of the usefulness of the data they record in the deaths certificates; this partly explains the poor quality of these attestations. There are also problems derived from the lack of professionals in certain regions or from the difficulties in reaching them. In such cases, the document does not include the doctor's certification or it is signed by a physician who did not attend the case or was not sufficiently familiar with the circumstances.

## **II. DEVELOPMENT OF A NATIONAL STRATEGY FOR THE IMPROVEMENT OF THE VS/CR SYSTEMS**

The main efforts should be aimed at improving the level of coverage of the CR system. Measures should also be designed to reduce errors in the cause of death recording as well as to enhance the timeliness in VS processing.

To obtain these objectives it is necessary to modify certain aspects of the functioning of

the DGRCIC and other institutions, such as the MSP and the local governments. It must be pointed out, however, that such changes will not suffice. It will be necessary to increase the population's awareness of the importance of civil registration. In this respect, it is necessary to develop -or to activate- vital registration promotion mechanisms.

A key factor in the strategy is the mobilization of political backing, especially for those actions involving the DGRCIC; the lack of such backing may, to a large extent, explain the present situation.

Regarding vital statistics, it would be convenient to support actions currently being carried out at the INEC aimed at : (i) accelerating the processing mechanisms; and (ii) analyzing the quality of the variables which are now being included in the SR or which might be introduced in the near future.

The recommendations take into account the fact that Ecuador already has an institutional structure which can deal with almost all vital facts occurring in the country. As a consequence, there is no need for a major effort in infrastructure. As mentioned, new auxiliary offices could be needed, although much of them should be established in hospital and other health centers. DGRCIC has already working in changing the computer facilities. The proposed processing unit at INEC does not require big investments.

#### A. THE STRATEGY

The basic idea is to define a project aimed at improving the VS/CR systems and reflecting the political will of the Ecuadorean authorities. Support from international agencies to finance part of the actions therein considered could then be explored. The obtention of local political backing appears as a previous and **sine qua non** condition for entering discussions with the international organizations.

A preparatory stage is suggested; during these months it might be possible to carry out certain activities expressing that political backing. It might be possible to begin the preparatory stage during the current year. The resources needed to implement it should not be excessive, and it seems sensible to consider that, to a large extent, they could originate in international agencies.

A local consultant should specially be hired to coordinate the preparatory phase. His/her responsibilities would be: (i) to supervise different activities which make up the program (see below); (ii) to prepare the project; (iii) to help in identifying funding sources. A member of the United Nations staff could help in the design of the definitive project.

The program considered only actions which can reasonably be carried out within the present context of public sector restrictions.

The institution framework for the project should be discussed during the preparatory phase. However, it is suggested here that it should be attached to the Ministry of Government - in particular, to the undersecretary in charge of DGRCIC-, with the Intersinstitutional Committee on Vital Statistics acting as a consulting body. This proposal stems from the fact that the larger part of the resources should be channeled to that agency. It also appears that this



arrangement could be important in rallying the necessary political support.

## **B. THE PREPARATORY PHASE**

The activities considered for the preparatory stage are the following:

- (a) evaluation of the participation of agents from institutions other than DGRCIC in registering -or promoting the registration- of vital events;
- (b) a national inventory of cemeteries;
- (c) an specific coverage analysis of CR based on a small survey;
- (d) analysis of births' late registration cases made through the judicial procedure;
- (e) drafting of a regulatory decree for the CR law;
- (f) evaluation of the University of Guayaquil's experience in promoting in registration in urban marginal areas;
- (g) activities aimed at improving the DGRCIC's central archive and data base;
- (h) design of the configuration of the processing unit for VS at INEC.

We shall not describe these activities in this summary; it is relevant only to emphasize that point (a) alludes to a key element of the strategy: the need for active involvement in vital facts registration of those institutions with agents working in close linkage to the community, especially in those areas showing high rates of underreporting. We are referring, for example, to doctors, health promoters, teachers and midwives. The already mentioned agreement between DGRCIC, INEC and MSP on VS indicates that some agents from the MSP should promote registration. The first obvious recommendation is, therefore, to insist before the authorities of this Ministry. However, it would be convenient to go beyond what was already agreed since it is worth considering the possibility of asking (and allowing) those agents to do more than just promotion.

Regarding point (h), it was mentioned the importance of improving the central data base at DGRCIC in order to allow for the inclusion of all vital facts registered in the country. The agency has already begun to enlarge the computer facilities. It is therefore convenient to carry out -during the preparatory phase- a diagnosis of the different problems the system is now facing and to discuss alternative configurations for the data base. The possible microfilming procedures (including the characteristics of the equipment) should also be analyzed.

## **C. A PROGRAMME FOR IMPROVING CR AND VS SYSTEMS**

As it was already mentioned, a programme which aims at increasing the degree of coverage and the quality of the CR and VS systems should consider, as basic ingredients, activities directed towards the improvement of registration and especially, the reinforcement of the operative capacity of the agency involved, particularly DGRCIC. Improving timeliness of VS production is another major goal; a key element here is to have an exclusive processing unit.

### **1. Activities related to the CR system**

#### **a. At DGRCIC**

- (1) Training: setting up a training department. It should organize courses and other

training activities for new officials and for registrars already in office. A first major course for all registrars is proposed in order to clarify the main aspects of the registration process, specially those which are handled differently by different registrars. A permanent data base with information on the educational characteristics of the registrars and other DGRCIC's officials should be developed and implemented.

(2) Supervision: to establish and implement a supervision programme.

(3) Improvement of registration procedures: to issue directives clarifying certain aspects of the registration procedures; to design and produce other means of contributing to this objective such as posters to be placed at the civil registries; to allow the initiation of late registration procedures at CR offices in rural parishes; to simplify procedures for rectifying data of birth inscriptions acts.

(4) Promoting and facilitating registrations: to increase the population's concern regarding vital facts registration; to define "extramural" activities for registrars, i.e. under certain circumstances, they should go out to perform field registrations. New auxiliary offices should be created; a possible goal is to set up these facilities in all health centers with beds. This could be an affordable effort if an adequate arrangement with MSP is reached. It is also convenient to established auxiliary offices at marginal areas of big cities.

(5) To improve the central data base: it is necessary to carry out all changes aimed at establishing a complete central data base at DGRCIC which includes every act of vital facts registered in the country, together with data of all ID and passport applications. This will facilitate the issuing of registration certificates, will reduce forgery and will improve the quality of data provided for electoral rolls. It will also help in identifying double registration of births. The project should contribute by: (i) collaborating with the training activities, both at Quito and at provincial capitals; (ii) by obtaining the assistance of foreign experts which could help in designing the whole system.

**b. To involve other agencies in vital facts registrations**

As already mentioned, the idea is to analyze the possibility that agents of organizations such as MSP or the Ministry of Education (MEC) actively participate in registration of vital events. They can promote or even initiate the registration procedure; in this last case their cooperation with civil registrars should be clearly defined and regulated.

**c. To improve the quality of the cause of death information**

In addition to improving doctors' appreciation of the importance of a correct certification -throughout their regular medicine school training, special courses for graduates and by other means- the possibility of implementing permanent mechanisms aimed at analyzing cause of death information should be evaluated. This could be achieved -for a sample of those deaths occurring at health facilities- by comparing statistical reports and clinical histories.

**d. To improve cemetery control**

The objective is to ensure that burial permits (granted once death has been registered) be required in all cemeteries. The Ministry of Government should ask local governments to sanction the appropriate ordinances and to appoint properly trained personnel. The present project might contribute with training.

#### **e. To adequate existing legislation**

Some minor changes in the CR law will facilitate registration: (i) article 28 should be modified so as to allow births to be registered at the office near the mother's address; (ii) also article 33, so as to make it unnecessary to present a marriage certificate when persons other than the parents register a birth.

Other changes may be necessary in order to allow non-DGRCIC agents to intervene in the registration process.

#### **f. Activities related to the VS system**

a. to support the implementation of the VS processing unit at the Division of Social Statistics of INEC; helping in financing the acquisition of part of the equipment could be necessary.

b. to support training required for the decentralization of statistical record processing activities.

c. to reinforce the team dedicated to the quality analysis of VS and to the redesigning of the statistical records.

d. to support the establishment of an INEC-MSP joint team to improve the quality of maternal mortality data by comparing **all** the statistical records of deaths at health centers of women aged between, say, 15 and 49 years, with the clinical histories.

### **3. Evaluation**

The Committee of VS should carry out -on regular bases- the analysis of the degree of coverage of VS. It should coordinate activities with other agencies involved in estimating the volume of some vital facts. A special survey -to be implemented 5 years after the beginning of the project- should be necessary to evaluate the level of underregistration.

## **III. PROGRAM IMPLEMENTATION**

The institutional framework should be discussed during the preparatory phase. However, a possible alternative could be to create a Coordination Unit within the Ministry of Government; the Unit should include the Committee on VS. The Unit should have a technical coordinator (a local consultant) designated by the Ministry of Government given the proposal of the Committee.