

URUGUAY

LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES*

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL	292
II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES	304
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	319

*Extracto del Informe Nacional preparado por Nelly Niedworok Mahaux, Dirección General de Estadística y Censos; Mabel Abella de Mutarelli, División Estadística, Ministerio de Salud Pública; y Juan José Laborde Vidal, Dirección General de Registro Civil.

I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

1. Antecedentes históricos del Registro Civil y de su marco jurídico

El Registro Civil era llevado por la Iglesia Católica, y desde 1868 comenzó la tendencia a separarlo de ella y dejarlo a cargo del Estado. En efecto, hasta 1868 tuvieron vigencia las normas del derecho colonial relativo al Registro Civil, el que era llevado por los curas párrocos.

El Código Civil, sancionado en el año 1868, y con vigencia a partir de 1869, establece, en una consideración general y no particular del sistema, un régimen dual, pues sin perjuicio de la intervención de la autoridad política para asegurar la autenticidad de las actas del Estado Civil en general, dejó en manos de los párrocos los registros concernientes a los católicos, encargando a funcionarios del Poder Judicial, - los Jueces de Paz -, el registro de nacimientos y defunciones de los no católicos y la guarda de dichos libros de nacimiento y de defunción y expedición de certificaciones de las actas en ellos labradas a los Alcaldes Ordinarios (arts. 41 a 44 del Código Civil año 1868).

Esta separación conduce, naturalmente, a la otra que se hace en el título "Del Matrimonio". En efecto, el matrimonio de los no católicos los realizaba el Juez de Paz y los registraba el Alcalde Ordinario en un libro especial llevado en su Juzgado (art. 99 del Código Civil año 1868). El art. 1o. del Decreto Ley No. 1430 establece la creación de un registro especial para la comprobación del estado civil de las personas, pero en realidad dicho registro ya existía, y es más, subsistió la validez del matrimonio celebrado por los ministros del culto católico, hasta el mes de mayo de 1885, Ley No. 1791, que declara la obligatoriedad y legitimidad exclusiva del matrimonio civil (art. 1o.).

En su edición del 1893, el Código Civil incorpora la redacción dada a los arts. 83 a 89 inclusive por la referida ley del matrimonio civil obligatorio.

En resumen, pueden establecerse las siguientes etapas:

a) Epoca colonial

- registro de católicos
 - receptores: los párrocos
 - normas: internas de la Iglesia
 - reales cédulas y carácter oficial del Registro
- disidentes
 - receptores: ministros de sus respectivos cultos y cónsules de sus respectivas nacionalidades
 - normas: internas del respectivo culto y nacionalidades e internacionales.

b) Período 1869 a 1879

Sistema del Código Civil de 1868. Mantenimiento del anterior sistema y comienzo de la secularización , proyecto Acevedo de 1861.

c) Período de 1879 a 1885

Decreto Ley No. 1430 de febrero de 1879, se le considera el creador del Registro Civil, ya que en sus líneas generales el mismo se sigue rigiendo por éste decreto-ley.

Decreto reglamentario: data del 3 de junio de 1879.

Ley de matrimonio civil obligatorio, (No. 1791) y su decreto reglamentario de 1885, que en su art. 1o. establece la creación de una Dirección General del Registro de Estado Civil (DGREC) anexa a la Escribanía de Gobierno y Hacienda, bajo la dependencia del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.

d) Período posterior a 1885 y hasta 1975

Debe señalarse la extinción desde el año 1885, del sistema de celebración civilmente válido de matrimonios por ministros del culto católico o pastores de las diferentes comunidades disidentes del país, pues para proceder a bendiciones nupciales deben tener conocimiento de la celebración civil previa (art. 84 del actual Código Civil).

"Refúndese..." dice la ley, en la DGREC todos los cometidos conexos relativos a su instituto que se atribuían a la Escribanía de Gobierno y Hacienda y Dirección General de Estadística, art. 1o. de la Ley No. 2.182 del 23 de mayo de 1892.-

En el año 1955, recogiendo recomendaciones del Primer Seminario Interamericano del Registro Civil del año 1954, se crea mediante decreto la primer oficina filial, -la Adjunta D-, hoy Oficina No. 11, en el Hospital Pereira Rossell. En el mismo funciona la mayor maternidad nacional, donde se asisten parturientas de varios puntos del país. En esta oficina se implanta el sistema de "sala": el funcionario concurre con los Libros a la sala de parto, sin esperar que el administrado concorra a la Oficina. Sin embargo, el sistema es perfectible y debe corregirse, pues está llevándose a algo similar a los "segmentos de Registro" o "agentes de registro" y nunca se realizó un proceso educativo o de propaganda dirigido a las madres. Por otra parte, probablemente con el sistema del apellido sorteado (Decreto Ley No. 15.462), se les aleja de las oficinas registrales o se les inculca al incumplimiento de las normas registrales.

Por último, desde enero de 1969 (Ley No. 13.737) se establece lo que ha llamado la "reestructuración del servicio". Esta consiste en que el hacer registral, a cargo de los jueces de paz de la República, pase paulatinamente a los Oficiales de Estado Civil, funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, (Ministerio de Educación y Cultura). Esta modificación se estableció en dos etapas, la primera, cuyo ejercicio efectivo comenzó en el año 1975, comprende sólo al Departamento de Montevideo, y la restante extensiva a todo el territorio nacional aún no ha comenzado.

Como se observa, esta etapa se caracteriza por una falta de sistematización, normas aisladas, de ejecución parcial, algunas veces contradictorias, siendo tal vez uno de los problemas que

exija inmediata reforma tendiente a la racionalización y ordenamiento del marco normativo.

e) Período posterior a 1975

Una sola norma debe señalarse, la conocida como ley del doble apellido: Decreto Ley 15.462 del 13 de setiembre de 1983, con entrada en vigencia a partir del 1.º de enero de 1984. Aisladamente, - ab initio -, determinadas personas se opusieron a ella, llegando el punto máximo de oposición en el desarrollo efectuado por A.M.I. (Asociación de Magistrados del Interior), en sus críticas realizadas durante el Congreso en Durazno.

A las críticas de A.M.I., la DGREC de ese entonces elaboró por intermedio de sus Asesores Letrados un informe que elevó al Ministerio de Educación y Cultura, que permitió la subsistencia de la norma.

A pesar de ello, puede señalarse que en general hay una resistencia de administrado a la aplicación de dicha norma, a la aplicación del apellido sorteado, o sea de un elemento identificatorio que suple la falta del apellido del progenitor no compareciente, o compareciente no habilitado para transmitir su apellido.

Los organismos públicos, entre ellos la Dirección Nacional de Identificación Civil, imponen al administrado dos apellidos, llevando ello a tener que reclamar uno o dos elementos identificatorios.

2. Arreglos administrativos del sistema

a) Nombre y ubicación física de las unidades primarias de Registro Civil

En la capital del país existen 10 Oficinas del Registro de Estado Civil ubicadas en un mismo local en pleno centro de la ciudad, con buena locomoción desde todos los barrios de la misma. Dichas Oficinas dividen su trabajo de acuerdo a la primera letra del apellido del administrativo. Cinco de estas oficinas funcionan en el horario de la mañana y otras cinco en la tarde, lo que hace que el horario se estableció de acuerdo a la letra y no al interés del público. Inscriben nacimientos, reconocimientos, matrimonios y defunciones.

Asimismo, en tres de los principales hospitales de Montevideo: Pereira Rossell, Clínicas y Militar, funcionan Oficinas del Registro de Estado Civil. Se proyecta instalar otra en el Hospital Policial.

Estas Oficinas de Montevideo están a cargo de Oficiales del Registro de Estado Civil que dependen y son nombrados directamente por la DREC, que forma parte del Ministerio de Educación y Cultura.

En el Interior del país las Oficinas del Registro de Estado Civil funcionan en los Juzgados de Paz de las diversas localidades (200 en total). Ellas están a cargo de los Jueces y Oficiales del Registro de Estado Civil que administrativamente dependen de la

Suprema Corte de Justicia y sobre ellos la DGREC tiene sólo un poder de supervisión.

En el exterior las oficinas consulares se encargan del Registro de Estado Civil y los agentes consulares actúan como Oficiales del Registro de Estado Civil.

b) Número de Oficinas primarias de Registro

200 en el Interior de país
13 en Montevideo

c) Oficinas secundarias

No existen, pues las tres que funcionan en los Hospitales dependen de la Dirección del Registro de Estado Civil y deben considerarse unidades primarias.

d) Límites de las unidades primarias de registro

Montevideo: abarcan todo el Departamento.
Interior: sus límites coinciden con los de las Secciones Judiciales.

e) Población media servida por unidad

En Montevideo: aproximadamente 150.000 personas.
En Interior: 75.000 personas promedialmente, pero con diferencias notorias entre las capitales departamentales y las Oficinas que se hallan en el medio rural.

f) Problemas de accesibilidad

Estos problemas son cada vez menores debido al mejoramiento de las vías de comunicación: caminos vecinales, puentes, etc.

Debe señalarse que se han suprimido y fusionado algunas oficinas del medio rural debido a la disminución de su población, fenómeno que se ha agravado en los últimos años en nuestro país.

g) El personal y los horarios de oficina

En el Interior las oficinas funcionan en el horario de la tarde o sea, de 13 a 18 hs. en el invierno y de 7 a 12 hs. en verano. Paralelamente a lo anterior, existe una guardia permanente durante las 24 horas para los matrimonios in extremis y para las defunciones ocurridas en los fines de semana.

h) Número de casos inscritos anualmente por unidad primaria de registro

En Montevideo existen 13 oficinas que anotan en promedio:

Matrimonios: 700
Registros de nacimientos, incluyendo legitimaciones: 2.350
Defunciones (incluidas muertes fetales): 610

En Interior se anotan aproximadamente:

Matrimonios: 50

Registros de nacimientos, incluyendo legitimaciones: 150

Defunciones (incluidas muertes fetales): 80

i) Supervisión de las oficinas locales de Registro

La supervisión está a cargo de la DGREC que la ejerce a través de la Inspección General y en algunos casos en forma directa. Existe un programa anual de supervisión, la que es realizada en forma más frecuente en los lugares que así lo requieren (caso de los Dptos. de Colonia, Maldonado y Rivera).

La DGREC depende del Ministerio de Educación y Cultura.

El límite a la eficiencia del sistema en este aspecto, radica fundamentalmente en el doble sistema, pues no se ha podido llevar a la práctica lo establecido en la ley 13.737 de 21/1/69, art. 154 para que el Registro de Estado Civil pase - también en el Interior - de los Jueces de Paz a los Oficiales del Registro de Estado Civil dependientes de la Dirección General.

3. Procedimientos para el registro

Los procedimientos para el registro son uniformes e iguales en todas las Oficinas y constituyen procedimientos sencillos y muy accesibles. Para su guía existen manuales explicatorios.

a) Métodos de inscripción

La inscripción se realiza en un acta en libros encuadernados con tapas de cartón.

Los libros se imprimen anualmente y se hace un stock para todo el año. La Dirección General los envía a cada oficina a inicios de año, de acuerdo a las necesidades previstas, y en caso de ser necesarios se envían una partida suplementaria.

El registro se efectúa en un doble juego de libros y se realiza a mano, con lapicera de tinta indeleble.

Uno de esos libros es enviado, al cerrarse el mismo al fin del año civil, a la Dirección General en Montevideo para su archivo centralizado. El otro juego queda depositado en custodia en la Intendencia Departamental respectiva.

b) Lugar para la inscripción de hechos vitales.

La inscripción se realiza en el lugar de ocurrencia. En el caso de los matrimonios del Interior, el lugar se rige por la residencia habitual de los cónyuges. En Montevideo, las Oficinas son centralizadas y se corresponden con la primera letra del apellido del cónyuge.

Los divorcios se asientan por anotación marginal en el acta de matrimonio, una vez recibida la respectiva comunicación por Oficio del Juzgado respectivo.

En general se puede afirmar que el lugar de registro determinado favorece la cobertura.

c) Plazos para el registro

El plazo para la inscripción de hechos vitales es de diez días hábiles y en la actualidad es suficiente. En el caso de los matrimonios quedan registrados en el acto de su celebración.

d) Pago de derecho de inscripción

El derecho de inscripción tiene un costo muy bajo que no desalienta la inscripción en general. Para los casos de extrema pobreza está prevista la exoneración de la tasa.

e) Otros requisitos

En el caso de los nacimientos se exige la presentación del Certificado Médico Obstétrico creado por Decreto 580/976 de 31/8/976. Este es exigido para la inscripción del nacimiento por Decreto 819/76 de 21/12/76, a partir del 1o. de enero de 1977.

Por el art. 680 de la ley 16.170 de 10 de enero de 1991 se exige la exhibición de cédula de identidad y credencial cívica del fallecido, para inscribir la defunción. En el acta respectiva se anota su número o se asienta la declaración jurada del informante sobre la inexistencia de las mismas.

f) Procedimientos para las inscripciones tardías

Este procedimiento fue establecido en forma provisoria para los nacimientos, por ley 15.883 de 28/8/87. Sus requisitos consisten en: presentación del certificado negativo de inscripción y del certificado médico obstétrico, comparecencia del padre o la madre (si no comparecen se inscribe como hijo de padres desconocidos).

Comparece el interesado con dos testigos y se da vista al Ministerio Público que se debe expedir en 30 días. El trámite es gratuito.

La ley 16.170 del 10/1/91 art. 678 estableció con carácter permanente dicho régimen de inscripción tardía de nacimientos.

No hay sanciones pecuniarias y la única "sanción" es que el procedimiento es más engorroso.

Para las defunciones rige un procedimiento similar establecido por el art. 679 de la ley 16.170 y el D.580/91 reglamentario de la misma.

Los divorcios no tienen plazo para su inscripción.

g) Posibilidad de duplicación de inscripción de hechos vitales

Existe una posibilidad grande de que se dupliquen inscripciones debido al sistema de expedición de certificados negativos; al régimen permanente de inscripciones tardías y fundamentalmente a la

falta de información del Registro que no permite establecer un sistema de control automatizado que evite la doble inscripción.

4. Los registradores civiles locales

a) En Montevideo están constituidos por los Oficiales del Registro de Estado Civil, cuyo nombramiento se realiza por concurso, debiendo hacer un curso previo. En casos de urgencia, la Dirección tiene la potestad de otorgar investiduras de Oficial la que hace recaer en funcionarios con una preparación especializada.

Los Oficiales son asistidos por funcionarios también especializados.

En el Interior del país, los registradores civiles locales son los Jueces de Paz (en su gran mayoría con título de abogado) que tienen a su cargo las Oficinas locales del Registro Civil y son secundados por funcionarios del Juzgado que son versados en el manejo de leyes y expedientes.

b) El tipo de nombramiento

Es un nombramiento a largo plazo y no está sujeto a cambios en la esfera política. En el caso de los Oficiales de Montevideo es la culminación de una carrera funcional y administrativa. En el caso de los Jueces de Paz (Interior), éstos son nombrados por la Suprema Corte de Justicia que es independiente del poder político. En algunas circunstancias duran poco en sus funciones debido a que son trasladados a las ciudades, siendo sustituidos por otros.

c) Registradores a tiempo completo o parcial

En Montevideo, los Oficiales del Registro de Estado Civil son a tiempo completo.

En el Interior, los Oficiales del Registro de Estado Civil son a su vez Jueces de Paz y desempeñan ambas funciones en forma simultánea con todos los inconvenientes que ello apareja.

d) Adiestramiento y aptitud

Normalmente todos los registradores tienen nivel completo de educación secundaria y, en un alto porcentaje, debido a su calidad de Jueces, tienen educación Universitaria.

Por otra parte, se trata de hacer programas anuales de adiestramiento y se asiste a los registradores por parte de la Asesoría Letrada del Registro de Estado Civil.

e) Remuneración

En comparación con otros funcionarios estatales que realizan tareas similares, la remuneración que perciben los registradores es baja, teniendo en cuenta la preparación y responsabilidad exigida.

f) Disponibilidad de Manuales

Los registradores locales disponen de manuales de fácil lectura y muy didácticos que se actualizan periódicamente.

5. El informante

En el caso del nacimiento, los informantes son el padre o la madre y su información está respaldada en la gran mayoría de los casos por el certificado médico obstétrico expedido por el médico.

En el caso de las defunciones, generalmente son informadas por las empresas fúnebres, con la presentación obligatoria del certificado médico de defunción.

En los matrimonios actúan como informantes los contrayentes y los testigos.

En los divorcios el informante es el Juez que dictó la sentencia respectiva, quien comunica por Oficio la disolución del vínculo matrimonial para que se efectúe la anotación marginal correspondiente en el Acta de Matrimonio correspondiente.

6. Archivos del registro civil

a) Protección de los archivos locales

El juego de libros que se guarda en dependencias de las respectivas Intendencias Departamentales, en general es protegido en lugares adecuados y acondicionados a tales efectos.

b) Protección del Archivo Central

En las Oficinas centrales en Montevideo se archivan y conservan los libros del Registro de Estado Civil de todo el país. El local consiste en un sótano de hormigón, el cual fue recientemente embaldosado y duplicado su capacidad. Los libros debidamente encuadernados se guardan en estanterías de hormigón lustrado con estantes de madera dura. Están libres de humedad y se están tomando medidas para protegerlos del polvo en formas más eficientes.

c) Encuadernación

Los libros deteriorados, periódicamente se envían a reparar y encuadernar. La restauración es realizada por funcionarios del Registro y la encuadernación la es contratada con una empresa privada formada por discapacitados.

d) Organización del Archivo Central

En relación con la organización del Archivo, como se expresó previamente, los libros se acondicionan y archivan en estanterías especiales. Se ordenan por materias (Nacimientos, Matrimonios, Defunciones) por año, por Oficina o Sección Judicial. Los mismos están rotulados en dorado por el lomo, tienen cubiertas de cartón forradas en tela o papel especial.

El Archivo está bajo el nivel de planta baja y se halla separado totalmente del público.

Cuando se duplique su espacio, se trasladará a una oficina contigua la sección encuadernación y se proveerá un lugar a la empresa que realiza dichas tareas, evitando el traslado que se efectuaba al otro local del Registro de Estado Civil.

Hay medidas de seguridad adecuadas contra incendio y se efectúan fumigaciones contra roedores e insectos en casos necesarios. El lugar es seco y libre de humedad.

e) Protección del carácter confidencial de las actas

Las actas originales de las legitimaciones adoptivas (Ley 10.674, Art. 6o.) y de las legitimaciones por posterior matrimonio de los padres son de carácter reservado y se halla prohibida su exhibición.

Las normas de protección confidencial establecen severas penas para los funcionarios que las violen.

f) El archivo central del Registro de Estado Civil, normas organizativas

El Decreto Ley 1.430 se refiere a la organización del Registro de Estado Civil.

La Ley 10.055 de 10. de octubre de 1941 creó el Índice General y el Decreto reglamentario es de 17 de diciembre de 1941 y se refiere a la forma y contenido de los Índices.

A su vez los fines paralelos consisten en la expedición de testimonios de las actas. Dichos testimonios son solicitados en formularios especiales y se expiden por el sistema de búsqueda manual de los libros y actas y el fotocopiado de las mismas.

La Corte Electoral depura sus padrones electorales mediante las actas de defunción.

La Dirección de Identificación Civil exige presentación de testimonio de partida de nacimiento para expedir la Cédula de Identidad.

La ubicación de las actas se realiza en forma manual. Cualquier búsqueda aleatoria o secuencial no es posible, pues el Registro no está informatizado. Tampoco es posible la expedición por computadora de los certificados.

7. Evaluación del Sistema del Registro de Estado Civil

a) Aspectos Legales

El sistema, desde el punto de vista legal, se halla regulado por normas muy dispersas y no existe un cuerpo orgánico de leyes y decretos referente a la materia. En varias ocasiones se han incluido normas referentes a la organización del Registro de Estado

Civil en leyes de presupuesto, lo que no es recomendable como técnica legislativa.

No obstante, el legislador ha tratado de mantener al día las normas referentes al Registro de Estado Civil en forma adecuada a los medios tecnológicos actuales.

En este momento no hay ningún obstáculo de índole legal para llevar adelante la informatización del Registro.

El Gobierno, fundamentalmente en los arts. 368 y 677 inclusive de la Ley 16.170 de 10/enero/1991, está modernizando el Registro de Estado Civil, autorizando a realizar las inscripciones de actos y hechos relativos al estado civil por sistemas de computación y a expedir documentos por ese mismo sistema.

b) Aspectos Administrativos

En cuanto a la organización administrativa sería conveniente que se plasmara en la práctica lo que ya está consagrado en la ley en cuanto a la sustitución de los Jueces de Paz por Oficiales del Registro de Estado Civil en el Interior del país. La experiencia que se ha hecho en Montevideo ha dado buenos resultados.

El hecho de que en el Interior funcionen las Oficinas del Registro de Estado Civil junto a los Juzgados de Paz, distorsiona la labor de la Justicia y no es ideal para un buen funcionamiento del Registro pues ni los registradores ni los funcionarios se pueden dedicar en forma exclusiva al Registro de Estado Civil.

La organización administrativa de las Oficinas y demás secciones es buena.

c) Aspectos técnicos

Ya tan cerca del siglo XXI es impostergable y ya imprescindible la informatización del sistema del Registro de Estado Civil. Se tiene la gran posibilidad de saltar alguna etapa tecnológica y, en lugar de ingresar digitando todos los datos, se puede realizar dicha tarea mediante "skaners" de alta resolución y archivar en discos ópticos de gran capacidad.

Tal meta sería alcanzable solamente con ayuda internacional y necesitaría un gran proyecto previo para luego poder plasmarla en la práctica.

d) Cabalidad del Registro

No se han realizado evaluaciones directas de la cabalidad del Registro. Sin embargo, se estima que en el departamento de Montevideo y las ciudades capitales del Interior, el porcentaje de cabalidad es bueno. Sin embargo, en las zonas aledañas a la capital, barrios marginales y zonas rurales dicho porcentaje puede disminuir. Ello se podría mejorar mediante campañas de inscripción.

Entre los factores que afectan la cabalidad del Registro, cabe destacar como uno de los más importantes, el alto costo del

transporte, dado por el precio de los pasajes tanto urbanos como interdepartamentales. Muchas veces son más caros dos boletos de omnibus que el costo de la tasa de registro.

En el presente año 1991 el Registro de Estado Civil ha creado un Depto. Estadístico para trabajar en coordinación con la Dirección de Estadística y Censos y con la Dirección de Estadística del Ministerio de Salud Pública. En el marco de esta coordinación se aspira a realizar una evaluación de la cabalidad y calidad de los registros.

e) Eficacia del Registro de Estado Civil

Según principios y recomendaciones publicadas en el año 1954, internacionalmente se consideraba eficaz aquel Registro Civil cuya inscripción de hechos vitales y de actos fuentes del estado civil fuere obligatoria, continua y permanente a fin de, principalmente, poder disponer de documentos oficiales y conforme a ley, y también estadísticos.

Corresponde entonces analizar someramente que aún no ha llegado nuestro registro a cumplir en su totalidad las recomendaciones de la O.N.U. de 1954.

La obligatoriedad se considera necesaria para asegurar la continuidad. Implica la existencia de disposiciones legales que establezcan plazos para declarar -e inscribir-, y sanciones específicas para el caso del incumplimiento.

En nuestro país, existen plazos para asentar cualquiera de los cuatro tipos de asientos. Pero a la vez, y últimamente, se han establecido leyes que permiten y facilitan inscripciones fuera de término ante el mismo órgano administrativo. Si se tiene presente el principio de que cuanto mayor sea el lapso entre el acaecimiento del hecho y/o acto y su asiento, menor es la certeza de los elementos asentados, y la carencia de un archivo eficaz, por su inactualización, puede irse infiriéndose la problemática del asunto. A ello debe agregarse de que las sanciones son obsoletas y no se aplican.

La continuidad debe concebirse como que la aplicación del método del registro no debe suspenderse, si bien no es necesario que el organismo encargado de ejecutar el método esté a disposición del público las 24 horas del día, todos los días del año. Basta con que esté en condiciones de atenderlo durante un horario determinado, todos los días hábiles del año, con la excepción para las defunciones y los matrimonios "in extremis".

Así como la obligatoriedad de efectuar las inscripciones resulta del contexto legal del decreto-ley 1.430, particularmente arts. 23 y 24, 26 y 27, 29, 50, 53, 55 a 57 inclusive, 59, 69 y 71, etc., la continuidad resulta de los arts. 5 a 7 inclusive del decreto reglamentario. Si bien reglamentariamente el principio está exacerbado, en los hechos ella se ve menoscabada.

Si bien la norma declara hábiles todos los días del año para la inscripción, las oficinas de Montevideo funcionan bajo el sistema de días inhábiles y hábiles, sistema que también es de

aplicación en el interior del país. A ello debe agregarse, que la actividad registral en el mes de enero en el Interior del país prácticamente deja de funcionar, estableciéndose sistemas irregulares de sustitución y la práctica, - si bien no generalizada - del ausentismo del lugar por el funcionario jerarca de la oficina.

El aspecto de suministro de material probatorio y el principio de la cognoscibilidad por cualquiera está materializado en los arts. 40 y sgtes. del C.Cv. y art. 54 de la Ley No. 13.318 del 28 de diciembre de 1964. Pero debe tenerse presente que, dada la indisponibilidad de los originales, su valor probatorio es producido por los testimonios -transcripciones- textuales ya sea manuscritas, dactilografiadas o copiadas fotostáticamente, según equiparación de este último sistema a los anteriores por el art. 51 de la Ley No. 13.318.

Son de vital importancia las relaciones entre la colectividad y el Registro. Sin embargo, y en claro apartamiento del art. 4o. del decreto reglamentario, y a excepción de la divulgación de la Ley No. 11.153 del 26 de noviembre de 1948, no se conocen programas destinados a producir un acercamiento entre el Registro Civil y la población.

En conclusión, el desarrollo de programas específicos tendientes a lograr un acercamiento efectivo y permanente entre Colectividad y Registro, es la necesidad inmediata. O sea, concientizar a funcionarios y a administradores.

8. Usos de las Actas (Partidas) del Registro Civil

a) Por los individuos

Las partidas de nacimiento son requeridas para obtener la cédula de identidad, la credencial cívica y el pasaporte, así como para ingresar a escuela y otros centros de estudio. Se requiere también para solicitar algún tipo de empleo.

Por Decreto 305/90 se estableció que la edad se puede probar con la Cédula de Identidad, no siendo necesaria la partida de nacimiento.

b) Por la sociedad

Son requeridas las partidas para el cobro de determinados beneficios sociales, como por ejemplo: asignaciones familiares, hogar constituido, prima por natalidad, subsidio por defunción, etc.-

II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

1. DEFUNCIONES Y NACIMIENTOS

1.1. Marco Jurídico del Sistema de nacimientos y defunciones

Defunciones

El Decreto Ley No. 5453 de mayo de 1942 declara obligatorio el uso de un modelo de certificado de defunción en todo el país, para las defunciones y los nacidos muertos, y establece asimismo la obligación de las oficinas locales del Registro Civil, de no proceder al registro de ninguna defunción, sin la presentación de este certificado.

Establece además la obligación de las oficinas locales del Registro Civil, de remitir mensualmente los certificados de defunción a la División Estadística del Ministerio de Salud Pública (M.S.P.), donde serán elaboradas las estadísticas nacionales de mortalidad.

Un decreto posterior, de diciembre de 1979 (Decreto No. 753/779) establece la facultad del M.S.P. de modificar los formularios para certificar las defunciones y los nacidos muertos "cuando así lo aconsejan las necesidades técnicas vinculadas a la investigación de la mortalidad en el país".

El M.S.P. por iniciativa de su División Estadística, utiliza a partir de 1980 esta potestad para transformar el "Certificado de nacido muerto" en el de "Defunción Perinatal" siguiendo una recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que enriquece las posibilidades de la investigación especializada, a la vez que propende a un registro más ajustado de las defunciones fetales y de los nacidos vivos que fallecen muy precozmente después del parto. Según la opinión de prominentes obstetras y neonatólogos consultados, la implantación del certificado de defunción perinatal reduce a casos excepcionales el registro impropio de la defunción de un nacido vivo como defunción fetal.

Nacimientos

Recién a partir del 1o. de enero de 1977, la División Estadística del M.S.P. logra, después de varios años de gestión y con el apoyo de FNUAP, que Uruguay implante un certificado médico obstétrico de nacimiento, lo que se efectiviza mediante el Decreto No. 580/76 de agosto de 1976. El Decreto obliga el llenado del certificado al médico o partera universitaria que asistió el parto y a las oficinas locales del Registro Civil, a exigir su presentación para realizar la inscripción respectiva, así como a remitirla mensualmente a la División Estadística del M.S.P., donde se realizará su procesamiento estadístico.

Un decreto posterior (No. 455/980) de agosto de 1980, autoriza al M.S.P. a modificar el formulario, cuando así lo considere necesario.

La implantación en 1977 del certificado de nacimiento, permite al M.S.P. realizar un salto de décadas en la elaboración de

estadísticas vitales, ya que hasta ese momento nadie conocía en el país el verdadero nivel de la natalidad, o el porcentaje de nacidos vivos de bajo peso al nacer, edad materna, parto institucional, etc. La difusión de estos datos constituyó un verdadero impacto en los medios médicos especializados por cuanto con anterioridad a 1977 sólo se disponía del total de inscripciones en el Registro Civil (incluidas inscripciones tardías y legitimaciones).

Asimismo, permitió a la División Estadística del M.S.P., ensayar y validar un método para calcular tasas de mortalidad infantil por nivel socio económico, utilizando para ello la condición de usuario del M.S.P. o de los servicios privados, tanto en los nacimientos como en las defunciones de menores de 1 año; los resultados evidenciaron tasas entre 3 y 9 veces más elevadas en usuarios del M.S.P., con el consiguiente beneficio para la utilización de los recursos según niveles de riesgo.

1.2. Arreglos administrativos del sistema de nacimientos y defunciones

Las estadísticas nacionales de defunciones y nacimientos, son responsabilidad de la División Estadística del M.S.P., donde se reciben los certificados médicos desde todas las oficinas locales del Registro Civil del país. En esta División también se procesan estadísticas de producción de servicios del M.S.P. de todo el país, incluida la morbilidad de consulta externa e internación.

El 100% de los Certificados de defunción y de nacimiento tienen firma de médico o partera universitaria, lo que es resultado de las favorables condiciones geográficas, de cobertura de los servicios de salud y de nivel cultural en el país.

El 60% aproximadamente de las defunciones ocurre en hospital, siendo ese valor de 97% para los nacimientos.

No existe una fecha tope para producir las estadísticas anuales, aunque se procura que no se excedan los 8 o 10 meses del año siguiente, plazo que actualmente se logró alcanzar para las defunciones (en octubre de 1991 se dispuso de las primeras tabulaciones de 1990 y se comenzó a ingresar los datos de 1991).

No ocurre lo mismo con los datos de nacimientos en los que la carencia de personal y de equipos generó un atraso de gran magnitud, que obligó a procesar por muestra los nacimientos de 1981 (23%), 1983 (50%), 1984 (50%), 1985 (50%), 1986 (23%) y 1987 (50%), como única forma de no atrasar durante varios años el conocimiento de los datos. En tal sentido las autoridades de la División Estadística y del M.S.P. que pocos años antes habían logrado dotar al país de estas estadísticas, consideraron que el muestreo era la única alternativa válida dada la imposibilidad de aumentar los recursos y la necesidad de disponer de las cifra para varios programas prioritarios de salud, y no obstante la limitación que ello suponía para diversos usos de la información.

Desde 1988 se retomó el procesamiento del 100% de los nacimientos, para lo cual se contó con el apoyo de la Dirección General de Estadística y Censos, que tomó a su cargo el ingreso a

medios magnéticos de los datos de 1988 y comenzó al presente igual tarea para los datos de 1989, aunque persiste la escasez de recursos humanos a nivel de la División Estadística del M.S.P., lo que hace temer a su Dirección que el atraso no se supere de no asignarse nuevos recursos.

Además y como consecuencia de la situación crítica por la que atraviesa desde hace varios años, los procedimientos administrativos y técnicos para la producción de estas estadísticas, se han visto resentidos en varios aspectos, que se señalan en los ítems correspondientes.

Otro componente importante en la situación y que genera un círculo vicioso, lo constituye la necesidad de realizar tabulaciones manuales de diversas variables para dar respuesta a las necesidades de información, en especial de mortalidad infantil, cuyo conocimiento se mantiene actualizado, a junio de 1991. Estas tabulaciones permiten disponer de tasas actualizadas por departamento, institución, peso al nacer, etc.

1.3. Procedimientos de notificación y control

a) Notificación de hechos vitales para fines estadísticos

Las oficinas locales del Registro Civil de todo el país, reciben los certificados médicos de defunción y nacimiento y utilizan parte de su contenido para elaborar el acta respectiva, a la que se asigna un número correlativo, el que también se anota en el certificado de defunción y de nacimiento y en el que también estampa su firma el funcionario del Registro Civil.

Los certificados son remitidos mensualmente a la División Estadística del M.S.P. en sobre de papel resistente, que esta División remite a razón de 12 por año a cada oficina local del Registro Civil, a fin de facilitar la operación de envío mensual. Estos sobres tienen impresa la dirección de la División Estadística del M.S.P. y una zona pre-impresa en el ángulo superior izquierdo, para que las oficinas del Registro Civil remitentes, anoten sus señas y sello (ver Anexo).

Dentro de estos sobres, se le envía a cada oficina local del Registro Civil un formulario pre-impreso, para que el oficial del Registro Civil anote el detalle de las actas que remite, el número de las que omite y el motivo, así como la constancia de que ese mes no se produjeron inscripciones, cuando ésta sea la situación. En todos los casos el oficial debe firmar el formulario (ver Anexo).

Los certificados de defunción general y perinatal y de nacimiento son uniformes para todo el país e incluyen cierto número de datos pre-codificados para facilitar su procesamiento.

El de defunción perinatal y el de nacimiento vivo recogen las definiciones internacionales correspondientes, mientras que el certificado de defunción común contiene una advertencia sobre la definición de los casos de defunciones perinatales, indicando que deben ser registrados en el reverso: "Certificado de Defunción Perinatal".

El Certificado de defunción general se ajusta en su parte médica al modelo internacional de la O.M.S.

b) Control de notificación

En la División Estadística se tiene una ficha para cada una de las oficinas locales del Registro Civil del país y en ellas se vuelcan para cada mes, los números de acta de los certificados recibidos que deben ser consecutivos.

Si falta un número de acta (y el certificado correspondiente) y el oficial del Registro Civil no aclaró la razón (por ejemplo: acta anulada, inscripción de años anteriores o legitimación), se le envía de inmediato una nota por correo, pidiéndole la aclaración correspondiente.

De la misma manera se verifica que el último número de Acta de un mes determinado, sea el inmediato anterior al del mes siguiente.

Para el mes de diciembre, por ser la numeración anual, se verifica en los libros recibidos en la DGREC a nivel central, que el último número de acta asignado por cada oficina local, corresponda al último certificado recibido en División Estadística.

Con respecto a la configuración y contenido del formulario de remito, se considera necesario rever algunos ítems, a fin de facilitar su procesamiento, el que se espera computarizar.

En el registro de nacimientos se producen las siguientes situaciones:

- Las inscripciones de nacimientos del año que son realizadas fuera del plazo legal, son tramitadas en el Juzgado de Familia, donde el certificado médico de nacimiento queda en el expediente respectivo y no llega a División Estadística.

Estos casos son rescatados a principios del año siguiente a más tardar, pero de las actas del Registro Civil, por lo cual se pierde el contenido adicional del certificado médico, respecto del acta.

Esto afecta aproximadamente a 600 nacimientos al año, o sea 1,1% del total.

Estos nacimientos no escapan al registro, sino que se empobrece la información de diversas variables sobre ellos, no resulta afectada la integralidad del registro. No obstante, se hacen arreglos en la Dirección General del Registro Civil y los Juzgados respectivos, para que se envíe a División Estadística fotocopia de esos certificados.

- Las inscripciones tardías de años anteriores al de registro, son identificadas en cuanto al número de Acta que se les asignó en el Registro Civil, e informadas mensualmente en el remito de cada oficina local del Registro Civil.

Esto permite conocer el total de estas inscripciones por año de ocurrencia, pero al no ser notificadas en un formulario indivi-

dual, la División Estadística no puede realizar tabulaciones de las mismas, con relación a las variables de interés en ellas.

1.4. Procedimientos del procesamiento de datos

Defunciones

Un primer control consiste en verificar, para la mortalidad perinatal, que se haya anotado claramente en el certificado de defunción, la condición de nacido vivo o defunción fetal del caso, verificando asimismo la concordancia de los datos afines, tales como causa de muerte, edad al fallecer, etc.

Posteriormente este tipo de control se realiza como parte de los programas computacionales de consistencia, pero con esta primera búsqueda se procura la depuración precoz del archivo, el envío inmediato de un reparo a los médicos para los casos dudosos y la eventual confrontación con el certificado de nacimiento. En esta etapa se envía asimismo reparos a los médicos, cuando en el certificado se ha omitido la edad de la madre, el peso al nacer, u otros datos prioritarios.

El control de calidad para las tareas de crítica y codificación manual de los datos, se realiza por muestra de la producción de cada codificador, los cuales, por tratarse de sólo una o dos personas (excepcionalmente tres), trabajan próximos al supervisor y pueden realizar consultas.

Cuando los porcentajes de error detectados por muestra en la supervisión manual se consideran elevados o muestran errores conceptuales, se explica la situación al funcionario y se le readiestra. Esta supervisión es especialmente rigurosa en la etapa de selección y codificación de la causa básica de muerte.

Se corrigen inconsistencias por computadora en los datos ingresados, mediante programas que detectan informaciones incompatibles o no probables. En este programa se asigna especial importancia a las inconsistencias de causa, sexo y edad, y se incluye no sólo los datos claramente incompatibles, sino también los que por ser sumamente improbables son señalados para su ratificación con los registros originales. El software empleado para el ingreso, corrección y tabulación, es de aplicación, programado en lenguaje Cobol.

Se emplean manuales para la selección y codificación de causa básica de la muerte (CIE 9), pero no así para las demás etapas del procesamiento de datos, siendo ésta una de las carencias que la escasez de recursos humanos ha impedido superar. No obstante, se utilizan guías en cada uno de los códigos aplicables a las variables que deben ser codificadas manualmente, lo que reduce la utilización de criterios dispares entre los funcionarios.

Nacimientos

No se envían reparos por los datos faltantes en los ítems del certificado.

Se supervisa por muestra la producción de los codificadores con menor experiencia, pero cuando se han comprobado bajos porcentajes de error, no se continúa la supervisión dada la falta de recursos.

No obstante, los codificadores trabajan en el mismo ambiente del supervisor, plantean dudas y en general el supervisor logra formarse opinión sobre posibles errores conceptuales.

Se corrigen inconsistencias por computadora en los datos ingresados, mediante programas que detectan información incompatible o no probable.

Se controla:

- peso al nacer y semanas de gestación,
- edad materna y edad paterna, dentro de edades improbables o imposibles,
- las edades improbables se señalan como llamados de atención y se verifican en los registros originales,
- sumatoria de consultas prenatales según trimestre,
- sumatoria del total de embarazos y su resultado final (abortos, nacidos vivos fallecidos, nacidos muertos, hijos vivos).

No se dispone de manuales de codificación, pero se utilizan guías en cada uno de los códigos aplicables a las variables codificadas manualmente, lo que reduce la aplicación de criterios dispares en los codificadores.

Defunciones y nacimientos

El personal asignado a mortalidad es escaso aunque este problema no tiene el carácter crítico que presenta en nacimientos, y que ya se ha comentado.

La contratación de los funcionarios es privativa del nivel político, con escasa o nula oportunidad de incidencia de la jerarquía del servicio.

Se ingresa en un equipo Texas DX10 de División Estadística y se procesa en el equipo Texas de la División Computación del nivel central del M.S.P., por falta de capacidad del minicomputador de la División Estadística.

El plan de tabulación recoge las recomendaciones de Principios y Recomendaciones, así como las contenidas en la CIE 9 de la O.M.S., las solicitadas por los diferentes programas del M.S.P., el Sistema Estadístico Nacional, usuarios nacionales calificados y organismos internacionales.

El adiestramiento del personal asignado a las tareas de crítica y codificación es aceptable, ya que la mayoría realizó curso de Auxiliar de Estadística y Registros Médicos, mientras que los que aplican la CIE poseen sólida capacitación específica.

El personal que ingresa datos también posee adiestramiento aceptable.

Los programadores y analistas de sistemas, asignados a mortalidad y natalidad, son funcionarios de la División Computación del M.S.P.

En la División Estadística se implementa en dos microcomputadores el ingreso de la mortalidad, con el aporte de dos programadores, funcionarios de la División.

Con respecto a los registradores del Registro Civil, así como al personal administrativo de los servicios de salud encargado de anotar diferentes datos en los certificados de defunción y nacimiento, no han recibido capacitación para esa tarea, y se resalta la necesidad de encarar un programa específico de adiestramiento.

Se exceptúa de esta situación, un número considerable, pero no suficiente de funcionarios de hospitales del M.S.P. a quienes se ha impartido el curso de Auxiliar de Estadística y Registros Médicos.

1.5. Publicación y divulgación de estadísticas de defunciones y nacimientos

La División Estadística del M.S.P. emite regularmente la publicación anual "Mortalidad General e Infantil" con datos de defunciones por causa, sexo y edad para todo el país.

La última edición corresponde a datos de 1989 y se publicó en 1991. Está en etapa de impresión la de 1990.

Anualmente se publica "Principales Indicadores de Salud", publicación orientada a las necesidades de los Directores regionales del M.S.P. del país, en la que se incluyen datos de la población total y usuaria de cada sistema de servicios (en cada departamento); nacimientos, defunciones de menores de 1 año y perinatales para el decenio, tasa de mortalidad infantil y perinatal y componentes, por departamento, en los últimos tres años; comparación de los indicadores de rendimiento de camas por especialidad médica en cada uno de los hospitales de cada región.

Se difunde profusamente una publicación anual de dos páginas, con principales causas de mortalidad general e infantil (por componentes), que incluye defunciones, porcentajes y tasas.

Mediante la modalidad de comunicaciones internas se informa a las autoridades del M.S.P., incluidos los programas involucrados, de la evolución de la mortalidad infantil a nivel de áreas programáticas (Centros de Salud de Montevideo con tasas específicas para usuarios del M.S.P. y de los servicios privados); última enviada: enero - junio 1991.

Las carencias de recursos humanos y materiales ya mencionados, determinan que las publicaciones se restrinjan a las tabulaciones más generales, quedando todos los años sin publicar un número importante de cuadros, que se entregan a demanda de los usuarios, pero que no son ofrecidos, ni dados a conocer en forma expresa.

En el caso de mortalidad esto afecta a datos aceptablemente actuales (ya publicado 1990), mientras que para nacimientos, se agrega el atraso en el procesamiento (publicado 1988).

La DGEyC realiza regularmente la publicación anual "Estadísticas Vitales", en la que se incluyen cuadros de defunciones y nacimientos con información de numerosas variables, aunque no todas las que recoge el plan de tabulación de División Estadística.

El "Anuario Estadístico" de esta Dirección también recoge algunas tabulaciones restringidas de nacimientos y defunciones para difusión más general.

1.6. Evaluación del Sistema de Estadísticas de defunciones y nacimientos

Defunciones

De un total de 30225 defunciones en 1990, 318 (1.1 %) correspondientes a los últimos días de diciembre de 1989, fueron inscriptas en 1990, y se incluyeron en el total de este año.

Hay otras 17 defunciones de años anteriores, de las que no se recibe el certificado y que no son incluidas en el año de inscripción, ni son estudiadas con relación al año de ocurrencia.

Si bien en el país no se han realizado estudios especialmente dirigidos a evaluar la calidad de los datos contenidos en los certificados de defunción (con excepción del referido a calidad de la certificación médica de la defunción), diversos factores contribuyen a ratificar la convicción que prevalece entre quienes están familiarizados con el sistema, de que la calidad de los datos es buena (con excepciones que señalamos), siendo esos factores con relación a los datos de edad, sexo, estado civil, domicilio:

- El 50% de las defunciones ocurre en un establecimiento asistencial, y en esos casos los datos personales del fallecido tales como sexo, edad, estado civil y domicilio, son anotados por un funcionario del establecimiento (quien firma el certificado en un ítem especial), teniendo a la vista el documento de identidad del fallecido y asumiendo ante los familiares la responsabilidad de la institución por errores en el documento.

- En las muertes en domicilio, los datos personales los anotan los responsables de las empresas de pompas fúnebres, con los documentos del fallecido a la vista y con igual responsabilidad ante los deudos.

Con menor nivel de confiabilidad se evalúan los datos relativos a ocupación ya que existe el hábito de anotar "ama de casa", "obrero", "jubilado", y expresiones similares, no habiéndose realizado hasta el presente ninguna tarea de instrucción entre quienes registran ese dato.

Nacimientos

Los nacimientos ocurridos en los últimos días de diciembre de cada año, que se registren en el mes de enero del año siguiente, se incluyen en este último año.

Respecto a las inscripciones tardías del año en curso (inscripciones fuera del plazo legal) así como de las de años anteriores, el tema fue referido en detalle en el numeral IV.1.3.

No se han realizado estudios para evaluar el subregistro de los nacimientos en el país, y aunque se estima que es bajo en razón del elevado porcentaje de nacimientos institucionales (97%) se considera necesario abordar la evaluación de su real nivel en el país.

Respecto de las omisiones derivadas del flujo de los informes estadísticos, se han identificado claramente sus principales aspectos descritos en la parte de este informe relativa a "Control de notificación". Allí se mencionan todos los elementos relativos a los que se solicita en el presente numeral.

No se han realizado estudios específicamente dirigidos a evaluar la calidad de los datos anotados en los Certificados de Nacimiento, aún cuando alguno de esos ítems se evalúan periódicamente para propósitos especiales, comprobándose elevados porcentajes de datos completos y consistentes en los rubros del Certificado Médico-Obstétrico propiamente dicho.

1.7. Usos de las estadísticas de defunciones y nacimientos

Los usuarios principales de estas estadísticas son:

- Ministerio de Salud Pública
 - . Epidemiología
 - . Planificación
 - . Programa Materno Infantil
- Dirección General de Estadística y Censos
- Facultad de Medicina
- OPS/OMS
- Investigadores e Institutos especializados nacionales e internacionales

Los usuarios del M.S.P. participan en la forma y oportunidad de obtener y divulgar datos, aún cuando las limitaciones de recursos de la División, no siempre permiten satisfacer en tiempo y forma todas las necesidades que se plantean.

La DGEyC, en tanto que usuaria de los datos y en su carácter de Coordinadora del Sistema Estadístico Nacional, participa en diversos aspectos de la producción estadística de esta División.

2. MATRIMONIOS Y DIVORCIOS

2.1. Marco jurídico de los sistemas de matrimonios y divorcios

Desde la promulgación de la Ley Orgánica del Registro de Estado Civil del 11 de julio de 1879 se recoge información de matrimonios en forma de registros administrativos continuos en todo el país.

Por su vez, desde la implantación del divorcio el 26 de octubre de 1907, se efectúa su registro por "marginación" del Acta de Matrimonio correspondiente.

Hasta el año 1943 la información estadística resultante fue procesada y publicada por la Dirección General del Registro de Estado Civil.

Más allá de lo que establece esa Ley Orgánica original del Registro de Estado Civil, no existe ninguna Ley o Decreto que establezca en forma específica la responsabilidad de la elaboración de estadísticas de matrimonios y, con posterioridad, tampoco de divorcios.

Sin embargo, la Ley 11923 del 27 de marzo de 1953 crea la Junta Asesora de Estadística y Censos cuya misión es la de establecer las normas necesarias para las actividades estadísticas, siendo su órgano ejecutivo la Dirección General de Estadística y Censos. A ésta le corresponde la coordinación de los datos estadísticos primarios y la publicación del Anuario Estadístico. Con posterioridad, el Decreto de Poder Ejecutivo No. del 22 de noviembre de 1982, transfirió los cometidos de la Junta Asesora a la Dirección General de Estadística y Censos, la que adquiere la calidad de organismo coordinador y supervisor de las estadísticas nacionales.

En este entorno legal, a mediados de los años 70, esta Dirección asume la tarea de actualizar las estadísticas vitales, procesando y difundiendo las estadísticas de nacimientos, matrimonios y divorcios a partir de los registros del Estado Civil. Las estadísticas de nacimientos se elaboran por la DGEyC para el período 1961-1976. Las de divorcios, incluyendo por primera vez el análisis por año de ocurrencia, se procesan para los años 1967 hasta el presente. Y por último, las de matrimonios se procesan por muestra de Actas a partir del año 1976.

2.2. Arreglos administrativos de los sistemas de matrimonios y divorcios

Para la producción de las estadísticas de matrimonios y divorcios existe un convenio de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) con la Dirección General del Registro de Estado Civil (DGREC) mediante el cual esta última proporciona el espacio para un funcionario de la anterior, a los efectos de la extracción de los datos.

Los datos de matrimonios son extraídos de los Libros de Actas de Matrimonio y los de divorcios, de los Oficios de correspondientes centralizados en su ámbito.

Según se refirió previamente, el registro de los matrimonios en las Oficinas Locales del Registro Civil se realiza en dos libros paralelos los cuales, una vez cerrado el año civil, son remitidos respectivamente a la DGREC en Montevideo y a la Intendencia Municipal correspondiente en cada departamento (división administrativa mayor) del país. La centralización y archivo de la totalidad de los Libros de Matrimonios a nivel nacional no se completa antes del mes de marzo del año siguiente al del registro, momento a partir del cual la DGEyC los tiene disponibles para la extracción de datos.

Los datos de divorcios son extraídos de los Oficios correspondientes archivados en forma centralizada en el país por la DGREC. Según se indicó previamente, estos Oficios son enviados por los Jueces de Familia de Montevideo y Jueces Letrados del Interior del país para su registro como nota marginal en el Acta de Matrimonio correspondiente archivada por esa Dirección. Estos oficios son, a su vez, archivados en forma continua, luego que se ha realizado la "marginación" respectiva. Ese archivo de los Oficios se identifica por el año en que se realizó la nota marginal al Acta de Matrimonio.

Los datos antedichos, volcados en forma de códigos en planillas especialmente diseñadas para ese fin, son ingresados a medios magnéticos y tabulados en la DGEyC.

No existe una fecha tope establecida para producir las tabulaciones anuales de matrimonios y divorcios. Actualmente se encuentran publicadas las tabulaciones correspondientes al año 1988, se han emitido las tabulaciones de 1989 y se encuentran ingresados en medios magnéticos los datos del año 1990. La fecha de la publicación ("Estadísticas Vitales") con las tabulaciones de 1989 se encuentra comandada por el momento en que se disponga de la información de nacimientos, la cual se encuentra actualmente en la etapa de ingreso de datos a medios magnéticos.

Los procedimientos administrativos y técnicos actuales para la producción de estadísticas de matrimonios y divorcios han sido establecidos de manera ad-hoc y provisoria vistas las carencias existentes en el sistema. Los mismos han sido adecuados a las circunstancias institucionales y a la escasez del personal que dispone la DGEyC para esta tarea, lo cual tiene como consecuencias, entre otras:

- acotamiento del tipo y calidad de los datos recogidos de matrimonios y divorcios a los disponibles respectivamente en las Actas del Registro Civil y los Oficios de divorcios; en particular estos últimos, - además de adolecer de problemas de cobertura y registro tardío aparentemente importantes -, recogen datos muy exiguos y no sistemáticos;

- aplicación del muestreo en el caso de los matrimonios, con las limitaciones que de ello derivan para el uso de la información;

- oportunidad de la transcripción de los datos con fines estadísticos, limitada por la fecha en que los libros de Actas de Matrimonios y Oficios de Divorcios se encuentran archivados en forma completa.

Paralelamente a los antedichos arreglos, en enero de 1991 el Registro del Estado Civil crea el Departamento de Estadística con el objetivo principal de contar con información sobre la cantidad de registros de hechos vitales realizados en Montevideo. En el caso de "matrimonios" la misma hace referencia al total de eventos ocurridos por mes y año según oficina de registro, diferenciando los matrimonios comunes y matrimonios In Extremis. Los datos son procesados en forma manual y sus resultados son de manejo interno de la DGREC.

2.3. Procedimientos de notificación y control de los datos con fines estadísticos

No existen procedimientos de notificación desde las oficinas locales para la elaboración de estadísticas de matrimonios y divorcios. Los datos de estos hechos vitales se extraen por un funcionario de la DGEyC, como se dijo previamente, de los Libros de Actas de Matrimonio y de los Oficios de divorcios de todo el país, una vez que éstos han sido centralizados en la DGREC en Montevideo.

En el caso de los matrimonios se selecciona el 25% de las Actas mediante una muestra sistemática de origen aleatorio, virtualmente estratificada debido al ordenamiento de los libros de actas por sección judicial. La información contenida en las mismas se recoge en forma de códigos en planillas diseñadas para este fin, correspondiendo una línea para cada registro. En el Anexo se incluye una copia de esta planilla y las listas de datos contenidos en el Acta y de los extraídos para su procesamiento estadístico. Según se puede apreciar en el Anexo, éstos últimos recogen - entre otros -, las características de los matrimonios recomendadas por Naciones Unidas como "primera prioridad" (fecha del suceso y del registro³, lugar del suceso y fecha de nacimiento y estado civil de novia y novio) salvo el "lugar de residencia habitual de los contrayentes". Este dato es recogido en el Acta del Registro Civil.

La definición del hecho "matrimonio" y de las características investigadas se encuentran sujetos a las del Registro Civil. Si bien en éste no figuran definiciones explícitas, se puede afirmar que por el mismo carácter del hecho que se registra, en forma implícita se adhiere a la definición de Naciones Unidas, con la acotación de que la legalidad de la unión se establece solamente por medios civiles. Con respecto a las características investigadas no se dispone tampoco de definiciones explícitas, lo cual tiene consecuencias especialmente negativas para el dato relativo a "profesión" de los cónyuges.

El control de la cobertura de la extracción de la muestra de las Actas se realiza en forma manual verificando la secuencia de

3

Ambas fechas coinciden dado que el registro se realiza en el mismo acto del matrimonio civil.

Los números de Acta y los totales de Actas de cada Sección u Oficina del Registro Civil.

Los datos de divorcios son extraídos del 100% del archivo anual de Oficios cuyo registro fue realizado en el año correspondiente. Los mismos son volcados en forma codificada en planillas especialmente diseñadas para este fin, donde cada línea corresponde a un registro.

El volumen de datos de interés estadístico respecto al divorcio contenido en estos Oficios es muy reducido y poco sistemático, por lo que los extraídos para el procesamiento se limitan a los que se indican en el Anexo. Según se puede observar, de los datos recomendados con primera prioridad por Naciones Unidas, solamente se puede extraer el de "fecha del matrimonio" con el que se procesa la información de "duración". No se dispone de los datos recomendados sobre las características de los divorciados (edad, hijos a cargo y lugar de residencia habitual).

El "divorcio", de acuerdo a las leyes nacionales, es la disolución jurídica definitiva de un matrimonio civil, es decir, la separación del marido y la mujer, que confiere a las partes el derecho de contraer nuevas nupcias según disposiciones civiles. De acuerdo a ello, el hecho registrado como tal, coincide con la definición de Naciones Unidas.

El control de la cobertura del total de divorcios registrados en el año se efectúa mediante conteo manual de los Oficios, cuyo resultado es contrastado con el total de registros procesados.

2.4. Procedimientos del procesamiento de datos de matrimonios y divorcios

La crítica manual y la codificación se realiza al momento del volcado de los datos de las Actas en las planillas. Esta tarea es realizada por un único funcionario de la DGEyC en el local de la DGREC.

Este funcionario dispone de listas de códigos a aplicar para cada una de las variables analizadas de matrimonios y divorcios, pero no se han elaborado manuales ni guías para el procesamiento de los datos.

El software empleado para el ingreso diskettes por medio de microcomputadores es Key Entry VI. No se realizan controles de consistencia por computadora. Cuando se detecta un error a nivel de las tabulaciones, se ubica el registro correspondiente y se corrige contrastando con el dato de la planilla original.

Las tabulaciones se realizan en la computadora central (Texas 990) de la DGEyC mediante programas de aplicación COBOL.

La base para la realización de las tabulaciones de matrimonios es el "año de registro" el que, dados los procedimientos del Registro, en este caso coincide exactamente con el "año de ocurrencia". La clasificación geográfica se realiza por "lugar de registro", el que por las mismas razones que el anterior coincide

con "lugar de ocurrencia". No se recoge con fines estadísticos el dato de "lugar de residencia" del novio antes del matrimonio.

En el Anexo se incluye el Plan de tabulaciones de matrimonios, emitido con la información del registro anual y publicado en "Estadísticas Vitales". Según surge del mismo, se recogen las tabulaciones MA-1, MA-3, MA-3a y MA-4a recomendadas por Naciones Unidas.

Por su vez, las tabulaciones de divorcios también son realizadas por "año de registro". En este caso, el porcentaje de hechos ocurridos en años anteriores al año de registro es muy importante, alcanzando al 58,3% del total registrado en el año 1988. La clasificación geográfica se realiza por "lugar de ocurrencia". No se dispone del dato de "lugar de residencia" del marido al momento del divorcio.

En el Anexo se el incluye el Plan de tabulaciones de divorcios emitido con la información del registro anual y publicado en "Estadísticas Vitales". Según se puede observar, el número de tabulaciones es muy limitado debido a la escasa información disponible con fines estadísticos. El Plan recoge en forma aproximada (sólo divisiones administrativas mayores) la tabulación DI-1 recomendada por Naciones Unidas.

El funcionario aplicado a la recolección de datos de matrimonios y divorcios con fines estadísticos recibió capacitación específica para la tarea, y es supervisado por un demógrafo.

2.5. Publicación y divulgación de estadísticas de matrimonios y divorcios

La difusión de las estadísticas de matrimonios y divorcios, junto a la de nacimientos y defunciones, se realiza por la DGEyC a través de la publicación "Estadísticas Vitales". La misma, luego de un primer número editado en el año 1976, que difunde las series disponibles de los años 1961-1975, continuó hasta el presente con ediciones conteniendo información anual. La fecha de su edición se encuentra comandada por el momento en que se dispone de la información de nacimientos, que es la que al presente se emite con mayor dilación respecto al año de registro.

La última edición fue publicada en el mes de junio de 1991 y contiene las tabulaciones correspondientes al año 1988.

Además de la anterior, la DGEyC publica en forma anual el "Anuario Estadístico", el cual contiene series resumidas de matrimonios y divorcios por departamento. Su última edición ("Anuario Estadístico 1990") fue publicada en el mes de julio del año 1991 y contiene la serie de matrimonios y divorcios de los años 1985-1988.

La DGEyC tiene abierta la posibilidad de realizar tabulaciones especiales de la información que produce - incluida la de matrimonios y divorcios -, para los usuarios que así lo requieran. Para estos casos no se han recibido demandas.

2.6. Evaluación del sistema de estadísticas de matrimonios y divorcios

No se ha realizado hasta el presente una evaluación de la cobertura y calidad de las estadísticas de matrimonios, ni de divorcios.

Con respecto a la información de matrimonios se puede apreciar que:

- el matrimonio civil es consagrado por los Oficiales del Registro Civil y su registro forma parte de la ceremonia correspondiente, sin el cual el mismo no tiene efecto;

- los datos con fines estadísticos son extraídos de los Libros de Actas de todo el país, una vez que éstos han sido concentrados en el archivo de la DGREC, la cual asegura su cobertura total y resguardo;

- la muestra de Actas extraída ha sido diseñada por métodos estadísticos y su cobertura es controlada en forma adecuada.

En base a lo anterior, se puede estimar que la cobertura de los matrimonios por parte de las Actas del Registro Civil es total y que la muestra extraída de las mismas proporciona una estimación adecuada. A nivel de las desagregaciones incluidas en las tabulaciones, dependiendo de la cifra de cada celda, los errores relativos de muestreo pueden llegar a ser importantes. Los mismos, calculados con un nivel de confianza del 95%, son presentados en las publicaciones respectivas.

En lo que refiere a la calidad de la información, la que presenta las mayores deficiencias es el que refiere a "profesión". La práctica induce a registrar bajo este ítem información relativa tanto al "tipo de actividad económica habitual" como de "categoría de la ocupación" o de "título académico" (en el caso de profesionales universitarios). A ello se agrega un sesgo importante de orden cultural (no cuantificado) que induce a clasificar como "ama de casa" a gran parte de las mujeres, sin considerar su actividad económica. Por otra parte, esta información carece de período de referencia.

En lo que refiere a la cobertura y calidad de las estadísticas de divorcios se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- el registro se realiza en forma tardía en proporciones muy importantes y existe un probable subregistro definitivo no cuantificado;

- los datos que se pueden recolectar con fines estadísticos son extremadamente exiguos e insuficientes.

2.7. Usos de las estadísticas de matrimonios y divorcios

Los usos son muy escasos. Salvo limitadas excepciones, no se conocen en el país análisis sociológicos o demográficos amplios de estos sucesos.

Los usuarios, junto a los productores, son convocados en los Seminarios Estadísticos Nacionales que realiza cada 10 años las DGEyC para el análisis, evaluación y elaboración de recomendaciones acerca de las estadísticas nacionales. El último fue realizado durante los meses de agosto-octubre del presente año.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Defunciones y nacimientos

En materia de estadísticas de defunciones, debe resaltarse que en Uruguay las mismas se realizan en un entorno geográfico, social e institucional favorable que desde hace 50 años, viene permitiendo el relevamiento estadístico continuo de todas las defunciones producidas en el país: en tal sentido, se estima que se registra prácticamente el 100% de las defunciones producidas, todas las cuales tienen certificado médico y son captadas por la División Estadística del M.S.P.

En este resultado ha sido decisiva la coordinación permanente entre todos los niveles jerárquicos del Registro Civil y la División Estadística del M.S.P.

En consecuencia, la solución de los principales problemas actuales en estas estadísticas, no requieren cambios en la estructura institucional o en la actitud social, sino ajustes en determinados procedimientos vinculados al Registro Civil así como mejoras en los recursos y prácticas internas de la División Estadística.

En la última década se ha producido en el país una acentuación de la crisis económica, en la cual el Sector Salud ha resultado especialmente afectado, por lo cual los recursos que el M.S.P. destina a producir estadísticas, se han visto reducidos a niveles casi paralizantes.

Ello ha determinado, en especial en el caso de los nacimientos, que debiera recurrirse al procesamiento por muestreo, como única alternativa para no detener su procesamiento; y en todo el sistema, determinó que los escasos recursos se aplicaran a mantener el estado de cosas anterior, sin permitir encarar mejoras en los procedimientos o la solución de problemas conocidos, pero no relevantes, cuya solución se fue postergando a la espera de recursos adicionales.

Los problemas que afectan la producción de la estadísticas de nacimientos y defunciones fueron descritos con mayor detalle en el capítulo de Evaluación y se pueden resumir en la siguiente clasificación:

a) Problemas debidos a factores administrativos y jurídicos

- Escasez crítica de recursos humanos y de computación.
- Limitados recursos para imprimir y publicar el total de los datos procesados.

b) Factores técnicos

b.1) Computación

- Dependencia de la División Computación del M.S.P. para el procesamiento integral de nuestros datos. Falta de actualización o pérdida de los programas que actualmente se manejan.
- Escasos e inapropiados equipos de computación, y falta de paquetes de programas que faciliten el proceso de independencia técnica.
- Imposibilidad de procesar la totalidad de los cuadros del plan de tabulación.
- Falta de personal capacitado en computación.
- Necesidad de un análisis amplio del sistema.

b.2) Procedimientos del procesamiento de datos

- Falta de manuales de procedimiento para casi todas las etapas de crítica y codificación.
- Falta de un plan de publicaciones periódicas.

b.3) Evaluación del sistema

- Falta de estudios sobre subregistro, en especial de nacimientos.
- Falta de estudios sobre calidad de los datos recogidos.

De acuerdo a lo anterior y de lo expresado a lo largo de este informe, surge la necesidad de efectuar un listado amplio de recomendaciones:

- a) Que las autoridades del MSP doten a su División Estadística de los recursos humanos capacitados y de los elementos de computación para la elaboración oportuna de las estadísticas nacionales de mortalidad y natalidad;
- b) Que se encare la elaboración de un programa de adiestramiento destinado a los registradores locales del Registro Civil, en lo referente a la importancia de los datos que manejan y al mejor conocimiento de los Certificados de defunción y nacimiento;
- c) Que se encare un programa similar para los funcionarios de los sanatorios y hospitales públicos y privados, encargados de anotar los datos personales del fallecido, del nacimiento vivo, y de la defunción fetal en los certificados respectivos;
- d) Que se elabore un programa de reciclaje y capacitación para el personal de la División Estadística del M.S.P.;

e) Que la División Estadística del M.S.P. elabore manuales de procedimiento para todas las etapas del procesamiento de datos de mortalidad y natalidad;

f) Que se diseñe y ponga al día un plan de publicaciones más amplio y actualizado de los datos de defunciones y nacimientos y que se mejore la capacidad de impresión actual de la División Estadística, dotándola de medios técnicos modernos de impresión, acordes con la jerarquía del material que se publica;

g) Que se finalice la implementación de los mecanismos de coordinación entre la División Estadística, la DGREC y los Juzgados de Familia, a fin de que la División reciba el original o fotocopia de los aproximadamente 600 Certificados de nacimientos ocurridos en el año de registro, pero anotados fuera del plazo legal;

h) Que la División Estadística computarice todas las etapas del control de notificación de las defunciones y nacimientos (control del envío de los certificados correspondientes) modificando el formulario en el que los Oficiales del Registro Civil realizan su remito mensual;

i) Que se implemente un formulario individual para las inscripciones tardías de nacimientos de años anteriores al de registro, a fin de que su procesamiento se realice simultáneamente con las inscripciones del año y se incluya un cuadro anual para este tipo de registros.

2. Matrimonios y divorcios

Con respecto a matrimonios se puede concluir que no existe un Sistema de información estadística adecuado. Como resultado de ello, las estadísticas de matrimonios elaboradas al presente, si bien tienen una cobertura adecuada, brindan información insuficiente, tanto para la investigación socio-demográfica, como para cumplir con los requerimientos de organismos internacionales y su calidad en muchos casos no es adecuada.

A partir del análisis de esta situación, el Grupo de Trabajo de "Población" del III SEN efectuó recomendaciones específicas, que se recogen aquí.

Ellas expresan la necesidad de montar un nuevo sub-sistema de estadísticas de matrimonios basado en la implantación en todo el territorio nacional de un formulario estadístico de matrimonio. Las características a investigar en el mismo se incluyen en el Anexo.

El formulario estadístico será completado por los contrayentes en las oficinas locales del Registro Civil al momento de realizarse la inscripción reservando fecha para el matrimonio. El mismo será anexado al expediente y cobrará validez al momento de concretarse el acto matrimonial.

El sistema propuesto es de tipo centralizado, en el que la DGREC asumiría la tarea de recopilar los formularios enviados por las oficinas locales, procesar y publicar la información estadística a nivel nacional.

Para la implantación de este sub-sistema de información serán necesarias medidas legislativas específicas y dotar a la DGREC de recursos adicionales que le permitan montar su departamento de estadística con los recursos técnicos adecuados, capacitar al personal involucrado en el nuevo sistema y efectuar algunas adaptaciones en sus oficinas locales de registro en el departamento de Montevideo. En los próximos meses se espera completar el diseño de este Sistema, el cual deberá ser puesto a prueba mediante un programa piloto, para su ajuste y posterior puesta en funcionamiento a nivel nacional.

El III SEN recomendó que la organización, implementación y monitoreo de esta propuesta estadística sea coordinada por la Dirección General de Estadística y Censos. A tales efectos, contará con la colaboración del resto de los organismos involucrados como lo establece el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 22 de noviembre de 1982.

En lo que respecta a divorcios, la información que surge de los Oficios antes descritos es restringida e incluso no sistemática en muchos casos, resultando insuficiente para el análisis específico. Por otra parte, según se detalló previamente, las estadísticas anuales de los divorcios ocurridos adolecen de un importante subregistro derivado de un registro tardío y de un volumen de no-registro no cuantificado.

Al igual que en el caso de matrimonios, el III SEN entendió necesaria la creación de un nuevo sub-sistema de estadísticas de divorcios, basado en la implantación de un formulario estadístico de divorcios. El mismo habrá de ser completado al momento de dictarse la sentencia a nivel de los Juzgados, y será centralizado mensualmente en la DGREC para su procesamiento estadístico y divulgación de la información.

Los temas a investigar en el formulario estadístico propuestos en forma preliminar por el Grupo de Trabajo del III SEN se incluyen en el Anexo.

Como el mecanismo de recolección de la información con fines estadísticos opera dentro de la órbita del Poder Judicial, será necesario coordinar con el mismo a efectos de concretar esta recomendación. A partir de ello, podrá efectuarse el diseño preliminar del sub-sistema para su puesta a prueba y gestión legislativa para su implantación a nivel nacional.

Al igual que en el caso de matrimonios, el III SEN recomendó que la organización, implementación y monitoreo de esta propuesta estadística sean coordinados por la DGEyC.