

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

Guatemala



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 Guatemala



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/ con el fin de estimular a los países en desarrollo para que diseñen y lleven a cabo reformas en sus sistemas de registro civil y estadísticas vitales. En febrero de 1991, el Programa Internacional recibió la aprobación de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 26o. período 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.

Entre otras actividades del Programa Internacional, se están llevando a cabo una serie de estudios en países seleccionados. Estos estudios revisan y evalúan la factibilidad de alcanzar las metas del Programa Internacional, relacionadas con el mejoramiento del nivel de cobertura de registro de los hechos vitales, la calidad y la oportunidad de la producción de las estadísticas vitales.

El presente informe es un estudio sobre los sistemas de registro civil y estadísticas vitales de Guatemala. Este contiene tres partes. La Parte I se refiere a la situación de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, discute sus principales problemas y sugiere posibles soluciones b/. La Parte II plantea tres alternativas que permitirían establecer un programa acelerado de reformas en los sistemas de Guatemala y discute la viabilidad de cada una de ellas. La Parte III ofrece el marco institucional bajo el cual se implementaría la alternativa identificada como más viable, sugiere la estrategia general de trabajo, los objetivos de corto y mediano plazos, especifica el contenido del plan nacional de actividades, e identifica las necesidades de recursos y de cooperación técnica para su implementación.

Este informe fue preparado por la División de Estadística de las Naciones Unidas. La División desea expresar su sincero agradecimiento a todas las personas que han asistido en la preparación de este informe, particularmente al Instituto Nacional de Estadística (INE) y al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

Desde 1991, Guatemala ha implementado algunas de las sugerencias aquí incluidas. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala ha llevado a cabo importantes reformas en el sistema de estadísticas vitales, que incluyen la puesta al día del procesamiento de las estadísticas vitales que presentaban cuatro años de atraso en 1991. Al presente, el INE dispone de tabulaciones finales de estadísticas vitales hasta el año 1991, prepara su publicación y realiza la codificación y procesamiento de los hechos vitales registrados en 1992. Por lo tanto, los atrasos en este aspecto son hoy menores que los que prevalecían a la fecha del estudio en 1991. Además, el Instituto ha preparado y publicado manuales para la codificación y el procesamiento de los varios tipos de hechos vitales a su cargo, elaborado nuevos formatos de hechos vitales para fines estadísticos, diseñado un plan de capacitación para los registradores civiles y colocado afiches para divulgar los plazos para el registro en todas las oficinas de

registro civil de la república. Se han realizado grandes esfuerzos para implementar las reformas antes mencionadas y está en progreso la coordinación interinstitucional para poner en práctica los nuevos formatos de hechos vitales, los manuales y los cursillos de capacitación para los registradores civiles en todo el país.

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, incluida Guatemala, interesados en reformar y fortalecer sus sistemas de registro civil y estadísticas vitales.

(a) Para mayor información sobre el Programa 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) El contenido de esta I Parte fué presentado por el Lic. Neftalí Hernández, Gerente del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y el Lic. Gerardo Prado, Inspector General del Tribunal Supremo Electoral, en el Taller Latinoamericano sobre Estrategias para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales, Buenos Aires, Argentina, 2 al 6 de diciembre de 1991.

Indice

	<u>Página</u>
Prólogo	iii
Introducción	1
Información General y Demográfica del País	3
Parte I. El Estado Actual del Registro Civil y del Sistema de Estadísticas Vitales en Guatemala	6
A. El Registro Civil en Guatemala	6
1. Marco Jurídico del Registro Civil en Guatemala	6
2. Estructura Administrativa	7
3. Procedimiento para el Registro	10
a. Métodos de Inscripción de los Hechos Vitales	10
b. Lugar de Registro de los Hechos Vitales	12
c. Plazos de Inscripción en el Registro Civil	12
d. Pagos por Derecho de Inscripción	13
e. Requisitos para el Registro	13
f. Procedimientos para los Registros Tardíos	14
g. Incidencia de Doble Registro en los Registros Civiles de Guatemala	15
4. Los Registradores Civiles Locales	16
a. Tipo de Personal Nombrado	16
b. Permanencia en el Cargo de Registrador Civil	16
c. Registradores a Tiempo Parcial	17
d. Adiestramiento y Aptitud para el Puesto	17
e. Remuneración de los Registradores Civiles	18
5. Los Informantes Principales y Alternos	18

6.	Archivos del Registro Civil	20
7.	Reposiciones de Actas del Registro Civil	22
8.	Evaluación del Registro Civil de Guatemala	23
B.	El Sistema Nacional de Estadísticas Vitales de Guatemala	26
1.	Marco Jurídico del Sistema	26
2.	Estructura Administrativa del Sistema	27
3.	Procedimientos de Notificación y Control	29
	a. Notificación de Hechos Vitales para Fines Estadísticos	29
	b. Control de la Notificación	30
4.	El Procesamiento de Datos	31
	a. Disponibilidad de Manuales para el Procesamiento	32
	b. Plan de Tabulaciones	32
	c. Adiestramiento del Personal de Procesamiento Automático de Datos	34
5.	Publicación y Divulgación de Estadísticas Vitales	34
6.	Evaluación de la Cobertura de las Estadísticas Vitales	35
7.	Usos de las Estadísticas Vitales	39
C.	Coordinación entre las Instituciones del Gobierno	39
D.	Conclusiones y Recomendaciones	41
1.	Conclusiones sobre el Registro Civil	41
2.	Recomendaciones sobre el Registro Civil	42
3.	Conclusiones sobre el Sistema de Estadísticas Vitales	45
4.	Recomendaciones para el Mejoramiento del Sistema de Estadísticas Vitales	46

Parte II.	Diseño de una Estrategia Nacional para Acelerar el Mejoramiento del Registro Civil y el Sistema de Estadísticas Vitales de Guatemala	49
A.	Registro Civil	49
1.	Estructura Administrativa del Modelo 1	50
2.	Estructura Administrativa del Modelo 2	50
3.	Estructura Administrativa del Modelo 3	51
B.	Sistema de Estadísticas Vitales	52
Parte III.	La Viabilidad en el Corto y Mediano Plazos	54
A.	Justificación: Consideraciones Técnicas y Administrativas	54
B.	Marco Institucional	55
C.	El Plan de Trabajo	55
D.	Estrategias Específicas a Corto Plazo, para Acelerar el Mejoramiento del Sistema de Estadísticas Vitales	60
1.	Volumen de Trabajo y Rendimiento por Persona	60
2.	Configuración de la Unidad de Procesamiento de Datos al Interior de la Sección de Estadísticas Vitales	60
3.	Equipo: Costos Implícitos: Unidad de Procesamiento de Datos	61
E.	Configuración del Equipo de Computación de la Dirección Nacional de Registro Civil (A Corto Plazo)	62
1.	Volumen de Trabajo, Rendimiento por Digitador y Tiempo Estimado	62
2.	Equipo de Computación y Periférico Durante el Tiempo de Construcción de la Base de Datos Central (5 Años)	62
3.	Equipo: Costos Implícitos: Unidad de Procesamiento de Datos	62
4.	Después de Construido el Archivo Central (Volumen Anual de Trabajo)	62
5.	Equipo: Costos Implícitos: Unidad de Procesamiento de Datos	63

F.	En el Caso de un Sistema Integrado de Registro Civil e Identificación	63
1.	Tarjeta de Identificación Personal	63
G.	Fuentes de Financiamiento	65
H.	Tipos de Asistencia Técnica Internacional que Serán Necesarios	65

INTRODUCCION

El estudio identifica los problemas existentes en el sistema de registro civil y estadísticas vitales de Guatemala y, en función de ellos, analiza la factibilidad de una serie de reformas y medidas, que podrían ser implementadas en forma gradual, para acelerar su modernización e incrementar su eficiencia y utilidad. Además, el estudio indica las entidades del Estado que deberían participar en dichas reformas para hacer posible el proceso sostenido de modernización de los sistemas. El objetivo final es que dichos sistemas ofrezcan datos completos, de alta calidad, confiabilidad y con la oportunidad necesaria, para que realmente sirvan a múltiples aplicaciones de tipo administrativo, legal y estadístico.

En vista de la importancia para el país de contar con un sistema de registro civil completo, confiable, oportuno y eficiente, sería indispensable, entre otros, racionalizar la estructura administrativa del Estado para garantizar que este sistema preste servicio eficiente y permanente a otras entidades públicas que dependen de la información originada en el registro civil, para el cumplimiento de sus propias funciones. Por ejemplo, la elaboración de las estadísticas vitales continuas en el Instituto Nacional de Estadística; diseño, implementación y evaluación de los programas generales de salud y programas de vigilancia epidemiológica en el Ministerio de Salud; la expedición de cédulas de identidad a la población, el registro de ciudadanos (listas electorales), el seguro social, listas para el servicio militar y otros.

En el caso específico de las estadísticas vitales, se plantea la necesidad de que los procesos de recolección, rutinas de transmisión, procesamiento de datos, publicación y difusión de la información, sean cuidadosamente revisados, para asegurar su rapidez y confiabilidad. Ello hará posible producir estadísticas vitales más completas, confiables y oportunas de nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios.

En la Parte I del estudio se efectúa una descripción y evaluación del estado actual del registro civil y del sistema de estadísticas vitales en Guatemala. Sus secciones A y B abarcan todos los aspectos de la operación de los sistemas, incluidos el marco jurídico, la estructura administrativa, los procedimientos de registro y transmisión de datos para fines estadísticos y otros aspectos técnicos. Se señalan tanto las bondades como los problemas y limitaciones y se identifican los obstáculos importantes que les impide salir del estancamiento en que se encuentran. Se considera también la actitud de la población hacia el registro civil y las estadísticas vitales.

En la Parte II de estudio, se sugieren estrategias generales y específicas para llevar a efecto el mejoramiento de los sistemas. Paralelamente, se sugieren las reformas que habría que implementar para resolver los problemas en un orden de prioridad, las mismas que responden a las necesidades identificadas en la evaluación. Las actividades sugeridas tienen una alta probabilidad de realización y éxito, desde que toman en cuenta los factores técnicos, económicos, de recursos, además del ambiente político que vive actualmente el país.

La Parte III del estudio describe con mayor detalle una de las propuestas, que tiene mayor viabilidad de implementación de las actividades que conducirían a un mejoramiento gradual de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales. El programa de actividades propuesto, que tomaría entre 5 y 8 años, indica las metas que son obtenibles a corto y mediano

plazos y otras que pueden proyectarse para el largo plazo. Asimismo, incluye el marco institucional bajo el cual se efectuarían las reformas, el calendario para su implementación, una estimación de las necesidades en términos de recursos humanos, financieros, equipo y otros que se requerirán para hacer viable los cambios. Por otro lado, se identifican las probables fuentes de financiamiento y los tipos de cooperación técnica internacional que serán necesarios para asistir al gobierno de Guatemala en sus esfuerzos para llevar adelante el programa de reformas.

Para efectuar este estudio, se han utilizado como referencia, tres documentos preparados para este fin por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas:

- i. Esquema para un Estudio de Factibilidad para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales. Naciones Unidas, New York, Julio, 1991.
- ii. Guía para la Preparación de un informe de País sobre el estado actual de los sistemas de Estadísticas Vitales y de Registro Civil. Naciones Unidas, Nueva York 1991.
- iii. Revisión y Evaluación de los Sistemas Nacionales de Registro Civil y Estadísticas Vitales. Naciones Unidas, Nueva York, 1991.

El Estudio de factibilidad fue realizado durante una misión de tres semanas a Guatemala, por un miembro del personal profesional permanente de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (entre el 12 de agosto y el 4 de septiembre de 1991), quien trabajó en estrecha colaboración y cooperación con profesionales del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala. La información necesaria para preparar la Parte I de este informe, fué proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, entre Julio y Agosto de 1991. Además, en Agosto de 1991, el INE condujo una encuesta por correo a la red de oficinas locales de registro civil del país, para estudiar aspectos relativos al personal de registro y equipamiento de las oficinas.

El INE también organizó visitas conjuntas de sus funcionarios con el miembro del personal de las Naciones Unidas; a 14 oficinas de registro civil para estudiar, entre otros, los aspectos de organización, metodológicos, archivos, etc., de las oficinas locales de registro: dos oficinas locales en la ciudad de Guatemala y doce oficinas en los municipios de Sanarate, Guastatoya, San Agustín Acasaguastlan, San Juan Sacatepequez, Santa Lucía Milpas Altas, Antigua Guatemala, Jocotenango, Pastores, Parramos, Chimaltenango, Villanueva y Amatitlán. Además, se han efectuado sesiones de trabajo con usuarios principales del registro civil y de las estadísticas vitales, para recoger sus puntos de vista.

En particular, se agradece la participación activa en este informe del Lic. Neftalí Hernández Fajardo, Gerente del INE; del Lic. Marco Tulio Sánchez, Jefe, División Estadísticas Continuas (INE), del Sr. Oscar Lopez, Jefe de la Sección de Estadísticas Vitales (INE), la Sra. Sonia Peiller, Demógrafa (INE). Asimismo, se agradecen los comentarios y sugerencias recibidos del Lic. Gerardo Prado, Inspector General del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. Finalmente, se agradece la colaboración de los registradores locales entrevistados en los municipios antes indicados.

INFORMACION GENERAL Y DEMOGRAFICA DEL PAIS

Guatemala está situada al extremo norte de América Central y está bordeada por México, Belice, El Mar Caribe, Honduras, El Salvador y el Océano Pacífico. Su geografía, que se extiende en un total de 108,889 Km.2, presenta elevadas montañas, volcanes (33), planicies selváticas y bosques tropicales, costas, lagos y ríos. La temperatura promedio anual es de 20 grados centígrados (75 grados F.). En la costa, la temperatura alcanza 37 grados centígrados (100 grados F), mientras que en las zonas montañosas alcanza niveles por debajo de cero. La época lluviosa se extiende de Mayo a Octubre.

Guatemala es una República democrática independiente, con un Poder Ejecutivo bajo el Presidente de la República, quien es elegido democráticamente; un Poder Legislativo representado por el Congreso y el Poder Judicial que comprende a todos los tribunales de justicia.

Para propósitos político-administrativos, el país está dividido en 22 Departamentos. Estos a su vez se subdividen en 330 Municipios. Para fines de la planificación socio económica, los departamentos del país se encuentran agrupados en ocho Regiones, como se indica a continuación:

I.	Metropolitana	Departamento de Guatemala
II.	Norte	Departamentos de Baja Verapaz y Alta Verapaz
III.	Nor-Oriental	Departamentos de El Progreso, Izabal, Zacapa y Chiquimula
IV.	Sur-Oriental	Departamentos de Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa
V.	Central	Departamentos de Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla
VI.	Sur-Occidente	Departamentos de Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos
VII.	Nor-Occidente	Departamentos de Huehuetenango y Quiché
VIII.	Petén	Departamento de Petén

En el aspecto económico, el café es el producto que más contribuye a su economía, otros productos básicos son el algodón, cacao, maíz, frijol, plátano, caña de azúcar, vegetales, flores y frutas. El país también exporta carne de res.

En años recientes el turismo viene jugando un rol importante en su economía, el que constituye la segunda fuente de divisas para el país. Además de sus famosos tejidos y cerámica, se han desarrollado últimamente industrias de ensamblaje de artículos electrónicos, muebles y alimentos enlatados.

Sus 9.5 millones de habitantes, compuesto por un alto porcentaje de mestizos, que son una mezcla de nativos y españoles, han desarrollado su propia identidad, basada en ambas culturas. Hay también otros 22 grupos étnicos descendientes de los Mayas, quienes mantienen la herencia cultural de sus ancestros. Sobre la costa del Caribe hay un enclave de población cuyos ancestros vinieron del África.

Las regiones que concentran más población son, por un lado, la Región Metropolitana que tiene 1.8 millones de habitantes.¹ En esta región se encuentra la Capital de la República que, a su vez, es la ciudad más desarrollada del país. Luego está la Región Sur-Occidente con 2.3 millones de habitantes, a la que pertenece la segunda ciudad más importante del país, Quetzaltenango. En este contexto, contrasta la Región del Petén que abarca una tercera parte del territorio del país y sólo alberga 193,000 personas, aproximadamente.

El crecimiento de la población guatemalteca está entre las más altas de América Latina:² con una tasa anual de 2.9 por ciento y una densidad de 87 personas por kilómetro cuadrado. Las grandes ciudades del país, principalmente la capital de la República, crece rápidamente, debido a la emigración constante desde las áreas rurales, alimentando el desempleo, subempleo y expansión del sector informal. El mercado laboral se muestra insuficiente para absorber la creciente mano de obra.

La composición por sexo de la población no ha sufrido cambios significativos. El Censo de Población de 1981 reveló un índice de masculinidad de 99.3, mientras que las Encuestas Sociodemográficas de 1986-87 y 1989 presentaron un índice de 97 y 96, respectivamente. El índice de masculinidad al nacimiento fué de 103.6 hombres por cada 100 mujeres en el año de 1989.

La estructura por edad de la población es típica de una población joven. Las pirámides poblacionales son similares a través del tiempo, observándose cambios menores de poca significación en la población menor de 15 años y en el grupo de 15-64 años de edad, en tanto que se mantiene el peso relativo de la población de 65 años y más de edad. En efecto, según el Censo de 1981, el 44.9 por ciento de la población era menor de 15 años, el 52 por ciento tenía de 15 a 64 años y el 3.1 por ciento 65 años y más de edad. Según las Encuestas Sociodemográficas de 1986-1987 y 1989, el grupo poblacional menor de 15 años representó el 46 por ciento, el de 15 a 64 años el 50.5 por ciento y el grupo de 65 años y más el 3.5 por ciento.

El nivel de fecundidad de la población de Guatemala es también uno de los más altos de América Latina. En términos de la tasa bruta de natalidad, se observa un ligero descenso a través del tiempo, pasando de 44.3 por mil en 1981 a 37.0 por mil en 1989. La tasa global de

¹ Encuesta Nacional Socio-Demográfica 1989.

² Op. Cit.

fecundidad ³ revela también que aunque hay una tendencia a la disminución en los últimos años, todavía sigue siendo muy alta: 6.1 y 5.9 hijos por mujer en 1981 y 1989, respectivamente.

El nivel de la mortalidad de la población, revela similarmente una tendencia a la disminución a través del tiempo. La tasa bruta de mortalidad fué de 11.9 por mil según el censo de población de 1981 y de 10.2 por mil, según la encuesta socio-demográfica de 1989. La esperanza de vida de la población es de 61.9 años (1985-1990), 59.7 años para los hombres y 64.4 años para las mujeres.

Guatemala ofrece todavía altos riesgos para la sobrevivencia de los infantes. La tasa de mortalidad infantil, aunque ha disminuido de 82.3 por mil nacidos vivos en 1981 a 71.8 por mil en 1989, aún sigue siendo muy elevada, lo que queda demostrado si se considera el contexto de países vecinos. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en Costa Rica fué de 18 por mil en 1985 y de 13 por mil nacidos vivos en 1990.

³ La Tasa Global de Fecundidad se interpreta como el número de hijos que en promedio, tendría una mujer durante una vida reproductiva (de 15 a 49 años) de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio y no expuestas a los riesgos de muerte desde el inicio hasta el fin del período fértil.

PARTE I. EL ESTADO ACTUAL DEL REGISTRO CIVIL Y DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES EN GUATEMALA

A. *EL REGISTRO CIVIL EN GUATEMALA*

1. *MARCO JURIDICO DEL REGISTRO CIVIL EN GUATEMALA*

El registro civil en Guatemala fué fundado el 8 de mayo de 1877 (acuerdo gubernativo No.176). Su establecimiento se efectuó el 15 de septiembre del mismo año, en la capital del país.

El Código Civil actual, que entró en vigor en 1964, constituye el marco legal para su funcionamiento y operación, el cual establece que (artículo 369): "el registro civil es la institución pública encargada de hacer constar todos los actos concernientes al estado civil de las personas. Además, preceptúa que la calidad de la persona se hará constar en el registro civil mediante **actas, cuyas certificaciones** prueban el estado civil o situación legal en que se encuentre (artículo 371).

Los hechos y actos relacionados con el estado civil que se inscriben en libros especiales (art. 370), cuyos procedimientos están también claramente especificados en el Código Civil y comprenden:

- a. Nacimientos (Artos. 391 al 404)
- b. Adopciones (Artos. 244 y 435)
- c. Reconocimiento de hijos (Artos. 211- formas- y 426 al 429)
- d. Matrimonios (Artos. 422 al 425)
- e. Uniones de hecho (Artos. 436 y 437)
- f. Capitulaciones matrimoniales (Arto. 424)
- g. Insubsistencia y nulidad de matrimonios (Arto. 423, 2o. párrafo)
- h. Divorcio (Artos. 153, 154 y 423)
- i. Separación y reconciliación posterior (Artos.153,154 y 423)
- j. Tutelas, protutelas y guardas (Arto. 430)
- k. Defunciones (Arto. 405)
- l. Extranjeros, domiciliados y naturalizados residentes (Artos. 405 al 418)
- m. Personas jurídicas no lucrativas (Artos. 438 y 440)

Asimismo, el marco legal (Arto. 373) designa y establece los centros de registro locales que estarán a cargo de un registrador nombrado por la propia corporación municipal. En los lugares en donde no sea necesario un nombramiento especial, ejercerá el cargo el secretario de la municipalidad.

Por otro lado, el Código Civil establece que dichos registros son públicos y gratuitas las inscripciones (art. 388); el modo de llenar los registros y formas de inscripción (art. 376, 377 y 383), señala a **las actas** originadas en el registro civil como prueba del estado civil de las personas (art. 371) y el derecho para que se le extienda certificación de la partida a que corresponda el hecho, a quien solicite (art. 441).

En cuanto concierne a la inspección y vigilancia del registro civil, también se encuentran ciertas pautas en el Código Civil, con el objeto de observar el debido cumplimiento de los requisitos y formalidades legales en el asentamiento de las inscripciones, la concreta utilización y forma de llevar los libros y todo lo concerniente a dichos actos.

En el aspecto estadístico, los registradores civiles de cada cabecera departamental proporcionan al Instituto Nacional de Estadística, los cuadros que contienen las inscripciones de hechos vitales que se han efectuado durante el mes en el registro de todo el departamento (arto. 385) (actualmente, los informes estadísticos).

También se especifican las sanciones a que se hacen merecedoras las personas por el incumplimiento de la ley y reglamentos del registro (arto. 386 y 387).

El único cambio trascendente en 114 años de existencia del registro civil se refiere a la dependencia administrativa de la institución. El registro civil estuvo bajo la autoridad del Ministerio de Gobernación hasta el 1^o de julio de 1964, fecha en que pasó a depender directamente de las municipalidades. Importantes modificaciones se introdujeron a raíz de ese cambio en los procedimientos de registro. Por ejemplo, se hicieron cambios en las boletas de registro de nacimientos y defunciones. Además, en el caso específico del registro civil de la ciudad de Guatemala, en el año 1986, se inició la modernización de los procedimientos de registro mediante tarjetas, se mejoraron los sistemas de archivo de los registros, se introdujeron máquinas fotocopiadoras para acelerar el proceso de certificación, etc.

La publicidad de los actos que constan en el registro civil, tienen su fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala (arto.30).

Sin embargo, si se desea mejorar la eficiencia del sistema de registro civil, las disposiciones legales existentes no bastan. Hace falta una ley específica moderna de registro civil, que compile disposiciones pertinentes que se encuentran en diversos cuerpos legales. Además, el registro civil actual carece de un reglamento específico; el Código Civil, por su naturaleza misma, no puede ser tan específico como sería deseable.

Este marco legal, por lo tanto, necesita ser revisado cuidadosamente para que incluya las definiciones de los hechos y actos del estado civil, procedimientos de registro, archivo, establezca los canales de cooperación y colaboración con otras instituciones del Estado, etc.

De lo anteriormente expuesto se deduce que es necesario introducir reformas legislativas a fin de evitar la ambigüedad en las normas registrales, además de la imperante necesidad de la preparación del reglamento del registro civil para respaldar su modernización y adecuación a otros servicios que el Estado crea conveniente asignarle.

2. *ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.*

El registro permanente y continuo de los hechos vitales y del estado civil de la población de Guatemala se realiza localmente en cada uno de los 330 Municipios, pues cada una de estas circunscripciones territoriales tiene su propia oficina y son independientes entre sí.

Las Municipalidades son recintos públicos, sedes de los gobiernos locales que están bajo la autoridad de los concejos (cuerpos colegiados y deliberantes) y de los Alcaldes, quienes representan el órgano ejecutivo, uno por municipio. Los municipios (330), son las divisiones político-administrativas menores del país, son autónomos y como tales eligen a sus propias autoridades, obtienen y disponen de sus recursos, atienden los servicios públicos locales y cumplen con sus fines propios, según disposición constitucional (art. 253, Constitución Política de 1985)

Por mandato legal (art. 373 del código civil), las municipalidades tienen la responsabilidad de registrar los nacimientos, las defunciones, los matrimonios, los divorcios y otros actos relativos al estado civil de las personas tales como: cambios de nombre, reconocimientos de hijos, adopciones, naturalizaciones, etc.. Asimismo, son responsables de expedir certificaciones de los hechos registrados, de recolectar y transmitir periódicamente al Instituto Nacional de Estadística, la información sobre nacidos vivos, defunciones fatales, defunciones, matrimonios y divorcios para que se elaboren las estadísticas correspondientes. En el registro civil no se anotan los cambios de dirección de la población, tarea que legalmente está a cargo del Registro de Vecindad. A este último le compete la expedición de la "Cédula de Vecindad", que es el documento de identidad de las personas en Guatemala que hayan cumplido 18 años de edad. En la práctica esta función está estrechamente ligada al registro civil y viceversa, ya que ambos servicios le corresponden a la municipalidad.

Para cumplir con las actividades antes mencionadas, cada municipalidad, como ya se dijo, tiene una **Oficina de Registro Civil**, nombre generalizado con el que se le conoce en el país. Estas son las 330 oficinas primarias o principales de registro, cuyos límites territoriales coinciden, por lo menos teóricamente, con los municipios (divisiones administrativas menores del país).

Complementando estas oficinas, existen 21 centros auxiliares de registro civil (oficinas secundarias de registro civil), ubicadas físicamente en cuatro hospitales y cinco áreas de la ciudad de Guatemala y en 12 aldeas y valles seleccionados de otros departamentos del país. En estos casos, es preciso señalar que el personal de las oficinas auxiliares de registro depende directamente del registro civil municipal correspondiente. Además, las oficinas auxiliares en hospitales sólo registran hechos, mientras que la oficina primaria registra y extiende certificaciones de los mismos.

Sólo doce de estas oficinas están dentro de comunidades netamente rurales. Por regla general y por tradición, las poblaciones rurales acuden a la cabecera municipal correspondiente para registrar sus hechos vitales.

Se cree que, debido al pequeño tamaño del país y, por ende, de los municipios y, gracias a la existencia de razonables vías de comunicación, las poblaciones rurales tienen fácil acceso a las cabeceras municipales donde se hace el registro. Por lo tanto, este no sería un factor que actúe en contra de la cobertura del registro. Hace falta, sin embargo, un estudio más detenido sobre este aspecto de la eficiencia de la red de oficinas locales de registro civil, para determinar si tal creencia general es sostenible. En caso contrario, habría que expandir la red de oficinas de registro civil, incorporando oficinas auxiliares de registro civil en centros de salud, otras aldeas y caseríos, etc., para acercar el servicio hacia las poblaciones rurales y minimizar las omisiones de registro que pudiesen existir.

La red de 351 oficinas de registro civil, incluidas las de las cabeceras municipales, no está interconectada entre sí. Cada oficina registra, certifica, mantiene sus libros y otros documentos conexos por métodos tradicionales. El registro civil del país fué diseñado en el siglo pasado y no fué concebido como un sistema de información en población. A este nivel local son pocas las oficinas que elaboran un índice alfabético por apellidos, nombres y otros elementos de referencia claves, de cada uno de los tipos de hechos vitales que registran. Tampoco existen archivos magnéticos (cintas, discos) u otros medios modernos (microfilm, microficha, discos ópticos, etc.) que faciliten el control y administración del registro civil en el país y que faciliten la interconexión de los registros de uno y otro tipo de hechos vitales entre los municipios. Esto último permitiría detectar duplicaciones de registro, falsificaciones, adulteraciones, etc.

Como no existe una base sistematizada de datos de registro civil que cuente con apoyo de equipo de computación, ni siquiera un archivo central de las actas, organizado manualmente, es casi imposible garantizar que en Guatemala no se produzcan hechos dolosos dentro del sistema, como por ejemplo: duplicaciones de registro, enmiendas dolosas en las actas (partidas) de registro, desaparición de las mismas, etc., con todas las graves consecuencias en los otros servicios de cédula de vecindad, registro de ciudadanos, etc. que de aquél se derivan.

Las conexiones de las oficinas de registro civil con otras agencias del sector público son:

- (i) **Con el Ministerio de Gobernación.** Una de sus oficinas, la Tipografía Nacional, es la encargada de imprimir y preparar los libros de actas y documentos conexos de registro civil. La Tipografía Nacional, aparte de imprimir y vender los libros para uso de dichas, no tiene ninguna otra ingerencia sobre las actividades de registro civil;
- (ii) **Con el Instituto Nacional de Estadística.** A esta institución le informan periódicamente sobre los hechos vitales que registran para la elaboración de las estadísticas vitales continuas correspondientes;
- (iii) **Con el Ministerio Público.** Para la tramitación de determinados expedientes relacionados con el estado civil de las personas;
- (iv) **Con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; y con**
- (v) **Con el Tribunal Supremo Electoral.** Por disposición contenida en el arto. 11 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, los registradores civiles deben enviar al **Registro de Ciudadanos** un aviso que contenga datos sobre personas fallecidas, mayores de 18 años de edad, con el fin de cancelar en el padrón electoral, las inscripciones respectivas.

La supervisión de las oficinas locales de registro civil es ejercida solamente por el alcalde respectivo. No se ejerce, por lo tanto, ningún otro control técnico o legal por una entidad de jerarquía superior del gobierno, en consideración a la autonomía del régimen municipal. Conforme lo establece el artículo 384 del Código Civil, la inspección y vigilancia de los registros, debería ser efectuada por el registrador civil de la ciudad capital y los registradores de las cabeceras departamentales hacia sus respectivos municipios; pero este mandato no se cumple en

la práctica, por falta de recursos financieros para cubrir los costos de viaje y estadía de los supervisores, o por negligencia en otros casos.

Desde el punto de vista técnico y legal, el registro civil en Guatemala carece de un organismo coordinador de la red de oficinas locales de registro civil que asegure coherencia de los procedimientos de registro y el estricto cumplimiento de las normas legales a nivel nacional y regional y que, al mismo tiempo, ejerza la **dirección técnica** permanente de las oficinas de registro, mantenga y opere un archivo central-científicamente organizado-del registro civil del país y provea los múltiples servicios para el que fué diseñado.

3. *PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO*

a. *MÉTODOS DE INSCRIPCIÓN DE LOS HECHOS VITALES*

Para propósitos legales, en cada oficina se registran los hechos vitales en libros empastados de gran peso y tamaño (50 cms. de largo por 40 cms. de ancho), que contiene 250 hojas cada uno, con dos actas pre-impresas por página. Se utiliza un libro para cada tipo de hecho vital, según lo que establece el art. 370 del Código Civil. Como medida de seguridad, en cada libro aparece un acta de apertura y una de cierre, que deben ser firmadas por el registrador civil respectivo (art. 383 del Código Civil), para garantizar que no se agreguen actas fraudulentas. No se preparan duplicados de las actas o de los libros. Estos son rotulados: "Libro de Nacimientos", "Libro de Defunciones", "Libro de Matrimonios", "Libro de Mortinatos" y "Libro de Divorcios" o cualquiera otra leyenda similar que identifique los hechos o actos del estado civil más el nombre del municipio. Cada tipo de libro lleva un número correlativo.

Los formatos de las actas de nacimiento y defunción son de diseño y contenido uniforme en todas las oficinas de registro, las de nacimiento incluyen espacios en el margen para las anotaciones relacionadas con modificaciones del estado civil, las identificaciones y cambios de nombre, así como el reconocimiento que hagan los padres (art. 404 del Código Civil).

En cambio, no existen normas de aplicación general para el registro de los divorcios y de las defunciones fetales, lo que permite que cada oficina adopte su propio procedimiento. En algunas oficinas de registro, las actas de divorcio se hacen totalmente manuscritas en libros que se adquieren en las librerías comerciales. En el caso de las defunciones fetales, ciertas oficinas de registro han optado por ingresarlas en el libro destinado a nacimientos vivos que se rotulan como "Mortinatos", otras las ingresan en el mismo libro de "Nacidos Vivos" y agregan la anotación marginal en el acta correspondiente que lleva la anotación "**Nacidos Muertos**". Todavía hay otras que no preparan actas de defunciones fetales sino que simplemente recogen la información en el formulario para fines estadísticos. Sin embargo, los problemas de diversidad de métodos del registro no incide en los informes estadísticos ya que éstos se llenan como es debido.

Las actas son pre-impresas y se completan a mano, con tinta azul o negra. Casi siempre se llenan a mano con letra corrida, originando problemas frecuentes de ilegibilidad. No hay previsiones para la utilización de tinta indeleble para la elaboración de las actas, como medio de garantizar su legibilidad por un prolongado período-cien años por lo menos- dados los actuales sistemas de archivo que guardan libros únicos.

El papel de las actas es de regular calidad (120 gramos), aspecto que contribuye a que éstas se deterioren con facilidad en corto tiempo por el manejo diario de los libros, que por su inmenso tamaño exponen innecesariamente otras actas al atender solicitudes de certificaciones. Se dice que el tamaño de los libros minimiza la posibilidad de que sean robados.

La Tipografía Nacional, dependencia del Ministerio de Gobernación, es la oficina encargada de imprimir los libros de registro para los nacimientos vivos, defunciones y matrimonios. Los libros son vendidos (Q.190 y 180) solamente en la ciudad capital de la República, Guatemala, a las oficinas de registro civil, a solicitud de los registradores civiles o sus representantes, quienes deben portar el aval del alcalde respectivo. No hay, por lo tanto, una política de distribución periódica de los libros a las oficinas de registro, ni venta descentralizada de los libros en agencias autorizadas del gobierno, para facilitar este penoso viaje de los registradores hasta la capital cuando el o los libros están a punto de terminarse. Este es un problema serio que debería ser resuelto a la brevedad posible.

Además, se producen problemas frecuentes de escasez de libros, debido a la insuficiente capacidad de imprenta de la Tipografía Nacional. Esto a su vez, obliga a que algunas oficinas de registro civil manden a imprimir los libros en imprentas privadas. La proliferación de imprentas que producen actas de registro civil, que dan origen a la nacionalidad, nombre, relaciones de familia de la población, es hoy un problema de gran trascendencia para el país sobre seguridad nacional y la seguridad del registro civil, en particular. Similar situación se observa con la impresión de carnets por la Tipografía Nacional, que se utilizan para la cédula de vecindad.

Es importante señalar que la oficina de Registro Civil de la Municipalidad de Guatemala, en la ciudad capital del país, se aparta del patrón de registro descrito anteriormente. Esta oficina registra los hechos vitales en tarjetas individuales (en cartulina crema: 32.5 cms.x 21.5 cms.), impresas y financiadas por la Municipalidad. Este procedimiento permite completar las actas, una por cada lado, utilizando máquina de escribir, resolviendo así el problema de ilegibilidad que a veces se presenta en las actas que se completan a mano. Por otro lado, facilitan el proceso de certificación al permitir el uso de fotocopadoras.

Como la experiencia ha demostrado que esta modalidad de registro en tarjetas individuales, presenta problemas de seguridad, entre ellos: la pérdida de actas, sustitución dolosa de las mismas, archivo de las actas en carpetas equivocadas, etc. La Municipalidad de Guatemala ha optado, para minimizar estos inconvenientes, por empastar las tarjetas en libros cada vez que se acumulan 500 tarjetas (1 000 actas), cualquiera sea el tipo de hecho vital. Es importante señalar que el tipo de empaste de libros utilizado en esta municipalidad permite flexibilidad y el uso de fotocopadoras para la certificación.

El contenido de las actas sirve sólo a los fines legales y de certificación para el que fueron diseñadas en cada una de las 351 oficinas de registro civil, incluida la de la ciudad de Guatemala. La recolección de información de hechos vitales registrados para fines estadísticos, se efectúa en formatos especiales por triplicado. Al momento de solicitarse el registro legal, el registrador civil llena el formulario respectivo (ver descripción en Sección B, 3).

En general, el proceso de registro de los hechos vitales es complejo y toma tiempo considerable tanto del registrador civil como del (los) informante (s).

En vista de que las autoridades del país desean aumentar la seguridad de expedición de los carnets de identidad (la cédula de vecindad), sustituyéndolos por una nueva tarjeta de identificación personal que incluya un número de identificación personal - será necesario que las actas de registro se rediseñen para servir también a estos nuevos fines de identificación.

La necesidad más inmediata tiene que ver con la estandarización de las actas y procedimientos de registro en todas las oficinas de registro civil, incluido el diseño de una política uniforme para el tratamiento de las muertes fetales y divorcios.

En la práctica, se observa una variedad de formatos de actas de divorcio y de defunciones fetales, incluida la preparación de textos manuscritos que, además de presentar problemas de ilegibilidad en algunos casos, constituyen un trabajo tedioso para los registradores civiles y consumen el tiempo de los informantes. Hace falta también mejorar la capacidad de impresión de la agencia que provee los libros, para asegurar su suministro regular y eficiente a las oficinas de registro.

Otra deficiencia consiste en la falta de archivos de respaldo de los libros de registro civil, cuya organización debería ser una preocupación de las autoridades del país. Estos archivos podrían ser organizados a nivel central, regional o la combinación de los dos.

El anexo No.1 ofrece muestras de las actas que se usan en Guatemala (Agosto de 1991), para el registro legal de los nacimientos vivos y defunciones.

b. LUGAR DE REGISTRO DE LOS HECHOS VITALES.

Los cinco tipos de hechos vitales objeto del presente estudio, se registran por el lugar de ocurrencia. Por regla general, el municipio es utilizado como referencia para establecer los límites geográficos del lugar de ocurrencia. Sin embargo, hay algunas excepciones para los hechos vitales de nacimientos vivos, defunciones fetales y defunciones que ocurren en cuatro hospitales de la ciudad de Guatemala, cuyos casos se registran en el recinto del hospital respectivo. Asimismo, hay 17 oficinas auxiliares de registro autorizadas cuyo ámbito es el límite geográfico de la respectiva aldea, valle, o sector de la ciudad de Guatemala.

En el caso de los hechos vitales ocurridos a guatemaltecos en el exterior, éstos se registran en los Consulados de Guatemala en los países correspondientes, los que periódicamente se informan al Ministerio de Relaciones Exteriores y éste a su vez a la Municipalidad de la capital del país, donde se guardan en archivos separados. No se elaboran informes estadísticos por cada hecho vital registrado en estos casos y como resultado, el Instituto Nacional de Estadística pierde este tipo de información en sus estadísticas vitales.

c. PLAZOS DE INSCRIPCION EN EL REGISTRO CIVIL.

Los plazos estipulados en el Código Civil para el registro de los hechos vitales y actos del estado civil son:

- (i) 30 días para los nacimientos (arto. 391);
- (ii) 24 horas para las defunciones y defunciones fetales (arto. 406);

- (iii) 15 días hábiles para los matrimonios civiles (arto. 102);
- (iv) No se ha establecido plazo legal para el registro de divorcios, generalmente se llevan a cabo dentro del año de obtenido el fallo judicial que confirma el divorcio, según el interés de cada persona en lo particular.

El período legal se determina con relación a la fecha de ocurrencia, excepto para el caso no legislado de divorcios. Se cree que los plazos legales establecidos para la inscripción de los hechos vitales y actos del estado civil, están aplicándose bien en el caso de Guatemala y que no hay necesidad de reajustarlos. Sin embargo, hace falta efectuar un estudio detallado de la magnitud del registro tardío de cada tipo de hecho vital, para tomar una decisión final sobre si es o no necesario reajustar los plazos de registro. Lamentablemente, al momento de prepararse este informe no existían tabulaciones de cada tipo de hecho vital cruzando fecha de registro por fecha de ocurrencia para esclarecer este aspecto, aunque es factible generarlas para los nacimientos, ya que la información está grabada en medios magnéticos en el Instituto Nacional de Estadística, no así para los otros tipos de hechos vitales.

En teoría, estos plazos deberían aplicarse con severidad, pero no hay una política uniforme en la práctica. Algunos registradores civiles suelen ser menos rígidos que otros, sobre todo cuando el plazo se ha excedido por un corto tiempo; por ejemplo, un o dos días en el caso de los nacimientos, defunciones y matrimonios. También se dan casos en que los informantes falsean las fechas de ocurrencia para evitar las multas.

d. PAGOS POR DERECHO DE INSCRIPCION

La inscripción de los hechos vitales en los registros civiles es gratuita en toda la República, si éstos se efectúan dentro de los plazos establecidos por la ley.

e. REQUISITOS PARA EL REGISTRO

Para el registro de un nacimiento vivo, se requiere la presentación de la cédula de vecindad del padre y la de la madre, el certificado médico de nacimiento (en formularios preparados por el Instituto Nacional de Estadística) y, en ausencia de éste, la constancia de parto expedida por la comadrona o partera empírica (en formularios especiales proporcionados por el municipio respectivo).

Para el registro de una defunción (incluida una defunción fetal), se requiere el certificado médico de defunción (en formularios preparados por el Instituto Nacional de Estadística); para los casos sin certificación médica se requiere el "certificado de defunción" expedido por el alcalde auxiliar (nominados por los alcaldes en poblaciones rurales) o el jefe de la policía del lugar. En el caso de defunciones fetales, por la comadrona. Estos certificados son refrendados por el puesto de salud respectivo, debiéndose presentar la cédula de vecindad del informante y la del difunto (no se aplica para la defunción fetal).

En el caso de inscripción de un matrimonio civil, el registrador opera con base en los avisos que envía la autoridad que haya celebrado la ceremonia: un Notario, el Alcalde o Ministro

de Culto, quienes deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley (artos. 92 a 97, 99, 101 a 103 y 423 a 425 del Código Civil).

Para la inscripción del divorcio es indispensable la presentación de certificación de la sentencia del juicio de divorcio, dictada por un tribunal de justicia.

En general, los requisitos establecidos para el registro de los hechos vitales no deberían constituir en sí mismos obstáculos para la cobertura del registro civil; pero el problema surge por dos razones:

- (i) la población de bajos niveles educativos, desconoce los requisitos para el registro
- (ii) hay personas que carecen de cédula de vecindad. Estos casos presentan problemas a los oficiales de registro.

f. PROCEDIMIENTOS PARA LOS REGISTROS TARDIOS

No obstante que los plazos estipulados por la ley para el registro de los hechos vitales y actos del estado civil parecen adaptarse bien para la gran mayoría de la población, siempre ocurren declaraciones tardías, es decir solicitudes de registro cuando se ha vencido el plazo legal para su inscripción. En Guatemala se producirían más frecuentemente registros tardíos de nacimientos, luego de matrimonios y en menor grado de defunciones y defunciones fetales. No se producirían omisiones de registro de divorcio, aun cuando no se ha fijado plazo legal para su registro, debido al procedimiento de registro establecido.

Las oficinas de registro civil aplican multas a los informantes cuando los plazos de registro se han excedido. "Toda persona obligada a dar aviso para que se haga una inscripción, que no lo hiciese dentro de los plazos señalados en este Código, incurrirá en multa que no baje de dos quetzales ni exceda de diez (arto, 386, Código Civil),⁴ dependiendo de su condición socioeconómica. Al presente, estas multas resultan pequeñas y simbólicas. El estudio detallado sugerido sobre el problema de registros tardíos proporcionará elementos de juicio para determinar su importancia y decidir sobre el sistema de las multas. Paralelamente, será necesario educar a la población sobre los plazos legales para el registro.

Así como hay cierta flexibilidad en la aplicación de los plazos legales, hay también flexibilidad, o por lo menos diversidad de criterios de una oficina de registro a otra, para decidir cuándo se aplica la multa solamente y cuándo es necesario seguir un proceso judicial o notarial para el registro. Los registradores civiles, por lo general, tienen en cuenta el estado socioeconómico de los solicitantes. Por ejemplo, en caso de registro de nacimientos tardíos, algunas oficinas aplican las multas cuando la declaración del nacimiento se hace entre 1 a 4 semanas de vencido el plazo legal. Para los nacimientos cuyo plazo de vencimiento es mayor, los informantes son requeridos a seguir procesos judiciales o notariales, al cabo del cual los nacimientos son registrados, frente a las sentencias judiciales o notariales respectivas. Naturalmente, estos últimos procedimientos son más costosos y toman mayor tiempo y pueden resultar en el desaliento total del informante, originando omisiones de registro.

⁴ \$ USA 1 = Q 5.00 en Agosto de 1991.

Un ejemplo de la diversidad de criterios en este aspecto, lo ofrece la oficina de Registro Civil de la ciudad de Guatemala, en donde se exige el proceso judicial cuando el registro de nacimiento se solicita 10 ó más años después de ocurrido (el límite era de 18 años en 1987). En todos los otros casos se aplican las multas de Q. 2 a 10 solamente.

El aspecto más importante de los bajas multas que se cobran es que promueven el doble registro, como se verá más adelante.

Los matrimonios civiles que celebran los alcaldes son notificados, casi de inmediato, al registrador civil para su registro legal y anotaciones correspondientes en las partidas de nacimiento y en las cédulas de vecindad de los novios. En estos casos son poco frecuentes los registros tardíos. Sin embargo, los matrimonios civiles que celebran notarios y ministros de culto, quienes deben dar aviso **circunstanciado** (art. 102 Código Civil), en el plazo de 15 días hábiles siguientes al matrimonio, en la práctica, observan dilaciones de varios meses. Hay casos extremos en que se registran con varios años de atraso. Tampoco hay criterios uniformes de cuándo aplicar la multa (de Q 1.00 a 5.00 para el caso de matrimonios) o exigir el proceso judicial o notarial.

Por lo general, tampoco existen procedimientos uniformes en todo el país para los registros tardíos. En algunas oficinas se inscriben en los libros correspondientes de uso actual, con anotaciones en el margen del acta que dan cuenta del registro tardío. En otras oficinas de registro civil tienen libros separados para los registros tardíos.

Cada hecho vital registrado fuera de los plazos legales, debería dar origen al informe estadístico respectivo. Sin embargo, en este aspecto hay también diversidad de criterios entre las oficinas de registro civil del país. Algunas llenan el informe estadístico una vez asentada el acta, otras sólo preparan el acta. Si este último procedimiento fuese de una magnitud considerable, estaría alimentando omisiones sistemáticas en las estadísticas vitales. Estas omisiones podrían ser fácilmente rescatables si las autoridades del país deciden uniformar los criterios en las 351 oficinas de registro.

g INCIDENCIA DEL DOBLE REGISTRO EN LOS REGISTROS CIVILES DE GUATEMALA.

Al presente, no es posible conocer con exactitud su impacto en la cobertura total del registro, aunque se conocen casos aislados de doble registro de un mismo hecho vital, cuando han sido accidentalmente detectados por las autoridades nacionales. Contribuye a esta situación la actual organización del registro civil, que reposa en una red de 351 oficinas locales sin interconexión entre ellas y sin administración regional o nacional. Los hechos vitales que registra una oficina local son del total desconocimiento de las otras 350 y el país, como conjunto, desconoce lo que registran las 351, excepto el número total de casos por año, a través de las estadísticas vitales, si es que por acaso les llega una publicación.

Otro factor que propiciaría el doble registro, siempre en el nivel hipotético, es el proceso de certificación vigente de los hechos vitales, unido a las bajísimas multas que se aplican para los casos de registros tardíos (de 2 a 10 quetzales).

La certificación de hechos vitales se hace a nivel local solamente, en el municipio en que se registró el hecho vital. Esta práctica no solamente es insegura para el registro civil como institución, sino que es inconveniente para las personas que requieren certificación, cuya residencia actual es diferente a la de registro, ya que implica viajes de ida y vuelta entre el municipio de residencia y el de registro. Es probable que al considerar los factores de tiempo y costo, algunas de estas personas interesadas en obtener certificación de su nacimiento, opten por registrarse de nuevo, como si se tratase de un "nacimiento tardío", acogiéndose a la multa de 2 a 10 quetzales solamente.

El registro civil en Guatemala es, por lo tanto, muy vulnerable a duplicaciones de registro que no es posible controlar, dada la forma en que está organizado y operado.

A menos que se organice y opere un archivo central, que cuente con una base sistematizada de datos que incluya cada uno de los hechos vitales que se registran en el país, se diseñen los procedimientos para su actualización, operación y mantenimiento, por una agencia del Estado (cualquiera sea la tecnología moderna a emplearse), el **problema de doble registro** seguirá latente en Guatemala.

4. *LOS REGISTRADORES CIVILES LOCALES*

a. *TIPO DE PERSONAL NOMBRADO*

En Guatemala, los alcaldes, uno por municipio tienen la responsabilidad por el registro de los hechos vitales que ocurren en el municipio de su jurisdicción. Sin embargo, son los secretarios municipales elegidos por las propias corporaciones, quienes en la práctica ejercen el cargo de registradores civiles (art. 373 del Código Civil). Hay tantos registradores como oficinas de registro primarias en el país (330). Además existen 21 registradores auxiliares en centros hospitalarios, aldeas y valles, en los que funcionan oficinas auxiliares de registro. En la práctica, hay también un número de registradores auxiliares para asistir a los registradores civiles en las oficinas de registro con mayor demanda. Para el desempeño del cargo es indispensable ser guatemalteco natural y persona idónea y de reconocida honorabilidad, según el mandato legal.

El Código Civil establece que en la capital y, si fuere posible, en las cabeceras departamentales; el registrador deberá ser abogado y notario, colegiado y hábil para el ejercicio de su profesión; pero solamente en la capital del país se cumple con este mandato.

b. *PERMANENCIA EN EL CARGO DE REGISTRADOR CIVIL.*

Los puestos de registradores civiles son, por lo general, nombramientos de corto plazo que coinciden con el período de permanencia de los alcaldes. Estos últimos son electos cada 2.5 años en municipios con población menor de 20,000 habitantes y cada 5 años en municipios cuya población es de 20,000 habitantes o más.

Cualquier programa orientado al mejoramiento del registro civil en el país, debería tratar de minimizar los cambios de registradores civiles, a menos que se descubran acciones dolosas que les impidan desarrollar una carrera administrativa, o razones de salud, etc. Los cambios frecuentes, atentan contra la eficiencia, veracidad y seguridad del registro civil. Además, la temporalidad en el cargo representa un factor negativo en los programas de adiestramiento dirigido a este personal-que es la piedra angular del sistema de registro civil- cursos que deben organizarse en el corto y mediano plazos para mejorar y modernizar el servicio.

c. REGISTRADORES A TIEMPO PARCIAL

Por lo general, el cargo de registrador civil es ejercido paralelamente con otras funciones propias de los secretarios municipales. Eventualmente, en las municipalidades de alta demanda, por ejemplo en la municipalidad de la ciudad de Guatemala, el registrador civil, abogado y notario, está dedicado exclusivamente al registro de los hechos vitales, a expedir certificaciones de los hechos y actos registrados y a recolectar y transmitir información de hechos vitales registrados para fines estadísticos. Ellos son también los encargados de salvaguardar los libros de la oficina, en su calidad de depositarios que son del registro civil.

d. ADIESTRAMIENTO Y APTITUD PARA EL PUESTO.

Los registradores civiles del país tienen un promedio de 5 años de educación, según la encuesta postal conducida por el INE en agosto de 1991. El promedio de años de educación de los auxiliares de registro es también de 5 años. Las variaciones de estos promedios educativos son pequeñas de un municipio a otro, con excepción de la oficina de registro civil de la ciudad capital que observa los promedios más altos del país.

No obstante que el registro civil se estableció en Guatemala hace ya más de un siglo, no existe un programa de entrenamiento periódico. Los registradores civiles no han recibido adiestramiento formal ya sea de una entidad estatal o paraestatal, en aspectos concernientes a los fines legales técnicos y estadísticos del registro civil, que les permita mejorar el desempeño de sus funciones. Además, no disponen de manuales con los procedimientos de registro, definiciones y conceptos inherentes al registro civil y a las estadísticas vitales que orienten y respalden su trabajo. Algunos registradores civiles tienen sólo copias del código civil del siglo pasado, otros cuentan con la última versión del código civil de Guatemala. Esta guía legal, resulta muy genérica en lo concerniente a los procedimientos de registro de los hechos vitales y no agota todas las posibilidades que en la práctica se presentan, resultando a todas luces insuficiente.

Aparte de la presencia tácita del alcalde, quien en teoría, es el indicado a garantizar tanto la pureza del registro civil, como la correcta aplicación de la ley pertinente, ninguna otra agencia del Estado se ha preocupado o se preocupa de ejercer supervisión periódica del trabajo técnico que los registradores realizan. Mucho menos se preocupan de adiestrarlos. La única modalidad de entrenamiento vigente es la trasmisión de conocimientos de un registrador a otro, con todas las deficiencias que este procedimiento implica para un trabajo tan importante y de tanta trascendencia para la seguridad nacional.

La ausencia de coordinación y dirección técnica, es otro vacío importante que hay que corregir en la actual organización del registro civil del país. Este aspecto tiene efecto directo en la calidad, seguridad, confiabilidad, oportunidad e integridad del registro civil de Guatemala. Como consecuencia, tiene efecto directo también en la confiabilidad y seguridad de la cédula de vecindad, registro de ciudadanos, padrones electorales, estadísticas vitales, etc. que están estrechamente ligados al registro civil.

e. *REMUNERACION DE LOS REGISTRADORES CIVILES*

Los registradores civiles que son empleados de las oficinas municipales respectivas, reciben sueldos mensuales de estas instituciones como secretarios municipales y no como "registradores civiles". Hay algunas excepciones a este patrón general, cuando la oficina de registro civil atiende a una área densamente poblada. Por ejemplo, en el caso de la oficina de registro civil de la ciudad de Guatemala, capital del país, el registrador civil es un funcionario de la municipalidad a dedicación exclusiva al registro civil y recibe sueldo como tal. En este caso, el nombramiento siempre exige como requisito ser abogado y notario (art. 373 del Código Civil).

En vista de que la gran mayoría de registradores civiles no trabaja exclusivamente para el registro, en la práctica se genera congestión en las oficinas de alta demanda. Los secretarios municipales resuelven este problema delegando sus funciones a otros empleados de la municipalidad, quienes actúan como **auxiliares del registro civil**. Ellos también reciben sueldo mensual de la municipalidad respectiva.

El sueldo mensual promedio de registradores civiles en el país, según la encuesta postal del INE de 1991, es de Q. 290 para los registradores titulares y va de Q. 120 en el departamento de Sololá, a Q. 410 en el departamento de El Progreso. El promedio de sueldo mensual de los registradores auxiliares que asisten en las municipalidades es de Q. 253 y oscila entre Q. 139 a 372 en los departamentos de Suchitepéquez y Escuintla, respectivamente.

5. *LOS INFORMANTES PRINCIPALES Y ALTERNOS*

El código civil de Guatemala (Rev. 1964) asigna la responsabilidad para el registro de nacimientos vivos, en primer lugar, al padre, luego a la madre del recién nacido y, en tercer lugar, a otras personas que hayan asistido al parto. Explícitamente en este último caso se establece que "los padres podrán cumplir esta obligación por medio de encargado especial; pero el registrador civil deberá citarlos para que dentro de un término que no pase de sesenta (60) días, ratifiquen la declaración" (art.392 del Código Civil).

Para el caso de las defunciones y defunciones fetales, la responsabilidad se asigna al jefe de la casa o establecimiento donde hubiese fallecido alguna persona (ocurrido la muerte fetal) o por medio de otras personas autorizadas en un término que no exceda de 24 horas" (art. 406 del C.C).

Cuando se revise el marco legal del registro civil, sería necesario designar como informante principal a la madre del nacido vivo o defunción fetal, debido a que el informe estadístico de estos hechos vitales, que se llena paralelamente al acta legal, contiene preguntas sobre la fecundidad de la madre. Es ella quien conoce, con mayor precisión que el padre, este tipo de datos; segunda prioridad debiera darse al padre para ambos casos (a excepción de que la madre haya fallecido).

Cabe señalar el importante apoyo que reciben las oficinas de registro civil de los "alcaldes auxiliares" de comunidades campesinas. Ellos tienen el rol de "notificadores" y "certificadores" de defunciones que no reciben atención médica. Los "alcaldes auxiliares" son personas residentes en las comunidades rurales, quienes tienen, entre otras funciones, la de

alertar a la población de su circunscripción sobre la necesidad de registrar, dentro de los plazos legales, los nacimientos vivos, las defunciones fetales y las defunciones. Además, ellos son los encargados de expedir la notificación de fallecimientos, de aquellos casos que ocurren sin atención médica, en formatos impresos proporcionados por la municipalidad respectiva. Un rol similar cumplen las parteras empíricas o comadronas que atienden los partos; quienes también **notifican** los nacimientos y defunciones fetales que atienden, en formatos especiales impresos por el Ministerio de Salud Pública. Estos sirven como documentos referenciales para el subsecuente registro legal.

Este personal periférico que da apoyo al registro civil, pareciera estar contribuyendo a minimizar las omisiones de registro de nacimientos vivos, defunciones fetales y defunciones. Lo que sugiere que cualquier programa de entrenamiento sobre registro civil y estadísticas vitales, no solamente debería incluir al personal del registro civil del país, sino que debería extenderse a los grupos de alcaldes auxiliares, parteras empíricas y personal de salud. Este aspecto es de gran relevancia para incrementar tanto la calidad como la integridad del registro, especialmente en cuanto concierne a la recogida de causas de muerte y causas de muerte fetal, que hoy sufren con este tipo de certificaciones por personas empíricas sin entrenamiento.

Para el registro de un matrimonio civil, los novios proveen la información, generalmente antes de la celebración del matrimonio, que sirve tanto a los fines legales como estadísticos. El celebrante: el alcalde, notario o ministro de culto, notifica luego al registrador civil del lugar de residencia de uno de los novios, mediante una copia certificada del acta o aviso circunstanciado de la misma, a fin de proceder a la preparación del acta legal en el registro civil y de las anotaciones correspondientes. El acta de celebración del matrimonio es por lo tanto distinta del acta legal del matrimonio que prepara el registrador civil. El matrimonio es válido sólo cuando el acta legal del matrimonio ha sido elaborada por el registrador civil, con la información proporcionada por el notificante.

Cuando se trata de matrimonios civiles que celebran los alcaldes en los propios recintos de las municipalidades, la copia del acta de celebración se obtiene casi de inmediato para el subsecuente registro legal de los matrimonios civiles en la oficina de registro civil, que también, por lo general está dentro de la misma municipalidad.

En la práctica, se presentan casos de notificaciones tardías, cuando los matrimonios civiles son celebrados por los notarios o ministros de culto, a veces el atraso es de uno o dos años. Tales casos tienen efectos técnicos sobre la calidad de los datos, la oportunidad de los registros y sobre la cobertura.

El acta de divorcio se prepara frente a la notificación del juzgado que emite la sentencia. Una de las partes lleva la notificación al registrador civil del municipio donde se celebró el matrimonio civil, quien efectúa las anotaciones del caso en las partidas de nacimiento de los excónyuges y en los respectivos registros de vecindad. La notificación del juzgado contiene toda la información requerida tanto para el registro legal como para completar el informe estadístico correspondiente.

6. ARCHIVOS DEL REGISTRO CIVIL

Como ya se anticipó, no existe en el país un archivo nacional o archivos regionales de registro civil. Por lo tanto, en esta sección describe la organización de los archivos legales de registro civil, a nivel de oficinas primarias de registro.

Al describirse los procedimientos de registro, se hizo referencia al uso de libros empastados de gran volumen, en los que se asientan los hechos vitales por orden cronológico de registro. La razón para utilizar estos libros tan voluminosos y pesados reside en minimizar los riesgos de que sean fácilmente removidos o robados de la oficina de registro civil.

La cubierta y a veces el lomo del libro, indica el tipo de hechos vitales que contiene: **Nacimientos, Defunciones, Mortinatos, Matrimonios, Divorcios**, seguido del nombre del municipio. Dentro de cada tipo de hecho vital los libros se numeran en forma secuencial. Las páginas de los libros también están numeradas correlativamente (vienen impresos de la Tipografía Nacional). Las actas son numeradas correlativamente dentro de cada libro por el registrador civil. Cada hoja del libro contiene cuatro actas y el libro, 1000 actas o partidas.

Dependiendo de la densidad de la población, un libro de nacimientos, puede guardar el registro de nacimientos de uno, dos, o varios años. Sólo se abre un nuevo libro cuando el último folio destinado a "actas" ha sido agotado.

Los libros se archivan, por tipo de hecho vital, en estantes o anaqueles abiertos, generalmente de madera, siguiendo una numeración secuencial y un orden cronológico, de los más antiguos a los más recientes.

Como medida de protección, algunas oficinas de registro civil disponen de cuartos destinados exclusivamente al archivo de libros de registro, limitándose el acceso del público. Esta práctica aumenta la seguridad de los libros de registro, minimiza los riesgos de alteraciones dolosas de actas, robos de actas. Pero la gran mayoría de oficinas de registro civil conservan los libros en el mismo ambiente en que se efectúa el registro; es decir, están expuestos al público y, por ende, la seguridad disminuye considerablemente.

La oficina de registro civil de la ciudad de Guatemala presenta una mejor organización de su archivo, complementado por índices alfabéticos computarizados para cada libro.

Ninguna de las 351 oficinas de registro civil tiene provisiones para proteger los libros contra una serie de riesgos, como excesiva humedad, presencia de roedores e insectos, eventualidad de incendios, etc.. En el caso que ocurriera un incendio, la oficina de registro perdería, sin esperanza de recuperación con plena confiabilidad, parte o todo su archivo. Recuérdese que no hay duplicados de actas ni libros en ninguna otra parte del país. Son registros únicos.

En las circunstancias actuales, todas las oficinas de registro civil sin excepción, están expuestas al riesgo de quedarse sin libros de registro ante una catástrofe como: inundaciones, terremotos, incendios (accidentales o intencionales), desaparición de libros. La falta de respaldo a los libros de registro civil, es un serio problema para la seguridad nacional, que merece

atención de las más altas autoridades del país. Sería deseable que este problema fuese resuelto en el plazo más corto posible.

Durante las visitas de estudio a 14 oficinas de registro civil, se verificó que algunas han intentado resolver este problema de seguridad e integridad de los libros de actas, mediante el uso de tecnología moderna. En algunas oficinas han microfilmado sus libros desde 1877 hasta 1940. Pero los microfilms de los libros están guardados dentro de las mismas oficinas de registro civil, con lo que se pierde la finalidad de que sirvan de respaldo a los libros, en caso de siniestros, catástrofes, etc. La preparación de libros duplicados de registro (archivos magnéticos, microfilms, microfichas, etc.) evitaría tener que efectuar reposiciones masivas de las actas de registro, con toda la gama de problemas de seguridad que este proceso implica. Las actas de respaldo, cualquiera que sea el medio que se adopte, deben estar preservadas en lugares distintos a los archivos locales y deben ser dotados de las condiciones necesarias para que ofrezcan alta seguridad.

Es importante hacer notar que la construcción de un archivo central de registro civil, que incluya una base sistematizada de datos, para servir a los fines de certificación y otros propósitos del Estado, será una actividad que requerirá un largo tiempo, ya que chocará con la imposibilidad de leer el contenido de un gran número de actas debido a la mala calidad de tinta empleada. En otros múltiples casos, faltan secciones de las actas, debido a que el papel se está desintegrando en pedazos por el manejo diario y paso del tiempo. Es necesario desarrollar paralelamente la reposición de actas y libros, a nivel de cada oficina primaria de registro, para alimentar, sin interrupción, la construcción del archivo central.

En función de la presente organización del registro civil de Guatemala, los archivos locales cumplen un rol fundamental en la certificación de los hechos vitales, constituyéndose en los únicos puntos de certificación. Como se dijo antes, el interesado, debe acudir personalmente a la oficina donde fue registrado el hecho vital. La certificación se solicita verbalmente (certificado de Nacimiento, Matrimonio, Divorcio, etc.). El acta solicitada es ubicada manualmente en el libro, por el registrador civil. Los elementos de referencia son: una copia del informe estadístico que fue entregado al momento de efectuarse el registro, como constancia. Esta contiene el No. de libro, No. de página, No. de acta, fecha de ocurrencia, fecha de registro, nombres y apellidos, entre otros elementos. En ausencia de esta constancia, la localización del acta se hace por referencia verbal de nombres y apellidos, junto con la fecha de registro.

La certificación se efectúa, a máquina de escribir o a mano, dependiendo de los recursos de la oficina, siempre en papel especial sellado, de acuerdo al mandato legal. En general se prepara, o bien una transcripción completa del acta original, o un resumen de ésta. El interesado debe pagar Q.0.50 por la certificación, monto que cubre solamente los gastos de papel y timbres fiscales. La oficina de registro civil de la Municipalidad de Guatemala dispone de fotocopadoras para la expedición de certificaciones de registro. El costo es de Q.2.25, más el costo del papel sellado y timbre fiscal que se adjunta a la fotocopia de la partida.

Teniendo en consideración que no todas las oficinas de registro civil tienen máquinas de escribir y menos fotocopadoras, se sugiere imprimir formularios, de contenido uniforme, para la certificación de hechos vitales de nacidos vivos, defunciones, matrimonios y divorcios en todo el país. Podría usarse papel especial que impida la falsificación de estos documentos tan importantes. La Tipografía Nacional podría asumir esta responsabilidad temporalmente, en

tanto se crea la Dirección Nacional que administraría la red de oficinas locales de registro civil. En principio, este procedimiento, de bajo costo, eliminaría la diversidad de textos y modalidades de certificación de una oficina a otra. Además, disminuiría la carga de trabajo del registrador civil. Al agilizar el servicio, disminuiría la congestión de público solicitante de certificaciones en las oficinas de registro. Estos formularios impresos para la certificación, pueden ser completados en letras de imprenta o a máquina.

Se estima en alrededor de 20,7 millones de registros (nacimientos vivos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios), el volumen de registros acumulados hasta hoy en las oficinas primarias de registro civil de Guatemala, correspondiente a los años 1900 a 1990. Además, el país registra alrededor de 464 000 hechos vitales por año (38 700 por mes) entre: nacimientos vivos, defunciones fetales, defunciones, matrimonios y divorcios solamente. A esta cifra hay que agregarle el número de certificaciones, adopciones, expedición de cédulas de vecindad y otros registros que se consideren pertinentes, como parte del archivo general. Nótese que el número de certificaciones de hechos vitales anuales es mayor que 464 000 actas registradas en el mismo periodo. En efecto, en virtud del método de registro establecido, cada hecho vital registrado recibe una constancia inmediata (entrega al informante). En adición a estos casos, hay un número, hoy desconocido a nivel de país o municipio, de certificaciones expedidas de hechos vitales registrados en años anteriores.

La configuración de un archivo nacional de registro civil, sea este manual, computadorizado, o la combinación de los dos, tendría que tomar en cuenta estas referencias fundamentales.

7. REPOSICIONES DE ACTAS DEL REGISTRO CIVIL

El paso del tiempo y el constante uso de los libros han hecho que éstos se deterioren, se rompan o que las actas mismas se tornen ilegibles por la pobre calidad de tinta, por lo general no indeleble utilizada al prepararlas. A estos factores, se agrega la posibilidad de destrucción total o parcial de los registros por exposición a factores ambientales adversos: excesiva humedad, presencia de insectos, roedores, incendios, etc. La reconstrucción de las actas se torna en un proceso lento al no existir duplicados en el país.

Aunque el Archivo General de Centro América (AGCA), ubicado en la capital de la República, recibe regularmente una copia del informe estadístico de cada hecho vital que se prepara por triplicado, estos carecen de valor legal. El archivo de AGCA tampoco puede catalogarse como un archivo completo de las boletas estadísticas. Sin embargo, éste puede cumplir un rol importante en el proceso de reposición de libros y actas que hoy muestran dramáticos signos de deterioro en algunos archivos locales, especialmente los libros de 1950 hacia atrás. Los informes estadísticos pueden servir a este propósito ya que contienen todos los rubros del acta legal, más información de utilidad estadística.

En Guatemala, las reposiciones de actas están reguladas en disposiciones legislativas especiales para cubrir casos de reposición de actas en mal estado o que han sido destruidas. Sin embargo, las inspecciones a las oficinas de registro civil permitieron recoger claras evidencias de que tales disposiciones legales no se están cumpliendo.

En los últimos años, el país ha vivido experiencias de violencia que incluyeron el incendio intencional de las oficinas de registro civil en Quiché y Huhuetenango. Como resultado, se destruyeron totalmente los libros activos y pasivos de sus archivos. Esos dos casos debieran haber dejado suficiente experiencia en el país para que la red de oficinas tomara medidas de protección de sus archivos. Un duplicado del acta original, cualquiera que sea el medio que se adopte, debería conservarse en otro lugar distinto al de registro, como medida de seguridad nacional.

Para resolver el problema de Quiché y Huehuetenango, fue necesario emitir disposiciones legales específicas, con período de vigencia temporal, para la reposición masiva de las actas y libros. Dichos dispositivos permitieron que la población afectada de las comunidades mencionadas, acudiera a los municipios respectivos a reconstruir sus actas, con la presentación de la cédula de vecindad y de algún otro documento referencial (certificación efectuada en el pasado, testigos, etc.), evitándose así prolongados y costosos procesos judiciales o notariales. Sin embargo, este procedimiento, si bien inevitable en estos casos particulares, ofrece alto riesgo de que se produzcan registros indebidos, se alteren datos de los interesados, fechas de ocurrencia, e incluso se inscriban extranjeros como guatemaltecos. Desde entonces nada se ha hecho para prevenir casos como éstos en otras oficinas del país.

8. EVALUACIÓN DEL REGISTRO CIVIL DE GUATEMALA

El gobierno de Guatemala ha efectuado, en la última década, importantes esfuerzos para apreciar el grado de desarrollo del registro civil, con el apoyo de asistencia internacional por períodos cortos, uno en 1982 y otro en 1986.⁵ Ambos originaron informes que ofrecen detalles del marco legal, estructura administrativa, funcionamiento, bondades y limitaciones del registro civil, apreciaciones del grado de cobertura de registro, etc. No hay sin embargo, experiencias de campo (encuestas) dirigidas específicamente a medir el grado de cobertura del registro civil, para determinar cuánto se debe a omisión propiamente dicha (no registro de hechos vitales) y cuánto a problemas de transmisión de los informes estadísticos de los hechos vitales registrados al Instituto Nacional de Estadística que produce las estadísticas vitales. De modo que se dispone sólo de algunas fuentes demográficas, generadas durante la década de los años ochentas, para estimar el grado de cobertura de las estadísticas vitales provenientes del registro civil, por comparación con estimaciones de tasas vitales derivadas por métodos indirectos, tal como se informa en la sección 6 del capítulo B (Sistema de Estadísticas Vitales).

Muy poco se ha hecho para implementar las recomendaciones emanadas de los informes de 1982 y 1986. En consecuencia, el registro civil ha permanecido sin cambios importantes en los últimos años. A estos esfuerzos, se suma el presente estudio que espera llamar la atención de las

⁵ 1982: Gaete-Darbó, Adolfo; Director de la Unidad Regional de Registro Civil. Estadísticas Vitales. Instituto Interamericano del Niño. Montevideo, Uruguay (26 de octubre al 6 de noviembre de 1982).

1986: Gonzales-Díaz, Violeta; Oficina de Estadística de Naciones Unidas - Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (9 al 22 de 1986).

1991: Gonzáles-Díaz, Violeta; Oficina de Estadística, Naciones Unidas e Instituto Nacional de Estadística, República de Guatemala.

autoridades a cargo de las instituciones involucradas en los procesos de registro y estadísticas vitales, para resolver los problemas señalados.

Los estudios de 1982 y 1986 coinciden en reconocer que el marco legal que respalda el registro civil de Guatemala necesita una revisión profunda, en función de los objetivos que debe cumplir un sistema moderno de registro civil. La nueva ley, deberá por lo tanto especificar tanto los objetivos del sistema de registro civil como las funciones, estructura administrativa, organización periférica, sus interrelaciones y estrecha colaboración y cooperación con otras instituciones del Estado, como por ejemplo con: el Instituto Nacional de Estadística que elabora las estadísticas vitales, el Ministerio de Salud, el Seguro Social, el Registro Electoral, el Registro de Ciudadanos, el Servicio de Identificación de la Población (cédula de vecindad), etc.

La ley que norma y regula el registro de los hechos y actos del estado civil en Guatemala, como se ha reiterado en este estudio, es el Código Civil, dentro del cual hay un capítulo que incluye aspectos relativos a procedimientos de registro, registradores civiles, informantes, plazos para el registro, multas y sanciones. Sin embargo, dado que el Registro Civil es un servicio eminentemente técnico, multidisciplinario, un capítulo en el Código Civil no es suficiente. Los estudios revelan la ausencia de una ley adecuada para dar soporte al sistema de registro civil del país, es decir, una Ley Orgánica del Registro Civil y su respectivo reglamento.

Los estudios convergen también a señalar que la mayor debilidad de la organización administrativa es la ausencia de una oficina o departamento central del Estado que administre, coordine y dirija técnicamente a la red de oficinas del registro civil. Las oficinas locales de registro tienen poca o ninguna conexión entre sí y la mayoría opera y mantiene sus registros manualmente. Su creación es considerada como un elemento clave para promover la modernización del registro civil en el país y sacarlo del estancamiento en que se encuentra, hoy ligado a las municipalidades. El registro civil de Guatemala todavía no ha alcanzado una evolución administrativa adecuada y, por lo tanto, es difícil establecer un programa permanente de monitoreo y evaluación en las condiciones actuales.

La trayectoria seguida por el Registro Civil de Guatemala en materia de organización, que fué una función del Organismo Ejecutivo, de 1877 hasta 1964, año a partir del cual pasó a ser una función municipal, no ha probado ser un cambio eficiente de administración. Todo lo contrario, los registradores son nombrados por las corporaciones sin exigir requisitos mínimos de educación y adiestramiento para el cargo; las oficinas funcionan con autonomía y sin dirección técnica, propiciando que las disposiciones legales no siempre se interpreten de manera uniforme. En ausencia de liderazgo técnico y administrativo, el registro civil continuaría estancado como hasta ahora.

Es probable que, gracias a la red de oficinas de registro civil relativamente extensa, a la colaboración de la población, la omisión de inscripción de hechos vitales y actos del Estado Civil de las personas sea pequeña: alrededor del cinco por ciento de los nacimientos y las defunciones quedarían fuera del alcance del registro civil cada año. Desde el punto de vista de la cobertura, se diría que el registro civil de Guatemala es razonablemente bueno ya que casi el cien por ciento de la población y de las áreas geográficas del país tienen acceso al servicio. Estaría entonces cumpliéndose uno de los objetivos básicos para el que fue creado: registro de todos los hechos vitales y actos del estado civil que ocurren en su territorio. **Pero cualitativa, técnica y administrativamente necesita ser substancialmente mejorado y fortalecido.**

No se puede concluir por ejemplo que los instrumentos legales que elabora: las actas o partidas de los hechos vitales y actos del registro civil, sean cien por ciento auténticos, confiables, que puedan servir como prueba oficial plena, permanente e irrefutable de su ocurrencia. En este sentido, el registro civil es altamente vulnerable a una serie de irregularidades como: adulteraciones de actas, fechas de ocurrencia, duplicaciones de registro, etc., debido precisamente a que no existe vigilancia administrativa y técnica del trabajo que realizan los registradores civiles ni de los archivos. No se ejerce control, por autoridades del Estado, sobre lo que se registra y cómo se registra.

En general, el registro civil del país no puede ser catalogado como ordenado, sistemático, científicamente administrado, regulado y controlado. Ni aún los archivos locales de registro civil presentan estas características. Por el contrario, la mayoría muestra deficiencias de organización y mantenimiento. Los libros de actas de 1950 hacia atrás por ejemplo, muestran dramáticos signos de deterioro e indican que el Estado tiene que efectuar reposición masiva de actas y libros de registro casi con carácter impostergable. La responsabilidad directa la tienen los alcaldes y luego los registradores civiles, más no la población afectada (población de 40 y más años de edad). Recuérdese que son libros únicos. Por otro lado, hace falta estandarizar los procedimientos de registro en todo el país.

En este contexto del registro civil y de oficinas locales de registro, contrasta la oficina de Registro Civil de la ciudad de Guatemala. Allí los procedimientos de registro se han simplificado, la certificación cuenta con el apoyo de fotocopadoras, su archivo está mejor organizado y en mejores condiciones de mantenimiento. Es posible percibir también una mejor administración del servicio, posiblemente porque su registrador civil es un profesional (abogado) y ejerce un mayor liderazgo.

Los bajos niveles educativos de los funcionarios que desempeñan el cargo de registradores civiles y registradores auxiliares, pueden señalarse también como factores que contribuyen al estado actual del registro civil. A ello hay que agregar la ausencia de adiestramiento específico para ejercer el cargo de registrador civil, la temporalidad de sus nombramientos, la no existencia de manuales para dirigir su trabajo. Aunque, en teoría, la ley manda que su trabajo sea supervisado por los registradores de las cabeceras departamentales respectivas, esto no se da en la práctica porque no hay recursos para cubrir los viajes y estadía. Los bajos salarios que reciben los registradores civiles tampoco sugieren que el cargo pudiera ser atractivo para personas altamente calificadas.

La ausencia de programas de adiestramiento en el trabajo, no sólo abarca al cuadro de personal del registro civil, sino que se extiende al personal de salud, médicos, enfermeras y otros que intervienen en el proceso de registro de los hechos vitales (nacimientos, defunciones y defunciones fetales).

Por otro lado, la red de oficinas está operada por registradores civiles que ejercen sus funciones paralelamente con otras propias de la actividad municipal, ya que son al mismo tiempo los secretarios municipales. Esta circunstancia impide que ellos puedan dedicarse a la preservación de sus archivos, reposición de actas, como parte integrante de sus obligaciones. Por lo demás, saben que estarán muy corto tiempo en sus cargos y no tienen todo el interés que hace falta para esta tarea técnica, de tanta trascendencia para el país, donde se acredita la

nacionalidad, el nombre de las personas, sus relaciones de parentesco y es el punto de partida de los derechos sociales más elementales.

Además, como no hay campañas de publicidad sobre el registro civil la población, por lo general, desconoce tanto el lugar exacto, como los plazos legales para el registro de los distintos tipos de hechos vitales, contribuyendo al registro tardío de los mismos. La magnitud de los registros tardíos es hoy desconocida, por falta de tabulaciones adecuadas. Es posible también suponer que, para algunas personas de los estratos sociales más pobres de la población, los documentos que se originan en el registro civil no tengan todavía significado, ni desde el punto de vista individual, social y menos estadístico.

En general, la documentación utilizada por el registro civil para la inscripción debe ser revisada, sobre todo si se quiere que ésta sirva a los propósitos de identificación personal, basado, en un número único, a través de la vida de la persona y a otros propósitos administrativos del Estado.

Hace falta, por otro lado, una estrecha coordinación y colaboración entre entidades del Estado que se sirven de la información del registro civil para el cumplimiento de sus propias obligaciones. Aunque se dice que los recursos del país, tanto financieros como humanos son escasos, el registro civil es un buen ejemplo para demostrar que hay duplicación innecesaria de trabajo en entidades estatales, lo cual complica innecesariamente el trabajo del registrador civil.

La modalidad de organización del registro civil no contempla la existencia de un archivo central o regional de respaldo, lo cual a su vez obliga a los interesados a localizar sus partidas o actas solamente en el lugar (municipio) donde quedó registrado. A este problema se agrega el desconocimiento de los solicitantes sobre dónde tienen que acudir para obtener certificaciones.

A estas apreciaciones cualitativas del registro civil, se agrega la evaluación cuantitativa del grado de cobertura de las estadísticas vitales del capítulo B, sección 6, que en síntesis revela que el registro civil de Guatemala estaría captando más del 95 por ciento de sus nacimientos vivos y defunciones que ocurren en un año. Indicadores que, en el contexto de los estándares establecidos por las Naciones Unidas, lo colocan entre los países con cobertura de registro virtualmente completa.

B. EL SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS VITALES EN GUATEMALA

1. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA

El Decreto Ley No. 106, Código Civil de Guatemala, sirve de marco jurídico para legislar las costumbres y relaciones sociales. Como se dijo antes, el Código Civil (capítulo XI), se refiere concretamente a las disposiciones generales del registro civil, como **institución de familia** donde se asientan con individual particularización los principales hechos relativos al ser humano (nacimiento, defunciones y estado civil). La responsabilidad legal para producir y difundir las estadísticas vitales, se asigna al Instituto Nacional de Estadística por el mismo Código Civil (art. 385, revisión del 29 de noviembre de 1985) y a través de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística (Decreto Ley No.3-85, arti. 3^o-15 de enero 1985). Este marco legal, es también muy genérico y no contiene aspectos sobre procedimientos, canales de

transmisión de los informes, definiciones de los hechos vitales y actos del estado civil de las personas, canales de coordinación y colaboración con otras instituciones del Estado, etc.

2. *ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA.*

El Instituto Nacional de Estadística, adscrito al Ministerio de Economía, tiene por objeto formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional.

En la estructura administrativa del Instituto Nacional de Estadística, se encuentra la División de Estadísticas Continuas, cuya Sección de Estadísticas Vitales es la encargada de la producción de las estadísticas vitales continuas de la República de Guatemala, derivadas del registro civil, concernientes a los nacimientos vivos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios.

La información básica para la producción de las Estadísticas Vitales, proviene de las 351 oficinas de registro civil de la República. También se producen en el Instituto Nacional de Estadística, estimaciones de las tasas vitales, derivadas de los Censos Nacionales de Población y de las Encuestas por Muestreo, por métodos indirectos.

La Sección de Estadísticas Vitales, está conformada actualmente por: un jefe, un sub-jefe, ocho codificadores, un digitador (grabador de datos) y un supervisor. El 80 por ciento del personal tiene un nivel medio de instrucción y un 20 por ciento tiene educación media o más.

El personal no ha recibido cursos de entrenamiento formal, el adiestramiento se transmite de persona a persona para el tipo de trabajo que se desempeña en dicha Sección: de recepción de informes estadísticos (de nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios), su ordenamiento y clasificación, crítica manual de los informes, codificación, captura de datos. Sin embargo, hay una excepción, el jefe de la Sección ha recibido un curso intensivo de Demografía en el Centro Latinoamericano de Demografía, en San José Costa Rica en 1988.

La situación anterior revela la gran necesidad de capacitar a todo el personal que trabaja en esta Sección, cuya función principal es el procesamiento de los informes sobre hechos vitales registrados, en todas sus fases. Un aspecto sobresaliente es el débil entrenamiento del personal que codifica las causas de muerte en los informes de defunción y defunción fetal. Por la especificidad de las tareas que desarrolla este personal, no es fácil encontrar en el país personal calificado que pueda impartir entrenamiento en este campo. Se considera necesario, preparar un programa de capacitación que cuente con la asistencia de expertos de organismos internacionales, de preferencia, de la Oficina Panamericana de la Salud. De concretarse esta asistencia, sería recomendable que el curso se extendiera también al personal del Ministerio de Salud y Asistencia Social, responsable también por la codificación de las causas de muerte, **de los mismos informes estadísticos de defunciones**, para atender sus propios fines.

El espacio físico que ocupa la oficina, no es adecuado. En un área de 30 metros cuadrados, se hace todo el proceso estadístico, desde la recepción hasta la captura electrónica de datos, este último, mediante un terminal de computadora.

La producción de Estadísticas Vitales se realiza en forma centralizada, en la ciudad de Guatemala, sede del Instituto Nacional de Estadística. La Gerencia del INE, tiene contemplado dentro de sus planes de corto plazo, la descentralización, de la crítica manual y codificación de los informes estadísticos de los cinco tipos de hechos vitales en algunas de sus delegaciones departamentales. Se exceptuaría en este proceso, la codificación de las causas de muerte y causas de muertes fetales que, en una etapa de transición, continuaría efectuándose a nivel central debido a su complejidad.

3. *PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACION Y CONTROL*

a. *NOTIFICACION DE HECHOS VITALES PARA FINES ESTADISTICOS*

Las oficinas locales de registro, notifican los hechos vitales por medio de informes estadísticos que cumplen con la función netamente estadística del registro civil. Dichos informes se llenan por triplicado, por el registrador civil, al momento del registro legal del acta correspondiente. El Instituto Nacional de Estadística, recibe el original de los informes. La primera copia es archivada en la oficina local de registro y la segunda es entregada al informante, como constancia de registro. Los formularios utilizados para la recolección de información sobre hechos vitales registrados son de tipo individual. Se prepara un formulario por cada hecho vital que se registra, de manera que se tienen tantos formularios como hechos se registran.

Los formularios de nacimientos, defunciones y defunciones fetales incluyen preguntas pre-codificadas que permiten agilizar el procesamiento de los datos, no así los formularios relacionados a los matrimonios y divorcios.

La configuración y contenido de los informes estadísticos actuales presentan una serie de inadecuaciones para fines del procesamiento estadístico, cuyas muestras se exponen en el Anexo No. 2. El INE ha efectuado un estudio detenido para resolver este problema y se han hecho propuestas para su rediseño. Una vez aprobados, su implementación podría efectuarse a partir de enero de 1993.

Los formularios para la recolección de datos de nacimientos y defunciones, no incluyen definiciones y conceptos de las características que se recogen; pero hay instrucciones para el llenado del formulario y se citan los artículos del Código Civil aplicables a tales hechos. Los formularios de matrimonios y divorcios, en cambio, incluyen definiciones y conceptos de los rubros recogidos en los informes, además de instrucciones para su llenado.

Los informes estadísticos de nacimientos vivos, defunciones fetales y matrimonios, son impresos y vendidos (Q.7.50 por block) por la Tipografía Nacional, en blocks de 50 juegos triplicados de informes. Los informes están correlativamente numerados dentro de cada block para control de imprenta. En cambio, los informes estadísticos de divorcios son impresos y distribuidos gratuitamente por el Instituto Nacional de Estadística a todas las oficinas de registro civil. El INE distribuye, también gratuitamente, los formularios para la certificación médica de defunciones y defunciones fetales, a todas las oficinas de registro municipales, oficinas auxiliares de registro y al personal de salud que interviene en el proceso de certificación de los hechos vitales.

Aunque en teoría, la Tipografía Nacional del Ministerio de Gobernación, debería proveer regularmente a las oficinas de registro civil del país los informes estadísticos en blanco, a veces no puede cumplir con esta obligación por restricciones en su capacidad de impresión y recursos. Esto último causa una serie de problemas a las oficinas de registro civil, las que se ven obligadas a imprimir los informes en otras imprentas comerciales, propiciando la falta de estandarización de contenidos y diseños que hoy se agregan a las dificultades durante el procesamiento estadístico de los informes en el INE. A ello se suman los complicados trámites

administrativos y procesos inadecuados de su distribución (sólo se venden en la capital de la República).

b. *CONTROL DE LA NOTIFICACION*

La estructura administrativa del Instituto Nacional de Estadística en el país, permite efectuar un estricto control de la recolección de los informes estadísticos de los hechos vitales registrados. El INE cuenta con delegados a nivel de cada uno de los 22 departamentos en que se divide el país, quienes tienen instrucciones de remitir a la oficina central del INE, dentro de los primeros diez días del mes siguiente al de registro, los informes estadísticos individuales de los cinco tipos de hechos vitales. Para la transmisión de la documentación en referencia, los registradores civiles adjuntan un formulario resumen, cuya columna matriz contiene los tipos de hechos vitales y en el cuerpo, presenta la información del número de hechos vitales por sexo y el número correlativo de los informes. En caso de que no se hayan registrado hechos vitales, aparecerá el número "0" en la (s) columna (s) correspondiente (s).

Si la documentación no es recibida en el plazo establecido, se la reclama por escrito, a las oficinas departamentales del INE, responsables de recolectar la documentación (vía telegramas). Por lo general, hay una buena cooperación y comunicación, tanto de la red de oficinas de registro civil, como de los delegados departamentales del INE. Se cree que la pérdida de información de hechos vitales por transmisión desde las áreas de registro a la sede del INE, si existe, es mínima.

El proceso de transmisión de los informes estadísticos hacia el INE, es relativamente ágil y eficiente. Las fallas se producen por la escasez eventual de los informes estadísticos en blanco en las oficinas de registro, ya señalada antes, cuyo control no está en el INE.

4. *EL PROCESAMIENTO DE DATOS*

Una vez recibidos los paquetes de informes estadísticos en el Instituto Nacional de Estadística, en un formulario especial se registra: el departamento y municipio que envía (lugar de registro), mes y año al que corresponde. La siguiente fase es la crítica y codificación manual. De la hoja resumen de transmisión se toma la información del total de nacidos vivos, defunciones, defunciones fetales, defunciones infantiles, divorcios y matrimonios de cada municipio, por mes de registro. Esta información sirve para preparar tabulaciones manuales de estadísticas vitales, con carácter provisional, a nivel de municipio y mes de registro.

No se verifica en esta etapa preliminar del procesamiento, si el total de informes estadísticos del período informado coincide con el número de informes estadísticos individuales adjuntos al formulario, con el fin de no demorar el proceso subsecuente de los informes.

El proceso de crítica y codificación, está sujeto a control de calidad, que es efectuado por el supervisor. Consiste en verificar que todos las variables lleven el código correcto, en caso de omisión, se incluye el código faltante y, de no ser posible, se aplica el código de ignorado, el cual se trata de utilizar lo menos posible.

Desde antes de la década de 1980, los datos son procesados por computadora. De 1983 a 1985 se obtuvo una mejora en el procesamiento de las estadísticas vitales, el cual sufrió un deterioro al disminuir la capacidad del centro de computación del INE, debido básicamente a problemas presupuestarios. Actualmente se siguen procesando por computadora; pero la capacidad de cómputo del INE continúa siendo insuficiente.

El ingreso de los datos (captura de datos), se hace durante una jornada de 7 horas diarias, con ayuda de un terminal conectado a una computadora (IBM AS/400). El terminal se encuentra ubicado dentro de la Sección de Estadísticas Vitales, aspecto que contribuye, por un lado, a mejorar el proceso de control de rendimientos (la cuota asignada es de 1000 informes diarios, independiente del tipo de hecho vital de que se trate). Por otro lado, el grabador de datos puede efectuar fácilmente consultas al supervisor y a los codificadores, en caso de presentarse dudas. La entrada de datos está diseñada para ingresar la información por municipio y mes de registro, para los cinco tipos de hechos vitales registrados en el mes. Para referencia y control se graba también el código del crítico-codificador y del grabador de datos.

El programa de captura de datos tiene incorporado un programa de chequeo y validación de rangos. Además, tiene incorporado un diccionario con códigos para las variables de ocupación y causas de muerte (se codifican a tres dígitos, siguiendo las recomendaciones internacionales de la OIT y de la OMS, respectivamente). No se hace verificación de la entrada de datos; pero se tiene planificado, en el corto plazo, efectuar verificaciones por muestreo en aquellas variables consideradas más susceptibles, a fin de asegurar la confiabilidad de esta fase del procesamiento. En este sentido, se está contemplando desarrollar un plan piloto para implementar controles de consistencia mínima, que permita hacer un ensayo completo de la verificación. El plan diseñado incluye: Enfermedades específicas en el hombre, enfermedades propias de la mujer, enfermedades de la niñez, verificación de la edad y fecha de nacimiento etc..

Una vez procesados, los informes estadísticos permiten generar cuadros de nacimientos vivos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios para cada uno de los departamentos y municipios del país, así como otros cruces con variables socioeconómicas y demográficas que se recogen. La tabulaciones se hacen por fecha de ocurrencia. En general, su diseño y contenido, siguen las recomendaciones internacionales de las Naciones Unidas en este aspecto. Las tabulaciones generadas se ofrecen a los usuarios vía publicaciones en tabulados emitidos por el computador. Los informes procesados se envían a los archivos del INE, donde se guardan por un período de diez años, pasado el cual son destruidos, a excepción de los informes de nacimientos que se guardan indefinidamente. La razón de esto último es que los informes de nacimientos, a veces, son requeridos como constancia para la reposición de actas destruidas o extraviadas. El INE tiene en sus archivos informes estadísticos procesados desde 1973 a la fecha.

a. ***DISPONIBILIDAD DE MANUALES PARA EL PROCESAMIENTO***

El personal de la Sección de Estadísticas Vitales, tiene considerable experiencia en las actividades de crítica y codificación (excepto causas de muerte). Pero sus funciones las realiza por transmisión de conocimientos de una persona a otra, en ausencia de manuales impresos. En 1987 se prepararon borradores de manuales para asistirles en su trabajo y para adiestrar al personal nuevo que ingresa a la Sección. También se preparó borradores de manuales dirigidos a los registradores civiles para el correcto llenado de los informes estadísticos (para cada uno de los tipos de hechos vitales). Pero el INE aún no ha tenido los recursos necesarios para publicarlos, distribuirlos y usarlos en el adiestramiento del personal de estadísticas vitales y de registro civil.

Antes de publicar los manuales, es imprescindible someterlos a una revisión exhaustiva para garantizar su aplicabilidad, por lo que sería conveniente recoger el criterio de varios profesionales de preferencia demógrafos con experiencia en estadísticas vitales.

Los únicos manuales impresos incluyen códigos oficiales de la distribución administrativa del país y sistemas de codificación internacional que se han adoptado en Guatemala, tales como los de ocupación de la Organización Internacional del Trabajo y causas de muerte, IX revisión de la Organización Mundial de la Salud.

b. ***PLAN DE TABULACIONES***

Las tabulaciones de las estadísticas vitales responden a un plan anual establecido por el INE, el mismo que ofrece tabulaciones detalladas de nacidos vivos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios tanto para el país en su conjunto, como para los departamentos y municipios. Además hay cruces con variables socioeconómicas y demográficas. En general, el juego de tabulaciones que se produce satisface la demanda de los usuarios nacionales y de agencias internacionales, con la limitación de que observan varios años de retraso. El plan de tabulaciones vigente contiene gran parte de las tabulaciones sugeridas por las Naciones Unidas en el documento: Principios y Recomendaciones para un Sistema de Estadísticas Vitales (Serie M No.19 Rev. 1, 1974).

Además, se dispone de tabulaciones manuales que incluyen cifras preliminares de hechos vitales registrados, hasta marzo de 1990, a nivel de cada municipio, por mes de registro. Como se explicó antes, estas tabulaciones se elaboran como parte de la rutina de trabajo de control de recepción de los informes estadísticos. Estas son de gran utilidad, entre tanto se generan las tabulaciones definitivas por computador.

Hasta 1985, el equipo de computación utilizado para el procesamiento de los informes estadísticos de hechos vitales fue un computador IBM (4331) de propiedad de la IBM-Guatemala, que el INE tenía en alquiler. Desde julio de 1986, el INE tuvo en propiedad un computador IBM S/36, el que luego se sustituyó por el IBM AS/400 y algunos micro-computadores. Pero la capacidad del centro de procesamiento de datos del INE no es apropiada para dar apoyo eficiente y oportuno al procesamiento de las estadísticas vitales, ya que su prioridad queda resagada frente a otras actividades del programa estadístico anual del INE. Este es un problema serio al que el INE debe buscar una solución en el más corto plazo posible, ya que produce un embotellamiento e impide la fluidez de las estadísticas vitales del país.

c. **ADiestRAMIENTO DEL PERSONAL DE PROCESAMIENTO AUTOMATICO DE DATOS**

Existe necesidad de adiestramiento para el personal de programadores que prepara las tabulaciones de las estadísticas vitales. Así mismo es necesario capacitar a un mayor número de digitadores para la captura de datos ya que es insuficiente. Sería también deseable tener dos personas entrenadas para preparar el Anuario de las Estadísticas Vitales, quienes a la vez tengan la capacidad de preparar el análisis general e interpretación de los resultados. Se requiere asistencia internacional para llevar adelante un programa de entrenamiento a este personal.

5. **PUBLICACION Y DIVULGACION DE ESTADÍSTICAS VITALES**

Las publicaciones oficiales sobre las estadísticas vitales se efectúan por el INE en el Anuario Estadístico y en Boletines Trimestrales. Estas publicaciones contienen solamente cuadros seleccionados, debido a factores de orden económico. Quedan sin publicar una serie de cuadros estadísticos con valiosa información. Lo que es peor aun, como no hay difusión y divulgación de las estadísticas vitales, los usuarios potenciales de este tipo de información, desconocen la disponibilidad de información adicional en el INE.

La última publicación del anuario estadístico, provee tabulaciones de estadísticas vitales hasta el año 1986, por lugar y fecha de ocurrencia. También ofrece estadísticas de nacimientos y defunciones provenientes de estimaciones para 1987. Las estadísticas vitales de 1988 y 1989, se encuentran en cintas magnéticas, en espera de consistencia de la información y de la generación de las tabulaciones por el único computador del INE.

Los Boletines Trimestrales presentan cuadros estadísticos, de nacimientos vivos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios, divorcios, correspondientes al segundo trimestre de los años 1987, 1988 y 1989, por municipio y departamento de **registro**. Estos cuadros se han procesado en micro-computadores para agilizar la presentación de resultados, teniendo como base las tabulaciones manuales elaboradas por el personal de la Sección de Estadísticas Vitales y, desde luego, tienen carácter provisional.

La última edición del Anuario Estadístico es de noviembre de 1988 y la del Boletín Trimestral, de mayo de 1990. Ambas publicaciones contienen cuadros muy generales de los cinco tipos de hechos vitales.

Las publicaciones de las diferentes estadísticas continuas, incluidas las estadísticas vitales, han entrado en un proceso de priorización en el INE, debido a la escasez de recursos financieros. Pero gran parte del retraso de la publicación y divulgación de las estadísticas vitales, se debe a la falta de equipo de computación para la captura electrónica de los datos y de disponibilidad de tiempo de CPU en el computador central del INE para la producción de las tabulaciones. El terminal de computadora, disponible para esta actividad, debe compartir el CPU con todas las otras actividades del Instituto Nacional de Estadística, lo cual dilata innecesariamente el tiempo de entrada de datos y de generación de tabulaciones. Un computador pequeño para todo el programa estadístico del INE es insuficiente.

Por otro lado, habría que instalar, lo antes posible, un programa de consistencia de la información para generar tabulaciones y preparar el informe, de modo que permita divulgar rápidamente las estadísticas vitales, de preferencia en un anuario especializado. Esta práctica permitiría divulgar la mayor parte de las tabulaciones que se producen. Paralelamente, se deberían hacer convenios de servicios con el Ministerio de Salud y otros usuarios mayores registrados para optimizar el uso estadístico de la información ya disponible en cinta/disco.

El atraso en la generación de las tabulaciones definitivas de las estadísticas vitales explica, en parte, la superposición de esfuerzos con otras dos reparticiones del Ministerio de Salud Pública, que tratan de obtener las estadísticas vitales de defunciones, nacimientos y defunciones fetales del año en curso. A pesar de que repiten todo el proceso del INE, tampoco llegan a publicar las cifras que guardan en el computador y, además, son divergentes. Si estas tres agencias del gobierno juntasen esfuerzos y recursos, las estadísticas vitales estarían disponibles a los dos o tres meses después de efectuado el registro. Entonces, podría decirse que el sistema de estadísticas vitales cumple con el propósito para el que fue diseñado.

Dado el volumen de informes estadísticos de hechos vitales que se procesan por año en el INE: 464,000, los problemas antes mencionados pueden resolverse fácilmente, instalando tres PC y un microcomputador potente en la Sección de Estadísticas Vitales, con por lo menos dos impresoras. Esto le daría independencia total de procesamiento a la Sección y aumentaría considerablemente la oportunidad de las estadísticas continuas. Si el INE estuviese al día en el procesamiento de datos de las estadísticas vitales, las dos reparticiones del Ministerio de Salud no tendrían excusa para elaborar las mismas estadísticas; el INE podría pasar la información, una vez procesada y consistenciada, en cinta magnética, para los propios usos del Ministerio de Salud. Similar política debería adoptarse para servir a otras entidades del Estado y usuarios registrados.

6. EVALUACION DE LA COBERTURA DE LAS ESTADISTICAS VITALES

Para este propósito se han utilizado como referencia, estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la División de Población de las Naciones Unidas, sobre estimaciones indirectas de la fecundidad y mortalidad entre 1950-1989, como base para la elaboración de las proyecciones de población. El cuadro No. 1 muestra los porcentajes estimados de subregistro resultantes. El subregistro promedio en la década 1970-1980 habría sido de 3.1 por ciento para nacimientos y 4.6 por ciento para defunciones; mientras que en la década anterior habría sido de 5.5 y 6.0 por ciento para nacimientos y defunciones, respectivamente.

Cuadro 1. GUATEMALA: NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES REGISTRADAS Y ESTIMADAS. PORCENTAJES DE OMISION: PERIODO 1950-80⁶

PERIODO	REGISTRADOS	ESTIMADOS	PORCENTAJES DE SUBREGISTRO
NACIMIENTOS			
1950 - 1960	1 634 029	1 733 229	5.7
1960 - 1970	2 021 190	2 138 629	5.5
1970 - 1980	2 604 047	2 688 246	3.1
1980 - 1985	1 870 655	1 895 423 ⁷	1.3
1985 - 1989	1 657 520	1 733 000 ⁷	4.4
DEFUNCIONES			
1950 - 1960	663 931	738 550	10.1
1960 - 1970	732 312	779 395	6.0
1970 - 1980	727 997	763 363	4.6
1980 - 1985	433 072	456 455 ⁷	5.4
1985 - 1989	334 785	350 500 ⁷	4.5

Para el período 1980-1985, el Instituto Nacional de Estadística, el Centro Latinoamericano de Demografía y la División de Población de las Naciones Unidas estiman que la tasa bruta de natalidad habría sido del orden de 42.7 por mil y la tasa bruta de mortalidad del orden de 10.5 por mil. Las tasas registradas de natalidad y mortalidad de 42.1 por mil y 9.9 por mil, respectivamente para el mismo quinquenio, indicarían un omisión de nacimientos de 1.3 por ciento y 5.4 por ciento defunciones (ver Cuadro No 2). Nuevas estimaciones de población efectuadas por la División de Población de las Naciones Unidas, sugieren una omisión de 4.4 por ciento de nacimientos y 4.5 por ciento de omisión en las defunciones para el período 1985-1989. Estas estimaciones de la cobertura de estadísticas vitales son sin embargo conjeturales, desde que se apoyan en estimaciones de las tasas vitales por métodos indirectos.

⁶ Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025. Fascículo F/GUAT.I, Enero 1985. Cuadro 8, pag. 14. Dirección General de Estadística y Centro Latinoamericano de Demografía.

⁷ United Nations. World Population Prospects 1990 (United Nations Publication, Sales No. E.91.XIII.4, P. 412 (Medium Variant)).

CUADRO 2. GUATEMALA: NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES REGISTRADOS
Y POBLACION ESTIMADA: 1980 - 1985.

AÑO	NACIMIENTOS REGISTRADOS ⁸	DEFUNCIONES REGISTRADAS ⁹	Población ESTIMADA ⁹	TASA BRUTA DE NATALIDAD REGISTRADA POR MIL	TASA BRUTA DE MORTALIDAD REGISTRADA POR MIL
1980	304 492	71 352	6 916 831	44.02	10.32
1981	308 413	75 658	7 113 391	43.36	10.64
1982	312 047	76 346	7 315 479	42.66	10.44
1983	306 826	74 412	7 523 940	40.78	9.89
1984	312 061	65 864	7 739 617	40.32	8.51
1985	326 816	69 440	7 963 356	41.04	8.72
1980- 1985				42.10	9.90
1985-1989				39.00 ¹⁰	7.35 ¹⁰

El subregistro de defunciones se concentraría mayormente entre los niños recién nacidos. El cuadro 3 muestra las tasas de mortalidad infantil registradas, que revelarían un subregistro de 12.4 por ciento de las muertes infantiles en el período 1980-1985, si se aceptan

⁸ Fuente: Anuario Estadístico 1982 y tabulaciones no publicadas, Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

⁹ Fuente: Guatemala: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025 (Alternativa Recomendada págs. 45 y 54), Dirección General de Estadística y Centro Latinoamericano de Demografía. Fascículo F/GUAT. I, Enero 1985.

¹⁰ Fuente: Basadas en tabulaciones de estadísticas vitales no publicadas, Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y estimaciones de Población de las Naciones Unidas (Sales No. E.91.XIII.4, P. 413).

como válidas las estimaciones de las defunciones infantiles anuales (22,384) efectuadas por el INE y el CELADE para el mismo período.

CUADRO 3. GUATEMALA: DEFUNCIONES INFANTILES REGISTRADAS, NACIMIENTOS REGISTRADOS Y TASA DE MORTALIDAD INFANTIL: 1980-1985

DEFUNCIONES REGISTRADAS			NACIMIENTOS TOTALES		TASA DE MORTALIDAD
DE MENORES DE UN AÑO			REGISTRADOS		INFANTIL REGISTRADA
AÑO	11		11		(por mil)
1980	19	880	304	492	65.26
1981	19	674	304	413	63.77
1982	20	048	312	047	64.21
1983	20	165	306	826	65.72
1984	17	282	326	061	55.38
1985	18	292	326	816	55.97
Tasa de Mortalidad Infantil estimada ¹²					
1980 - 1985					70.39

La cobertura de los registros de matrimonios civiles realizados en la municipalidad y la de los divorcios sería completa gracias, al procedimiento adoptado para el registro e información de los matrimonios civiles y divorcios. De existir omisión de matrimonios civiles, esta concierne sólo a una pequeña proporción (imposible de cuantificar por falta de otras fuentes de datos que sirvan de referencia) de los matrimonios civiles que realizan los notarios o ministros religiosos.

¹¹ Fuente: Anuario Estadístico 1982 y tabulaciones no publicadas. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.

¹² Fuente: Guatemala: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025 (alternativa recomendada, págs. 45 y 54). Dirección General de Estadística y Centro Latinoamericano de Demografía. Fascículo F/GUAT.1. Enero 1985.

Para el estudio de la cobertura de las muertes fetales no hay ninguna otra fuente de datos que sirva de referencia; pero a juzgar por la longitud de los períodos de gestación de las muertes fetales que se informan al INE, se estarían registrando básicamente las defunciones fetales tardías (de 28 y más semanas de gestación) y aún éstas estarían evidentemente omitidas.

Las Naciones Unidas califica de "registros civiles virtualmente completos" a aquellos que registran cuando menos el 90 por ciento de los hechos vitales que ocurren en un año. Si las estimaciones oficiales fuesen correctas, Guatemala estaría registrando más del 95 por ciento de sus nacimientos vivos y de las defunciones generales. Sin embargo, hay mucho trabajo por realizar para mejorar la calidad, tanto del registro civil como de las estadísticas vitales. Actualmente, un alto porcentaje, casi 80 por ciento de las defunciones y de los nacimientos vivos ocurren en domicilio, lo que influye en la calidad de la información que se recoge. Esto es particularmente notable en lo que concierne a causas de muerte, peso al nacer, etc. El Sector salud participa muy tangencialmente en el proceso de registro de los hechos vitales.

7. USOS DE LAS ESTADÍSTICAS VITALES

Los principales usuarios de las estadísticas vitales en el país son: las propias municipalidades, la Dirección General de Informática del Ministerio de Salud, Ministerios de: Educación, Trabajo, SEGEPLAN, y Banco de Guatemala; organismos internacionales y bilaterales, AID, ONU, PNUD, OIT, CELADE, CIENES, UNFPA, UNICEF; universidades; profesionales en áreas de Derecho, Medicina, Sociales; Demógrafos, Asociación Pro-bienestar Familiar (APROFAM), centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, etc.

El Instituto Nacional de Estadística, cuenta con una oficina de información y documentación técnica, en la cual los usuarios obtienen la información referente a los hechos vitales. También se sirve a los usuarios vía publicaciones, completando cuestionarios extensos de organismos internacionales como las Naciones Unidas, etc. Al Ministerio de Salud, Dirección General de Informática se le permite copiar mensualmente, en sus propios formularios, los datos de la fuente original: los informes estadísticos que recibe el INE.

Actualmente los usuarios principales de las estadísticas vitales no participan en las decisiones sobre qué, cuándo y cómo producirlas. Pero se tiene contemplado reunir a los usuarios más importantes, en el corto plazo, con la finalidad de que participen activamente en la toma de decisiones y colaboren al mejoramiento de la calidad, cobertura y oportunidad de las estadísticas vitales

C. COORDINACION ENTRE LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO

El registro civil mantiene canales unidireccionales de colaboración y cooperación permanente con el Registro de Ciudadanos que otorga las cédulas de identificación personal, también a cargo de las municipalidades del país. En la práctica, las dos oficinas funcionan en forma integrada. La cédula de vecindad se otorga frente a la fe de nacimiento (certificación) expedida por el registro civil y, a la vez, todos los hechos vitales requieren de la presentación de la cédula de vecindad de los interesados, como uno de los requisitos del registro civil. Incluso,

los archivos del Registro de vecindad se guardan, por lo general, en el mismo ambiente que los del registro civil.

Otra importante colaboración permanente y continua del registro civil es con el Instituto Nacional de Estadística, al que envía mensualmente los informes estadísticos de los hechos vitales que registra. El INE por su lado, se limita a reclamar los informes cuando se produce retrasos en el envío. No proporciona a las oficinas de registro guías o manuales para el correcto llenado de los formularios estadísticos, ni distribuye documentos con las definiciones y conceptos de los rubros contenidos en los informes estadísticos, ni promueve u organiza cursos de capacitación para registradores civiles, personal auxiliar y de salud.

Asimismo, el registro civil colabora continuamente con la Dirección General de Informática del Ministerio de Salud. Esta oficina, paralelamente al INE, procesa los nacimientos, defunciones y defunciones fetales registrados en las oficinas de registro civil para sus propios fines. Para esta tarea, el Ministerio de Salud tiene una red de funcionarios en sus áreas de salud, quienes colectan mensualmente la información pertinente, a mano, de las oficinas de registro respectiva, en formularios especialmente diseñados por dicho ministerio. La Dirección General de Informática, por lo tanto, colecta y procesa la información antes mencionada pero no la publica, desde hace varios años, por razones económicas.

Además, el Departamento de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud Pública también colecta las defunciones que ocurren en todo el país. Los registradores civiles en este caso, notifican mensualmente, por oficio (vía el correo), sobre las defunciones ocurridas y las causas de mortalidad correspondientes. Este Departamento por lo tanto, también procesa las defunciones ocurridas en el país por causa, superponiendo los esfuerzos del INE y de la Dirección General de Informática.

El Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral (TSE), exige que los registradores civiles informen mensualmente, en formularios especiales que el TSE proporciona, la **lista nominal** de fallecidos en cada municipio para la actualización del Registro de Ciudadanos y depuración de los Padrones Electorales.

El registro civil colabora continua y permanentemente con la Comisión Asesora de la Presidencia de la República en Materia de Derechos Humanos. A ésta, las oficinas de registro civil le proporciona también la lista nominal de fallecidos, por sexo y edad, ocurridas en un período determinado.

Cabe señalar sin embargo, que no existen canales de colaboración y cooperación en el sentido contrario: de entidades del Estado con la red de oficinas de registro civil. Tampoco existen canales de coordinación y menos de cooperación entre las agencias del gobierno que son usuarias de los mismos datos estadísticos, o listas nominales del registro civil, produciéndose duplicación de esfuerzos, de costos y lo que es más grave aún, originan diversidad de resultados que son incompatibles entre sí. Tampoco coordinan entre sí las agencias del gobierno que son usuarias de listas nominales de difuntos, produciéndose similar desgaste de los escasos recursos estatales.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. CONCLUSIONES SOBRE EL REGISTRO CIVIL

Guatemala cuenta con una red de 351 oficinas locales de registro, relativamente extensa, construida sobre la red equivalente de municipalidades, que permite el acceso de la población de todos los estratos sociales y áreas geográficas del país a este servicio básico del Estado. Sin embargo, hay todavía zonas geográficas con problemas de comunicación en las que seguramente se producen las omisiones de registro. Pero es una red acéfala, sin administración y dirección técnica ni a nivel nacional, ni a nivel regional. Además, los procedimientos de registro y certificación son básicamente manuales, con excepción de la oficina de registro en la ciudad capital. El sistema carece totalmente de medios computacionales u otros medios modernos.

a. La administración y dirección de las oficinas de registro se ejerce sólo localmente, por medio de los alcaldes respectivos. Como las municipalidades son autónomas, cada municipalidad ignora los procesos de registro y certificación que se aplican en las otras. Sólo las disposiciones pertinentes del Código Civil les da cierta coherencia y uniformidad.

b. La carencia de un órgano rector del registro civil de Guatemala promueve una diversidad de procedimientos de registro, certificación y archivo y, desde luego, por otro lado, atenta contra la seguridad, confiabilidad e integridad del registro civil.

c. La acefalía del registro civil en Guatemala es considerada como un problema de gran trascendencia, cuya solución debiera buscarse a corto plazo, para incrementar la coherencia, integridad y eficiencia del registro civil hasta convertirlo en un sistema técnicamente organizado, científicamente dirigido, tomando en cuenta que es fuente primaria de información y respaldo para los individuos, la cédula de vecindad, el registro de ciudadanos, las estadísticas vitales, implementación y evaluación de los programas de salud, entre otras importantes aplicaciones legales, administrativas y estadísticas vigentes.

d. El registro civil de Guatemala no es, por construcción, fuente de información sobre cada uno de los habitantes del país, que pueda ser utilizado para fines de administración de la población. Aún para los fines que éste fue creado: de registro, certificación y elaboración de estadísticas vitales, presenta hoy serios problemas que quedan latentes al no existir una Oficina Nacional de Registro Civil u oficinas regionales, que coordinen, administren y dirijan técnicamente a esta red existente de 351 oficinas de registro.

e. No existe una base sistematizada de datos del registro civil, ni siquiera un archivo nacional manual de registro civil. Por lo tanto el Estado no tiene control de lo que se registra y certifica. En lo que respecta a la población misma, está desprotegida frente a eventualidades de destrucción, deterioro o desaparición de sus actas originales, las que se archivan en las oficinas locales de registro, como documentos únicos. Desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, la actual forma de administración solamente local del registro civil, plantea un serio problema, que debería llamar la atención de las autoridades del Estado para su solución.

f. No existe una ley específica que norme y regule el registro civil del país. El Código Civil, es una guía muy genérica que no permite garantizar su funcionamiento eficiente.

- g. Desde el punto de vista metodológico, es complejo en los procedimientos de registro, ofrece poca seguridad en los procesos de certificación, es desordenado en los archivos de las actas y libros de registro y carece de documentos metodológicos.
- h. No existe divulgación entre la colectividad, sobre los plazos legales para el registro, aspecto que promueve registros tardíos de hechos vitales y actos del estado civil. Tampoco se hace divulgación sobre la importancia del registro civil, de los requisitos y lugares de registro.
- i. El Sector Salud participa muy tangencialmente en el proceso de registro de los nacimientos, defunciones y defunciones fetales, propiciando que la información que se recoge a través del registro civil, sobre causa de muerte y muerte fetal, sea de pobre calidad.
- j. El personal de registradores civiles y auxiliares de registro civil tiene, en promedio, bajos niveles de educación, no ha recibido entrenamiento formal específico para el desempeño de sus funciones, y está sujeto a nombramientos temporales y bajos salarios. Todo lo cual impide que ellos hagan carrera administrativa y tomen verdadero interés por la función tan importante que desempeñan. Al mismo tiempo, los bajos salarios que perciben pueden hacerlos vulnerables a aceptar acciones dolosas contra la integridad del registro civil.

2. RECOMENDACIONES SOBRE EL REGISTRO CIVIL

Para acelerar el mejoramiento del Registro Civil en Guatemala, se recomienda la implementación de una serie de acciones y medidas sucesivas, cuyas metas pueden ser alcanzadas en el corto, mediano y largo plazos, como se sugiere a continuación:

a. Corto Plazo (1 a 4 años)

- Crear un Comité Técnico Nacional para asesorar al Estado sobre un programa de reformas en el registro civil y el sistema de estadísticas vitales, incluido el calendario para su implementación. Este Comité debería estar conformado por representantes del registro civil, de entidades usuarias del registro civil (registro de ciudadanos, padrones electorales, cédula de vecindad) y productoras y usuarios de las estadísticas vitales continuas (Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Salud Pública).
- Redefinir los objetivos del Sistema de Registro Civil de Guatemala, de modo que sirva tanto a los fines de registro civil per se, como también a otros múltiples propósitos: elaboración de las estadísticas vitales continuas, asistencia en los procesos de identificación de la población, vigilancia epidemiológica, programas de salud en general, preparación de listas electorales y listas para el servicio militar, etc.
- Efectuar los ajustes administrativos necesarios del registro civil de modo que su estructura organizativa responda eficientemente a los objetivos del nuevo sistema, a la vez que tenga en cuenta los nuevos asentamientos de población en las áreas urbanas y la dispersión de la población en ciertas áreas rurales del país. Esto

último puede requerir la creación de nuevas oficinas de registro para complementar la red existente y minimizar las omisiones.

- Diseñar y aprobar una ley específica de registro civil y su reglamento para que de apoyo eficiente al nuevo sistema de registro civil.
- Crear una Dirección Nacional (General) de Registro Civil, al más alto nivel de la estructura administrativa del Estado, como una entidad autónoma, apolítica, y dotarle de los medios y recursos necesarios para que administre y dirija técnica y científicamente el Sistema de Registro Civil de Guatemala. Su sede podría ser, la Ciudad de Guatemala, Capital del país.
- Iniciar por etapas, la organización y construcción del archivo Nacional (Central) de Registro Civil del país y de la base sistematizada de datos del registro civil (computadorizado), al interior de la Dirección Nacional de Registro Civil.
- Efectuar la transcripción (reposición) de actas y libros de registro civil deteriorados por el paso del tiempo y por el uso continuo, con el respaldo de dispositivos legales que autoricen a los registradores civiles respectivos, a llevar a efecto esta importante actividad. Esta debe desarrollarse paralelamente a la construcción del archivo central de registro civil y base de datos correspondiente.
- Incrementar la participación del sector salud en los procesos de registro para minimizar omisiones de nacimientos, defunciones y defunciones fetales, y al mismo tiempo, aumentar la calidad de la información que se recoge.

b. A mediano plazo (5 a 7 años):

- Poner en funcionamiento la Dirección Nacional de Registro Civil, dotándola de local apropiado, equipo de computación, equipo de oficina, mobiliario, personal de gerencia, analistas de sistemas, operadores de sistemas, personal de digitación y recursos financieros.
- Estandarizar los procedimientos de registro civil, certificación y recolección de datos para fines estadísticos para los cinco tipos de hechos vitales: nacidos vivos, defunciones fetales, defunciones, matrimonios y divorcios. Esta actividad implica el rediseño de las actas, formularios estadísticos y la creación de formatos uniformes para la certificación oficial de los hechos vitales registrados.
- Preparar la documentación metodológica para que sirva de apoyo a la administración, operación y mantenimiento del sistema de registro civil.
- Exigir el registro de la defunción para expedir el permiso de entierro. Al mismo tiempo, incluir en los códigos municipales, la obligatoriedad de cercar todos los cementerios del país para evitar entierros sin el permiso correspondiente. Esta reglamentación minimizaría las omisiones de registro de defunciones.

- Diseñar los procedimientos de supervisión, control y asistencia permanente a la red de oficinas locales de registro civil que garanticen, tanto la integridad como la seguridad del registro y certificación.
- Mejorar la oportunidad de impresión y buscar eficientes canales de distribución descentralizada de los documentos para el registro civil (actas).
- Imprimir y distribuir a todas las oficinas de registro civil, los nuevos formularios para la certificación uniforme de los hechos vitales registrados.
- Organizar cursos periódicos de adiestramiento en el trabajo, dirigidos a: (i) los registradores civiles; (ii) auxiliares de registro civil; (iii) personal de salud que interviene en el proceso de certificación de los nacimientos, defunciones y defunciones fetales; (iv) comadronas o parteras empíricas y (v) alcaldes auxiliares.
- Finalizar la construcción del Archivo Nacional de Registro Civil computadorizado, en la sede de la Dirección Nacional de Registro Civil, hasta dejarlo en condiciones de funcionamiento permanente. Entre otras ventajas, este archivo dará facilidades a la población para la obtención de certificados en dos puntos: oficina primaria de registro y capital del país. Ejercerá también control estricto de lo que se registra, evitándose duplicación de registro y otras anomalías. Pero principalmente, aumentará la eficiencia del sistema en términos de servicios a un número de agencias del Gobierno que recogen datos del registro civil.

c. Largo Plazo (8 a 10 años)

- Establecer oficinas regionales de la Dirección Nacional de Registro Civil para incrementar la eficiencia de la administración y dirección de las oficinas de registro civil. Esta etapa debería incluir la construcción, operación y mantenimiento de archivos computadorizados regionales de registro civil, (Base de datos) conectados en línea (a través de telecomunicación), con el Archivo Nacional de Registro Civil y con la administración central del Sistema de Registro Civil, de modo que permita la entrada de datos de las actas del registro civil de manera descentralizada. Este arreglo también permitiría el acceso a los archivos magnéticos (en línea) en el computador central del Sistema de Registro Civil.
- Solicitar la concurrencia de Expertos del Sistema de Naciones Unidas por períodos cortos, o vía la cooperación bilateral de países con probada experiencia en aspectos específicos relacionados con el registro civil, para colaborar con el Comité Técnico Nacional sugerido.
- Asimismo, se recomienda que el Sistema de las Naciones Unidas y otras Agencias Internacionales y Bilaterales, presten su asistencia técnica y financiera al Gobierno de Guatemala, cuando sean requeridas, especialmente en la línea de Consultores Internacionales y en actividades de entrenamiento al personal del Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales.

- Al cerrar el siglo veinte sería conveniente adoptar un formulario único para servir tanto a los fines legales como estadísticos. El Archivo Central de Registro serviría al INE con archivos magnéticos de los registros y este último producirá las tabulaciones necesarias, evitándose duplicación de entrada de datos.

3. CONCLUSIONES SOBRE EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES

Las estadísticas vitales continuas que elabora el INE, cuya fuente primaria es el registro civil, enfrentan una serie de problemas que repercuten básicamente en su oportunidad, calidad y, en menor medida, en su cobertura. La cobertura es en efecto virtualmente completa, tanto de los nacimientos como de las defunciones (más del 95 por ciento).

Estos problemas son de orden técnico administrativo y financiero. Sin embargo, no hay que ignorar que también se deben a la población misma que no informa todos sus hechos vitales a las unidades de registro. Entre ellos se mencionan:

- a. Informes estadísticos incompletos: Con frecuencia los registradores civiles no dan respuesta a todas las variables. Esto da origen a un volumen significativo de casos ignorados en las tabulaciones.
- b. Ausencia de un programa permanente de control de calidad de los rubros que se recogen en los informes estadísticos.
- c. No se efectúa un proceso de verificación y consistencia exhaustivo de los datos ingresados al computador, lo cual deja en suspenso la confiabilidad de esta etapa del procesamiento.
- d. Falta de estandarización en el diseño y contenido de los informes estadísticos. Hay una diversidad de diseños que las oficinas de registro civil han adoptado. Este problema tiene incidencia en el procesamiento de la información, ya que dificultan las etapas de crítica-codificación y grabación de la información en medios magnéticos.
- e. No se cuenta con manuales impresos para la crítica-codificación y manuales de procedimientos internos para documentar las medidas que se toman durante la etapa de procesamiento, en todas sus fases, crítica manual, codificación, entrada de datos, verificación de rangos, etc. Existen sólo borradores de manuales; pero no en número suficiente.
- f. Hay escasez de personal para la crítica y codificación, personal y equipo para la entrada de datos.
- g. Las estadísticas vitales presentan atraso de un año, en la etapa de crítica-codificación y de cuatro años en su publicación, debido, como se anticipó, al número insuficiente de personal de entrada de datos, restricciones de equipo de computación, de recursos y limitaciones en la capacidad de imprenta. La producción diaria de ocho crítico-codificadores rebasa la capacidad de grabación de datos, ya que únicamente se cuenta con una persona para esta última actividad.

h. Como resultado final, por problemas de orden operativo, el país pierde una valiosa fuente de información permanente y continua que implica grandes costos de recolección, procesamiento, publicación y personal, mientras que paralelamente numerosas agencias del Estado, agencias internacionales y organismos no gubernamentales, que tienen en el país programas de intervención en salud, planificación familiar, etc., invierten importantes sumas de dinero para recoger datos similares. Por ejemplo, los sistemas locales de información de salud (SILOS), la Dirección de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud, la Dirección de Informática de Salud, etc. Las tabulaciones manuales disponibles de los hechos vitales a nivel de municipio, por fecha de registro, que ofrecen estadísticas hasta marzo de 1990, y en los boletines trimestrales para los años 1986 a 1988, primero y segundo trimestre de 1987-1989, aunque son de gran valor para el país, no son ni suficientes ni oportunas.

i. Lejos de haber un progreso en la generación de tabulaciones y publicación de estadísticas vitales, se ha producido un deterioro, en términos de oportunidad entre 1987 y 1991. Las tabulaciones que se procesan electrónicamente (se hacen por fecha de ocurrencia), muestran 4 años de retraso. El embotellamiento se produce por varias razones: (i) hay insuficiente número de personal para las etapas de recepción, crítica manual, codificación, entrada de datos; (ii) insuficiente capacidad del equipo de computación del Instituto Nacional de Estadística (da servicio a todo su programa nacional de estadísticas); (iii) no se usan métodos modernos de impresión y publicación. Estos son serios factores limitantes para la producción de las estadísticas vitales oportunas e impide cumplir con el plan anual de tabulaciones, de publicaciones y su amplia divulgación. Aunque los datos ya están en cinta magnética hasta el año 1989 inclusive, se han generado tabulados por computador únicamente del año 1986 para los nacimientos, defunciones, defunciones fetales y para nacidos vivos del año 1987.

4. RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO SOBRE DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES

Como estrategia general, para acelerar el desarrollo del sistema de estadísticas vitales del país, se considera de trascendental importancia, ligar la producción de estadísticas vitales a los programas actuales de intervención de salud, de vigilancia epidemiológica, de Derechos Sociales, Refugiados, Desplazados, tanto del sector público, como de Organismos Internacionales y Organizaciones no Gubernamentales.

Bajo esta estrategia general, se deberían implementar las acciones siguientes:

a. Corto Plazo (1 a 4 años):

Teniendo en consideración que no se podrá contar todavía con un sistema moderno de registro civil en el corto plazo, con una base de datos computarizada, se propone lo siguiente:

- Efectuar una revisión exhaustiva de toda la metodología, rutinas y procesos para la producción de las estadísticas vitales.
- Preparar manuales y guías metodológicas para capacitar al personal de la Sección de Estadísticas Vitales en todas las etapas del procesamiento de datos.

- Estandarizar en todo el país los formularios estadísticos y proveerlos periódicamente a los registradores civiles, para facilitar su trabajo y recibir su apoyo continuo y permanente para la producción de las estadísticas vitales.
- Efectuar la verificación de la digitación y limpieza de datos como parte integral de las rutinas de procesamiento de datos.
- Elaborar manuales para los registradores civiles concernientes a cómo llenar correctamente los informes estadísticos y canales de transmisión periódica al INE.
- Capacitar periódicamente a los registradores civiles del país (reuniéndolos en las sedes regionales), en aspectos relativos a su función estadística, ya que son pilares del sistema nacional de estadísticas vitales. La capacitación debe hacerse en estrecha coordinación y cooperación con la entidad estatal que asuma la administración del sistema de registro civil.
- Dotar de microcomputadores (cuatro por lo menos) y de impresoras de rayos laser (2 por lo menos) a la Sección de Estadísticas Vitales para aumentar su capacidad operativa, tanto para el procesamiento, como para la tabulación, publicación y divulgación de las estadísticas vitales.
- Para incrementar la fluidez en la grabación de los datos, es necesario el apoyo de digitadores adicionales (cuatro por lo menos).
- Capacitar al personal de la sección de estadísticas vitales en la codificación de causas de muerte (generales y fetales), en estrecha coordinación con el Ministerio de Salud y con el apoyo de la oficina Panamericana de Salud.
- Dotar a la sección de estadísticas vitales de un demógrafo para mejorar la capacidad de presentación y divulgación de las estadísticas vitales, incluida la preparación de artículos sobre la mortalidad general, infantil, de la niñez, materna; fecundidad, nupcialidad, etc., como contribución permanente a los anuarios sobre estadísticas vitales. Por otro lado, para que efectúe actividades de coordinación permanente con los usuarios y con la red de oficinas de registro.
- Coordinar y efectuar un convenio de cooperación mutua con el Ministerio de Salud para erradicar la triplicación de esfuerzos en la elaboración de las estadísticas de nacimientos, defunciones, defunciones fetales, que hoy efectúan tres instituciones del Estado: INE, la Dirección General de Informática del Ministerio de Salud, y el Departamento de Vigilancia Epidemiológica del mismo ministerio. En vista de que las tres entidades del Estado tienen el registro civil como fuente común, podrían perfectamente coordinar esfuerzos y efectuar acciones de colaboración mutua y permanente para mantener al día las estadísticas vitales del país, sin tener que aumentar significativamente los costos de producción, con beneficios inmediatos para las tres organizaciones públicas. Se debe construir una única base de datos de estadísticas vitales.
- Efectuar convenios con usuarios principales de estadísticas vitales.

b. Mediano Plazo :

- Descentralizar el procesamiento de datos de los informes estadísticos de hechos vitales a nivel de cabeceras departamentales seleccionadas- en las que el INE tiene una oficina con capacidad para asumir esta tarea - en las siguientes fases: crítica, codificación, grabación y verificación de los datos (con apoyo de microcomputadoras), de modo que el INE reciba diskettes con la información de los hechos vitales registrados.
- Organizar cursos de adiestramiento, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y de las oficinas de registro civil, dirigidos a médicos, enfermeras, alcaldes auxiliares, comadronas que participen en el proceso de registro civil y recolección de información para fines estadísticos, con el fin de mejorar la calidad de la información que se colecta.
- Preparar contenidos educativos para la población escolar primaria (últimos años) sobre la importancia del registro civil y estadísticas vitales, plazos, lugar de registros, requisitos, etc. para que sean incorporados en el curriculum regular de estudios, con el objeto de erradicar las omisiones en el registro civil entre las generaciones futuras de guatemaltecos.
- Efectuar coordinaciones con las universidades del país, carreras de medicina y escuela de enfermería para insertar la enseñanza de la certificación médica de los hechos vitales para los fines de registro civil y estadísticas.
- Preparar manuales para los médicos y enfermeras, ya graduados, sobre cómo llenar correctamente los informes estadísticos de hechos vitales.

c. Largo plazo (8 a 10 años):

Asumiendo que el Estado invertirá en un sistema de registro civil totalmente computarizado en el país, se recomienda:

- Revisar, en conjunto con la Dirección Nacional de Registro Civil e Identificación, Ministerio de Salud y otras instituciones públicas involucradas, las rutinas de recolección de datos del sistema de registro civil, de modo que se simplifiquen los procedimientos de registro, por medio del uso de formularios individuales (eliminar la actual doble recolección de datos: un formulario para fines legales y administrativos y otro formulario para fines estadísticos) o bien por ingreso directo de datos por computador, conectados en línea. Se construiría así, desde la periferie hacia el centro, una única base de datos para servir tanto a las aplicaciones legales, como a los fines administrativos y estadísticos.

PARTE II. DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA ACELERAR EL MEJORAMIENTO DEL REGISTRO CIVIL Y EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES DE GUATEMALA

A. REGISTRO CIVIL

Del diagnóstico del registro civil de Guatemala, resulta evidente que este necesita de dirección técnica, coordinación y liderazgo, como elementos básicos en un programa nacional de reformas sostenidas. Por lo tanto, es indispensable resolver el problema de la acefalía del registro civil del país, dentro de un programa coherente de actividades de corto plazo, para que sea factible desencadenar e implementar otras actividades subsecuentes y complementarias para impulsar su mejoramiento y aumentar su eficiencia y eficacia. Es importante señalar que, la superación de las dificultades que encara el sistema de registro civil requiere decisión y apoyo político sostenido de las autoridades nacionales.

Se ofrecen tres alternativas para viabilizar el mejoramiento del registro civil en Guatemala. Las propuestas se presentan en orden de factibilidad de implementación, de mayor a menor, en función del costo y el tiempo requeridos. En los tres casos, se plantea como estrategia general, combinar las funciones actuales del registro civil con las de identificación de la población, elaboración de lista de votantes y generación de la información para fines de las estadísticas vitales, bajo una única administración. Estas medidas conducirán a: un aumento de la eficiencia del sistema de registro civil y a la reducción de los costos de inversión en que el Estado incurre actualmente para recolectar la información, para cumplir con otras funciones administrativas de la población. Tal estrategia permitiría obtener el necesario respaldo político permanente, para acelerar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en el país. Para hacer viable cualquiera de las propuestas sugeridas, será indispensable adecuar la legislación del país a los nuevos objetivos del sistema. La ley también debería asegurar que los registradores civiles sean empleados de carrera; por otro lado, tendría que garantizar la protección de la información de las personas, para que no se haga uso indebido de sus datos personales.

Los tres modelos tienen similares objetivos: en el corto plazo, tienden a resolver la carencia de coordinación, dirección técnica y operativa de la red de oficinas locales de registro civil del país, minimizar las omisiones de registro y aumentar la calidad de la información. En el mediano plazo, resolverán el problema de ausencia de una base computarizada de datos del registro civil, y con ello se aumentará su eficiencia, seguridad, veracidad y oportunidad. Una tal base sistemizada de datos, funcionará como el archivo nacional de registro civil, que hoy no existe y hará viable cumplir con los propósitos de expedición más eficiente de las certificaciones de registro, asistirá en el estricto control de la expedición de cédulas de identificación a la población, la elaboración de las listas electorales y proveerá la información básica al Instituto Nacional de Estadística para la elaboración de las estadísticas vitales, como mínimo.

La base de datos será operada a nivel central solamente en el modelo uno, central y regional en el modelo 2 y central con conexiones en línea con las oficinas locales de registro en el modelo 3. El Estado podría ir gradualmente del modelo 1 al modelo 3, en la medida que los recursos financieros y humanos lo permitan.

1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MODELO 1

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (TSE): (EXISTENTE)

Principales Areas:

- Tribunal Supremo Electoral (EXISTENTE)
- Inspección General del TSE (EXISTENTE)
- Secretaría General del TSE (EXISTENTE)
- Dirección Nacional de Registro Civil e Identificación Personal (PROPUESTA)
- Dirección General de Informática (BASE DE DATOS DEL REGISTRO CIVIL) (PROPUESTA)
- Registro de Ciudadanos (Padrones Electorales) (EXISTENTE)
- Administración y Servicios Generales (EXISTENTE)
- Auditoría y Aspectos Contables (EXISTENTE)
- Oficinas Regionales de Registro Civil (PROPUESTAS)

La Dirección General de Registro Civil e Identificación, bajo el TSE, tendría la responsabilidad directa por la modernización del sistema de registro civil y expedición de nuevas tarjetas de identidad a la población, incluidas: la coordinación y dirección técnico-operativa de la red de oficinas locales de registro civil; la construcción, mantenimiento y operación de la base de datos del registro civil (Archivo Nacional). La red de oficinas locales de registro civil, incluidos los sueldos de registradores civiles locales, continuarían dependiendo administrativamente de los respectivos presupuestos municipales, para minimizar los costos de implementación y facilitar la modernización del registro civil. Este modelo también tomará ventaja de la existencia del edificio, instalaciones de oficina en que funciona el TSE, incluidos sus servicios de computación, personal central y a nivel local, servicios de comunicación (vía FAX en sus 330 oficinas locales, coincidentes con los municipios del país), servicios de imprenta, etc. Los costos implícitos en este modelo 1 son radicalmente menores que en los modelo 2 y 3. Es, por lo tanto, más factible de ser implementado, dadas las condiciones económicas actuales del país. Este modelo implica que el Tribunal Supremo Electoral, ya existente, adecúe su estructura y presupuesto a las nuevas funciones que asumiría.

2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MODELO 2:

DIRECCION NACIONAL DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACION (DNRCI) (PROPUESTA):

Principales Areas:

- Dirección General de Registro Civil e Identificación Personal (PROPUESTA)
- Dirección General de Informática (BASE DE DATOS DEL REGISTRO CIVIL) (PROPUESTA)
- Dirección General de Administración (PROPUESTA)

- **Oficinas Regionales de Registro (PROPUESTAS): Conectadas en línea al computador central. Oficinas locales de registro operadas manualmente y, donde sea posible, por microcomputadores.**
- Dirección General de Padrones Electorales

Este modelo sugiere la creación de una entidad pública autónoma, al más alto nivel de la estructura estatal. Requerirá de dotación de edificios para oficinas, tanto a nivel central como regional, asignación de personal a estos mismos niveles, equipo de computación, servicios de imprenta, etc. Los costos implícitos en esta propuesta son más altos que en el modelo 1, por lo tanto, su implementación será más difícil y tomaría no menos de una década. El modelo 2 también presupone tomar ventaja de la red local ya existente de registro civil (se crearían oficinas adicionales de registro en centros de salud), para reducir dramáticamente los costos de implementación y de operación permanente y continua del sistema. La red local de oficinas continuaría operando manualmente sus registros y alimentando la base de datos regional por medio de una copia del registro y de ésta a la Base de datos Central por teleproceso y/o envío de archivos magnéticos.

3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MODELO 3:

DIRECCION NACIONAL DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACION (DNRCI) (PROPUESTA):

Principales Areas:

- Dirección General de Registro Civil e Identificación Personal (PROPUESTA)
- Dirección General de Informática (BASE DE DATOS DEL REGISTRO CIVIL) (PROPUESTA)
- Dirección General de Administración (PROPUESTA)
- Dirección General de Padrones Electorales
- Oficinas Regionales de Registro (PROPUESTAS): Conectadas en línea al computador central del sistema
- Oficinas Locales de Registro conectadas en línea al computador central y computadores regionales

Este modelo sugiere la creación de una entidad pública autónoma, al más alto nivel de la estructura estatal. Requerirá de dotación de edificios para oficinas, tanto a nivel central como regional, asignación de personal ejecutivo y técnico a estos mismos niveles, equipo de computación, servicios de imprenta, etc. Presupone también tomar ventaja de la red local ya existente de registro civil, para reducir los costos operativos del sistema con carácter permanente y continuo. Crearía también oficinas de registro civil locales en centros seleccionados de salud para incrementar la cobertura del registro. Además, los registros civiles de la periferie, serían totalmente computarizados y conectados en línea con los computadores regionales y el computador central. Los costos implícitos, en esta propuesta son sustantivamente más altos que en los modelos 1 y 2; por lo tanto, su implementación sería aún más lenta e implicaría una alta inversión al Estado de Guatemala, lo cual la torna en menos factible. Pero el alto costo se compensaría con los beneficios óptimos que generaría el sistema totalmente computarizado.

La construcción de un sistema de registro civil nacional con una base de datos computarizada, en un principio en la capital del país, luego a nivel central y regional y finalmente un sistema totalmente computarizado de la periferie al centro y vice versa, garantizará información más completa, confiable y oportuna a las autoridades nacionales para varios fines legales, administrativos y estadísticos: certificaciones de registro, estadísticas vitales, identificación de la población, listas de votantes (o listas electorales), registro de ciudadanos, listas para el servicio militar, listas de población desplazada, listas de población refugiada, etc. Tendrá el objetivo inmediato de uniformar los procedimientos de registro y certificación en todo del país. A más largo plazo, minimizará los riesgos de registros dobles, fraudes, falsificaciones a que está expuesto el registro civil actual.

Esta adecuación a las nuevas funciones que debe cumplir el sistema moderno de registro civil, evitará inversiones costosas, de naturaleza permanente y continua que hacen hoy en paralelo varias agencias del sector público, para poner al día sus propios registros, sin que ninguna ofrezca total confiabilidad en sus resultados.

Una ganancia inmediata para el país sería el ejercer un control estricto de la expedición de la nueva cédula de identidad personal a través de la adopción de un sistema de identificación único, que puede construirse en paralelo con el sistema moderno de registro civil, minimizando omisiones y también los riesgos de fraude, duplicaciones, etc. Otro beneficio para el Estado, es que aumentará la eficiencia del registro como fuente de datos, facilitando la elaboración de las estadísticas vitales por el INE. Lo anterior presupone que se hagan las coordinaciones indispensables, tanto en el diseño de los formularios de registro como de lo que se ingresa al computador. De este modo se eliminará la necesidad de que el INE repita todo el procesamiento de los datos de hechos vitales, ya que recibiría una cinta magnética con los datos listos para ser tabulados. La cinta para propósitos estadísticas no debería contener nombres de las personas, para garantizar la confidencialidad de la información.

También se beneficiará la población al facilitarles la obtención de certificados de registro en forma más rápida y eficiente, por métodos altamente seguros. Asimismo se disminuirá el trabajo a las personas de tener que proveer la misma información a varias agencias del Estado.

B. SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

Indudablemente, las reformas que se hagan en el registro civil, tendrán un impacto positivo en el mediano y largo plazos en el sistema de estadísticas vitales; pero no serán suficientes. Deberán hacerse esfuerzos concertados de todas las agencias involucradas: el INE, la entidad que dirija técnicamente el registro civil del país, la red de municipalidades, el Ministerio de Salud, etc.

Se propone como estrategia general, para impulsar el mejoramiento del sistema de estadísticas vitales, que el Instituto Nacional de Estadística celebre un convenio legal, de cooperación y colaboración, con el Ministerio de Salud Pública, con el propósito de racionalizar la producción de estadísticas vitales y el uso óptimo de los recursos estatales para este fin, incluidos los de computación. Tal convenio tendría el efecto inmediato de fortalecer la dotación de los recursos humanos y de equipo, que hacen falta para el procesamiento de las estadísticas

de nacimientos, defunciones, defunciones fetales (incluir matrimonios y divorcios), en todas sus etapas, al eliminarse la superposición de esfuerzos que hoy se hacen en paralelo. Esta medida, aceleraría la oportunidad con que se generan y divulgan las estadísticas vitales y, consecuentemente, aumentaría su utilidad. Asimismo, mejoraría la codificación de las causas de muerte y, a medida que se progresa, el INE y el Ministerio de Salud trabajarían en conjunto con la entidad que coordine el registro civil para: minimizar las omisiones de registro- mediante la creación de oficinas auxiliares de registro en áreas de salud seleccionadas; mejorar la calidad de la información-especialmente la certificación y codificación de las causas de muerte; refinar los procedimientos de recolección y transmisión de la información; efectuar cursos conjuntos de entrenamiento al personal de salud, estadísticas vitales y de registro; etc..

Otra estrategia, vía convenios de cooperación, sería ligar la producción de estadísticas vitales del INE a los actuales programas de: intervención en salud, vigilancia epidemiológica, planificación familiar, derechos humanos, refugiados, desplazados, tanto de agencias estatales como de organismos internacionales, regionales y bilaterales. Esta estrategia de servicios a agencias seleccionadas, presionaría por la producción más oportuna de las estadísticas vitales y posibilitaría el uso intensivo de las mismas, al permitir la medición del impacto de programas específicos. Un ejemplo concreto sería medir el impacto de programas de salud orientados a: la detección y control de enfermedades epidemiológicas, bajar los niveles de mortalidad infantil, de la niñez y materna, etc.

Las recomendaciones sugeridas en este informe, podrían ser adoptadas por el INE como componentes de su plan de trabajo regular, para hacer viable las propuestas y así resolver, gradualmente, los problemas que subsisten en el sistema de estadísticas vitales. Esto último es altamente factible, en virtud del gran interés que tiene el INE para fortalecer la capacidad operativa de su Sección de Estadísticas Vitales, responsable directa por el programa anual de estadísticas vitales.

**PARTE III. LA VIABILIDAD EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZOS DEL
MODELO I DE REGISTRO CIVIL Y DE LAS ESTRATEGIAS
SOBRE EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES**

A. JUSTIFICACION: CONSIDERACIONES TECNICAS Y ADMINISTRATIVAS

Se propone como estrategia general ligar la creación de una Dirección Nacional de Registro Civil al presente interés del Estado en llevar adelante, en el corto plazo, la implementación del número único de identificación personal. Esta actividad implicará el reemplazo de las actuales cédulas de vecindad, que son los documentos de identificación de la población de Guatemala de 18 y más años de edad, por nuevas tarjetas de identificación personal. Estas últimas tendrán el objeto de minimizar los riesgos de fraude, duplicaciones y falsificaciones que hoy parecen ser frecuentes en la cédula de vecindad vigente, a cargo de las municipalidades.

La sugerencia parte de la consideración que el registro civil es la base fundamental para la implementación de la nueva tarjeta de identificación, e implica una estricta administración tanto del registro como de la certificación. En vista de que hay varios intereses comunes a ambos servicios, se puede elaborar un programa nacional de reformas conjuntas, que tome en cuenta las recomendaciones sugeridas en este estudio, para impulsar el desarrollo del registro civil en Guatemala, en forma paralela y gradual a la implementación de la nueva tarjeta de identificación personal, en los próximos años. En consecuencia, el Sistema de Registro Civil integraría el de identificación de la población bajo una sola autoridad nacional, según el modelo I propuesto.

Bajo el presente clima político, la creación de la Dirección Nacional de Registro Civil e Identificación bajo la administración del Tribunal Supremo Electoral, puede ser factible a corto plazo, en virtud de la intención inmediata del Estado de efectuar un mejor control de la expedición de la tarjeta de identidad que se otorga frente a la certificación del nacimiento por el registro civil (fe de edad). La cédula de vecindad vigente, no ofrece hoy garantías contra falsificaciones, duplicaciones, alteraciones, etc., debido a que se emite localmente y no existe conexión entre oficinas de la red. Al presente existe una comisión en el TSE que está trabajando en la redacción de la ley para respaldar la sustitución de las cédulas de vecindad por nuevas tarjetas de identificación. Es por lo tanto, el momento oportuno para coordinar esfuerzos que integren los dos servicios, de registro y de identificación.

Hay otros elementos que sugieren que el Estado podría llevar adelante, en el corto y mediano plazos, reformas sustantivas graduales, para corregir las actuales deficiencias del registro civil y del sistema de estadísticas vitales, que hoy tienen impacto negativo en otros servicios a la población y en los usos cotidianos de la información. En este sentido, el Gobierno ha mostrado interés persistente, por lo menos desde 1986, para estudiar los múltiples problemas que afectan tanto al registro civil como al sistema de estadísticas vitales. En particular, merece destacar los esfuerzos del Instituto Nacional de Estadística, dependencia que ha venido promoviendo estudios para diagnosticar los problemas en los sistemas y proponer las soluciones necesarias. El INE está decidido a efectuar actividades concretas para mejorar la oportunidad con que se producen las estadísticas vitales a su cargo y trabajaría, conjuntamente con la Dirección Nacional de Registro Civil y Ministerio de Salud, para mejorar la cobertura y calidad de las estadísticas vitales.

Un requisito fundamental, para poner en práctica la estrategia sugerida, es la preparación de una ley ad hoc para los propósitos del Registro Civil e Identificación de la Población, lo que implica la revisión exhaustiva del marco legal relativo al registro civil, identificación, estadísticas vitales y otras leyes y reglamentaciones conexas. Diseñada la ley específica, será necesario preparar el reglamento correspondiente.

B. MARCO INSTITUCIONAL

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), con sede en la capital del país, tiene interés directo en mejorar la eficiencia del servicio de identificación de la población, desde que éste, a su vez, es la base para el Registro de Ciudadanos (población de 18 y más años de edad), a su cargo. De este último emanan las listas de votantes potenciales para las elecciones, también bajo su responsabilidad. Al momento de efectuarse este estudio, el TSE estaba preparando una nueva ley para poner en práctica la nueva cédula de identidad personal.

Esta es por lo tanto, la entidad estatal que ofrece mayores posibilidades para iniciar un programa nacional de reformas para impulsar el mejoramiento del registro civil en Guatemala. En cuanto concierne al mejoramiento del sistema de estadísticas vitales, la entidad indicada es el Instituto Nacional de Estadística, en estrecha colaboración y cooperación con el Ministerio de Salud Pública y la agencia gubernamental que asuma la responsabilidad por la coordinación y dirección técnica del registro civil.

Dadas las condiciones actuales del país, tanto el Instituto Nacional de Estadística, como el Tribunal Supremo Electoral se constituyen en las instituciones públicas claves, capaces de impulsar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en Guatemala. Como paso inicial, debería conformarse un Comité Técnico Nacional.

El Comité Técnico Nacional sugerido tendría que hacer un estudio más profundo, en el más breve plazo posible.

C. EL PLAN DE TRABAJO

Como primera medida, se propone que un Comité Técnico Nacional Ad Hoc, estudie con más detenimiento, las implicaciones de costos y otros recursos, para definir si el Tribunal Supremo Electoral sería la agencia del Estado más apropiada, dadas las condiciones económicas actuales del país, donde estaría ubicada administrativamente la Dirección Nacional de Registro Civil e Identificación propuesta. Esta oficina es autónoma y apolítica. Además, es importante señalar, que el TSE cuenta con instalaciones de oficina en la capital de la República, personal gerencial, analista de sistemas y digitadores, equipos de oficina, cierto equipo de computación y personal de apoyo y oficinas en sus agencias periféricas departamentales y a nivel de municipios. Cuenta también con una red nacional de comunicaciones por facsimil. Esta es una base concreta e importante; pero evidentemente no es suficiente para implementar las otras nuevas funciones. Será necesario adecuar la estructura del TSE y dotarle de recursos económicos y humanos adicionales.

Así mismo, consecuente con el deseo de las actuales autoridades nacionales, de aumentar la eficiencia y seguridad del registro civil, para servir a otros fines administrativos, será necesario efectuar un estudio más específico, con el fin de determinar el tipo de

información que se requiere y los medios tecnológicos para su almacenamiento y recuperación. En función de este estudio, se podrá organizar la base de datos a nivel nacional, regional y departamental del registro civil, los medios tecnológicos a emplear-teniendo en cuenta la tecnología existente en el mercado de Guatemala, el personal gerencial, analistas de sistemas y programadores, personal para entrada de datos, etc. que operaría el sistema, los medios y equipos que se necesitarían, los aspectos del mantenimiento de equipos, insumos, costos, etc.

Dentro de esta estrategia general, la creación de una Dirección Nacional de Registro Civil e Identificación, con el respaldo legal pertinente, es un requisito para la construcción del Archivo Central y la Base Sistematizada de Datos del Registro Civil, con apoyo de equipo de computación, por etapas. Entre otras ventajas permitiría una eficiente administración y dirección técnica del Sistema de Registro Civil e Identificación, agilizaría enormemente la ubicación y control de los registros de nacimientos vivos, defunciones, matrimonios, divorcios y otros actos del estado civil de las personas; interrelacionaría los archivos de hechos vitales entre sí para efectos de control y depuración de los registros; preservaría los registros en otros medios adicionales a los libros, agilizaría y garantizaría la pureza legal de los procesos de certificación de hechos vitales, administraría eficientemente la emisión de la nueva tarjeta de identificación personal, prepararía listas de votantes potenciales, proporcionaría servicios de información a otras agencias del gobierno, centros de investigación, etc.. La Dirección Nacional prepararía también la documentación metodológica para la operación y mantenimiento del sistema en forma permanente.

Se estima que la implementación total de este Archivo Central y la Base Sistematizada de Datos del Registro Civil, tomaría un mínimo de 4.5 a 5 años. Una limitación importante es que, al presente, no existen libros duplicados de registros, lo que exige construir este respaldo de las actas y la base de datos en forma progresiva, municipio por municipio, departamento por departamento, teniendo como documentos referenciales, las actas originales de los hechos vitales registrados, las mismas que se guardan en las respectivas oficinas locales de registro solamente. Con ayuda de microcoputadoras, se puede ingresar la información de los registros más actuales e ir gradualmente hacia atrás en el tiempo, hasta tener el archivo completo de las 351 oficinas de registro.

En función de las necesidades de información de respaldo para la expedición de la nueva tarjeta de identidad, el orden de prioridad para la construcción de la base sistematizada de datos podría ser el siguiente:

- (1) Nac. y def. de 1976 e ir progresivamente en el tiempo hasta, digamos 1926 (para tener los registros de la población de 18 a 60 años de edad);
- (2) Nac. y def. de 1992, e ir progresivamente hacia atrás hasta 1975 (población entre 0 y 17 años de edad);
- (3) Nac. y def. de 1926 e ir progresivamente hacia 1900;
- (4) Matrimonios y divorcios de 1992 e ir progresivamente hacia atrás en el tiempo hasta 1900.

Desde 1o enero 1994 en adelante, cada oficina local de registro civil debería producir un duplicado de cada acta (partida) para alimentar continuamente la base computarizada de datos de registro civil a nivel central).

La propuesta anterior es factible de ser implementada ya que, en un buen número de oficinas locales de registro civil, hay corriente eléctrica y, por lo tanto, se pueden instalar microcomputadores, que hoy tienen bajo costo, para contruir gradualmente el archivo de respaldo central computarizado (off-line). Los microcomputadores se pueden transportar de un municipio a otro con gran facilidad, en caso de que se dispusiere de un número limitado de ellos.

Otra consideración importante para planificar convenientemente la contrucción del archivo de respaldo y base sistematizada de datos, es el volumen de registros acumulados hasta hoy en el registro civil de Guatemala. Se estima que el Registro Civil de Guatemala guarda alrededor de 20,7 millones de registros de nacimientos vivos, defunciones, matrimonios y divorcios, correspondientes a los años de 1900 a 1990. Si se incluyen las cédulas de vecindad, como el el deseo de las autoridades nacionales, se trataría de un archivo de cerca de 30 millones de registros. Además, el país registra alrededor de 464 000 hechos vitales por año (38 700 por mes) entre: nacimientos vivos, defunciones fetales, defunciones, matrimonios y divorcios solamente. Si se decide configurar un sistema integrado de registro civil e identificación de la población, a esta cifra hay que agregarle el número de certificaciones, adopciones, expedición de cédulas de vecindad, y otros registros que se consideren pertinentes. Nótese que el número de certificaciones de hechos vitales anuales es mayor que 464 000 actas registradas en el mismo período. En efecto, en virtud del método de registro establecido, cada hecho vital registrado recibe una constancia inmediata (entrega de una copia del informe estadístico al informante). En adición a estos casos, hay un número, hoy desconocido a nivel de país o municipio, de certificaciones expedidas de hechos vitales registrados en años anteriores. Además, hay que tener en cuenta que cada año habrían alrededor de 200,000 nuevos solicitantes de trajetas de identificación personal (personas que cumplen 18 años de edad).

Como se deduce de estas cifras, una administración centralizada en la capital del país, el mantenimiento y operación de un archivo central de respaldo del registro civil y una base sistematizada de datos del registro civil de Guatemala- conteniendo alrededor de 30 millones de registros- resulta hoy técnica y financieramente posible y manejable, con apoyo de tecnología moderna de alta velocidad, eficiencia y seguridad. Además, su costo no es exorbitante, sobre todo, si se tiene en cuenta los enormes beneficios que el país obtendría de un sistema de registro civil completo, confiable, permanente y continuo, estrechamente ligado a la seguridad nacional, a la nacionalidad, ciudadanía y a los derechos de las personas individuales, etc.

A continuación se sugieren los componentes más importantes del plan de trabajo a desarrollar para impulsar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en el país. Estos toman en cuenta las necesidades identificadas en el diagnóstico de los sistemas y se desarrollarían bajo la estricta vigilancia del Comité Técnico Nacional *Ad hoc*. Las entidades ejecutivas serían el Instituto Nacional de Estadística y el Tribunal Supremo Electoral, con la colaboración y cooperación de todas las municipalidades del país y del Ministerio de Salud, entre otros.

Actividades en los primeros 5 años

1. Creación de un Comité Nacional Ad hoc: 1 mes
2. Rediseño de los objetivos del sistema de registro civil (incluye identificación de la población, preparación de listas electorales, recolección de información para fines estadísticos, etc.): 1 mes
3. Estudio detallado de costos y recursos para poner en práctica el modelo I sugerido. Elaboración de un proyecto para canalizar asistencia técnica y financiera internacional y/o bilateral: 1.5 meses
4. Preparación de la Ley sobre Registro Civil e Identificación de la Población (incorpora la nueva función del sistema): 3 meses
5. Aprobación de la Ley de Registro Civil Identificación Personal: 6 meses
6. Preparación del Reglamento del Registro Civil e Identificación Personal: 3 meses
7. Aprobación de la Ley de Registro Civil e Identificación Personal: 4 meses
8. Adecuación de la estructura administrativa y física del Tribunal Supremo Electoral para asumir las nuevas funciones de coordinación y dirección de la red de oficinas de registro y la expedición de las nuevas cédulas de identidad a la población: 4.5 años:
 - a. Formación del personal gerencial del sistema: 2 años
 - b. Creación de la Dirección Nacional de Registro Civil e Identificación: 1 año
 - c. Creación de Oficinas Regionales de Registro Civil: 1 año
 - d. Creación de Oficinas locales de registro adicionales para facilitar acceso a la población y disminuir omisiones de registro (posibilidad de reposar en oficinas seleccionadas, ya existentes, del Sector Salud en todo el país): 1 año
 - e. Diseño y construcción del Archivo Central y Base Computadorizada de datos de Registro Civil e Identificación: 4.5 años
9. Adecuación de los procedimientos de registro civil para alimentar el archivo nacional y la base de datos computadorizada (introducción de un **duplicado** de registro): 3 meses.
10. Celebración de convenios de cooperación y colaboración interinstitucionales que intervienen en los procesos de registro, identificación de la población y elaboración de las estadísticas vitales.
11. Preparación de documentos metodológicos para el registro civil, identificación de la población, y sistema de estadísticas vitales; contenidos educativos para la población: 6 meses
12. Cursos de entrenamiento para registradores civiles, personal de Salud y personal de la Sección de Estadísticas Vitales (INE): 6 meses (una semana c/u)

13. Reposición de libros deteriorados de Registro Civil: 4 años
14. Campaña de educación a la población en aspectos del registro civil, identificación y estadísticas vitales: 5 años

Actividades en el segundo quinquenio:

15. Poner en pleno funcionamiento la Dirección Nacional de Registro Civil e Identificación Personal y sus filiales regionales (incluye la ampliación de la capacidad del equipo de computación de la Dirección Nacional a un computador potente): 5 años
16. Rediseñar y estandarizar los procedimientos de registro civil (incluida la certificación) y estadísticas vitales, incluidas las rutinas de transmisión y procesamiento (tener en cuenta los propósitos de identificación personal): 4 meses
17. Revisar los documentos metodológicos para administrar, operar y mantener los sistemas de registro civil, identificación y estadísticas vitales: 5 meses
18. Organizar **cursos periódicos de entrenamiento** a registradores civiles, personal de estadísticas vitales, personal de salud, parteras empíricas, alcaldes auxiliares: 1 semana c/u (por lo menos)
19. Expedir las nuevas cédulas de identificación personal: 5 años
20. Reglamentar el cercado de cementerios en todo el país, con la colaboración y asistencia de las municipalidades, para un mejor control del requerimiento del permiso de inhumación que se expide, una vez registrada la defunción (para disminuir las omisiones en el registro de defunciones): 5 años
21. Organizar los mecanismos de supervisión para ejercer el monitoreo de los sistemas de registro civil e identificación personal y estadísticas vitales: tarea permanente
22. Computarizar las Oficinas Regionales de Registro Civil e Identificación Personal y conectarlas en línea con el computador central de la Oficina Nacional de Registro Civil e Identificación Personal, por etapas: 5 años.
23. Computarizar oficinas seleccionadas locales y conectarlas en línea con los computadores de las oficinas regionales de registro, por etapas, en función de la disponibilidad de corriente eléctrica y de recursos: 5 años.
24. Adoptar un formulario individual de registro, que combine las necesidades de información para fines legales, de estadísticas vitales y de identificación personal (reemplazarían a los libros de registro y a los formularios de estadísticas vitales, que hoy son formatos separados): 3 meses.
25. Adecuar los documentos metodológicos a los nuevos procedimientos de registro: 3 meses.

26. Campaña de educación a la población en aspectos del registro civil, identificación personal y estadísticas vitales: 5 años

En las secciones D a F se elaboran, con más detalle, sugerencias para la constitución de la base computacional del Registro Civil e Identificación Personal y para fortalecer la capacidad operativa de la Sección de Estadísticas Vitales del INE. Como corolario se puede inferir los costos de personal y equipo necesarios. Es importante señalar, que el archivo de respaldo del registro civil del país debe tener una base computacional, preferible a otros sistemas de archivo existentes en la tecnología moderna, tales como discos ópticos, microfilmes, microfichas o combinaciones de ellos. La razón de esta recomendación estriba en el hecho de que se necesita de un sistema inteligente, capaz de servir a los propósitos de procesamiento de datos, a la generación de extractos para la certificación de los hechos registrados y para la identificación de la población. Sistemas no inteligentes podrían ser considerados para los archivos pasivos de registro civil: hechos registrados a comienzos del siglo o siglo anterior.

D. ESTRATEGIAS ESPECIFICAS A CORTO PLAZO, PARA ACELERAR EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES

El Instituto Nacional de Estadística tendría que adecuar su estructura y recursos, para acelerar el procesamiento de datos, publicación y divulgación de las estadísticas vitales. Asimismo, tendría que mantener estrecha coordinación con la entidad que dirija y administre a la red de oficinas de registro civil del país, para asegurar la total captación de los hechos demográficos y su correcto diligenciamiento. A continuación se ofrecen estimaciones para el reajuste de la capacidad operativa de su Sección de Estadísticas Vitales.

1. VOLUMEN DE TRABAJO Y RENDIMIENTO POR PERSONA:

Número de informes estadísticos por año	460 000
Longitud promedio por informe	60 caracteres
Promedio de digitaciones por hora	8 500 caracteres
Promedio de digitación por día (6 horas)	51 000 caracteres

2. CONFIGURACION DE LA UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS AL INTERIOR DE LA SECCION DE ESTADISTICAS VITALES:

Número de microcomputadores (PC)..... 3

Cada PC incluye:

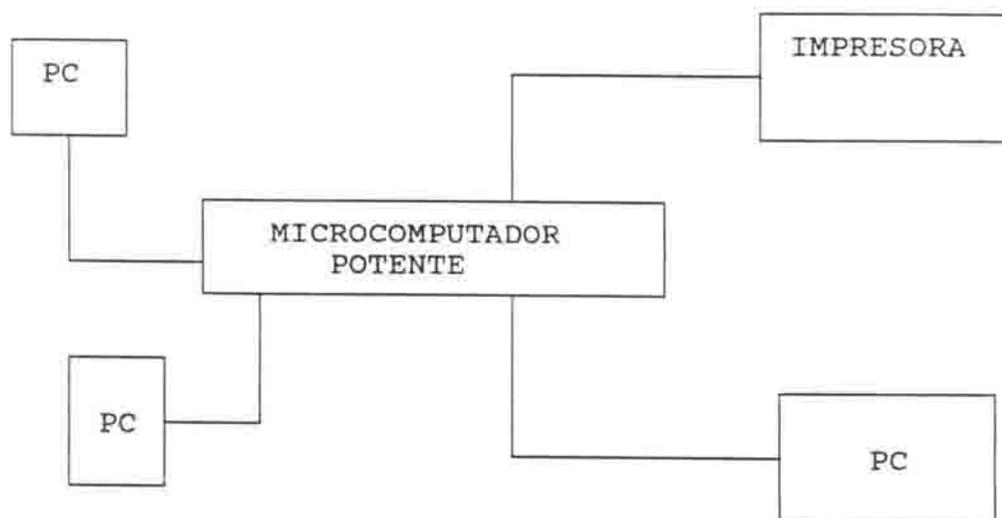
- Monitor, CPU
- Teclado
- Disco Duro
- Unidad de Diskette
- Software (operación del sistema, vacunas, entrada de datos, consistencia de datos, tabulaciones, gráficas)

	Unidades
Microcomputador potente para tabulaciones.....	1
Impresora de rayos láser.....	1
Impresora normal.....	1
Cajas de diskettes.....	16
Cajas de Cartridges.....	

3. EQUIPO: COSTOS IMPLÍCITOS: UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS

	<u>No.</u>	<u>Costo Por unidad</u> u.s. \$	<u>Costo total US\$</u>
Microcomputador	3	1,000.00	3,000.00
Microcomputador potente	1	10,000.00	10,000.00
Impresora láser	1	3,000.00	3,000.00
Impresora normal	1	800.00	800.00
cajas de diskettes	16	15.00	240.00
Cajas de cartridges			
TOTAL			\$17,040.00

CONFIGURACION DE LA UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS
DE ESTADISITCAS VITALES
EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA



Un microcomputador potente con disco duro de 80 mega bytes (central) conectado en línea a 3 microcomputadores (PC) para entrada de datos.

A dos turnos: uno para entrada de datos y otro para verificación.

E. CONFIGURACION DEL EQUIPO DE COMPUTACION DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTRO CIVIL (A CORTO PLAZO)

1. VOLUMEN DE TRABAJO, RENDIMIENTO POR DIGITADOR Y TIEMPO ESTIMADO

Número total de actas de 1900 a 1991	20.7 millones
Longitud promedio por acta.....	260 caracteres
Promedio de digitaciones por hora.....	8 500 caracteres
Promedio de digitaciones por día en 6 horas trabajo.....	51 000 caracteres
Tiempo estimado para la construcción de la base de datos central (archivo nacional)	5 años

2. EQUIPO DE COMPUTACION Y PERIFERICO DURANTE EL TIEMPO DE CONSTRUCCION DE LA BASE DE DATOS CENTRAL (5 AÑOS)

Microcomputadoras.....	66
Incluyen: Monitor	
CPU	
Teclado	
Disco duro, unidad diskette,	
Software	
Microcomputador potente.....	2
Impresoras láser.....	2

A dos turnos: uno de entrada de datos y uno de verificación ("off-line")

3. EQUIPO: COSTOS IMPLÍCITOS: UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS

	<u>No.</u>	<u>Costo Por unidad</u>	<u>Costo total US\$</u>
		<u>u.s. \$</u>	
Microcomputador	66	1,000.00	66,000.00
Microcomputador potente	2	10,000.00	20,000.00
Impresora láser	4	3,000.00	12,000.00
cajas de diskettes	30	15.00	450.00
Cajas de cartdriges			
TOTAL.....			\$98,450.00

4. DESPUES DE CONSTRUIDO EL ARCHIVO CENTRAL (VOLUMEN ANUAL DE TRABAJO)

Actas preparadas y certificaciones en un año	1 000 000
Longitud promedio por acta.....	260 caracteres
Promedio de digitaciones por hora/persona...	8 500 caracteres
Digitaciones por día/persona en 6 horas de trabajo.....	51.000 caracteres

EQUIPO:

Microcomputadoras	17
Microcomputador potente	2
Impresoras de rayos láser	4

A dos turnos: uno de entrada de datos y otro de verificación, ambos "off-line"

5. EQUIPO: COSTOS IMPLÍCITOS: UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS

	<u>No.</u>	<u>Costo Por unidad</u> <u>u.s. \$</u>	<u>Costo total US\$</u>
Microcomputador	17	1,000.00	17,000.00
Microcomputador potente	2	10,000.00	20,000.00
Impresora láser	4	3,000.00	12,000.00
cajas de diskettes	20	15.00	300.00
Cajas de cartdriges			
TOTAL.....			49,300.00

F. EN EL CASO DE UN SISTEMA INTEGRADO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACION

Las estimaciones que se ofrecen a continuación, podrían ser tomadas en cuenta para expandir la capacidad de computación del sistema de registro civil a nivel central, con el objeto de administrar la conversión de la cédula de vecindad a la nueva tarjeta de identificación personal.

1. TARJETA DE IDENTIFICACION PERSONAL

(a) DURANTE EL PERIODO DE REEMPLAZO:

Asumiendo operación centralizada en la capital del país:

Población mayor de 18 años (1991)	4 250 000
Período de reemplazo	3 años
Solicitudes de reemplazo por año	1 417 000
Número de digitaciones por solicitud (longitud de registro)	230 caracteres
Promedio de digitaciones por hora/persona	8 500 caracteres
Digitaciones por día/persona en 6 horas de trabajo	51 000 caracteres

EQUIPO DE COMPUTACION Y PEREFERICO

A dos turnos: uno para entrada de datos y otro para verificación ("off- line")

Microcomputadores.....	24
Impresora.....	2
Software, Cartridges, diskettes.....	

(b) **DESPUES DEL PERIODO DE REEMPLAZO (VOLUMEN NORMAL DE TRABAJO POR AÑO)**

Solicitantes por primera vez (por año):.....200 000
(personas que cumplen 18 años de edad)
Longitud de registro por persona.....230 caracteres
Promedio de digitaciones por hora/persona.....8 500 caracteres
Digitaciones por día/persona en 6 horas
de trabajo..... 51 000 caracteres

Alternativa 1:

Se podría efectuar el remplazo de las cédulas de vecindad adoptando el criterio de sustituirlas municipio por municipio, siguiendo el esquema de construcción de la base computarizada de datos del registro civil. Podría empezarse por ejemplo con la capital del país.

Alternativa 2:

Cédulas de vecindad antiguas cuyos números empiezan con:

Reemplazo

1 - 2 - 3, Primer año
4 - 5 - 6, Segundo año
7 - 8 - 9, Tercer año

Alternativa 3:

También podría seguirse un criterio alfabético, por apellidos paternos de los poseedores de la cédula de vecindad.

Considerando que los registros son administrados y mantenidos localmente, el criterio sugerido en la alternativa 1 es el más viable para las condiciones reales del país.

EQUIPO DE COMPUTACION REQUERIDO:

Microcomputadores.....3
Impresora.....1
Software.....
Diskettes.....
Cartridges.....

Al construir el archivo computarizado central de registro civil, integrado con la tarjeta de identificación personal, es importante incluir en dicho archivo, alrededor de 10 millones de actas que respaldan las cédulas de vecindad vigentes, para que sirvan de referencia en el proceso de verificación, durante el período de sustitución de la cédula de vecindad por la nueva tarjeta de identificación. Las necesidades de computación y tiempo requerido pueden estimarse de manera similar a los ejemplos dados anteriormente. Los archivos de estas cédulas también están disponibles sólo a nivel de cada municipalidad.

En el mediano y largo plazo, el país tendría que proveer un computador de gran capacidad para su Dirección Nacional de Registro Civil. En tanto que, las oficinas regionales podrían, por cierto tiempo reposar en super-minicomputadores y microcomputadores.

G. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El gobierno de Guatemala, concretamente el Tribunal Supremo Electoral, tendría que absorber los costos de adecuación de su estructura administrativa y técnica, para hacer posible las reformas sugeridas anteriormente, en cuanto concierne al registro civil e identificación de la población. Por su lado, el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, tendría que asumir los costos de fortalecimiento de la capacidad operativa de su Sección de Estadísticas Vitales. Los programas de capacitación para registradores civiles, personal de estadísticas vitales, personal de salud, parteras, alcaldes auxiliares y las campañas publicitarias, requerirán de esfuerzos financieros mancomunados del Tribunal Supremo Electoral, Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Salud Pública y municipalidades respectivas.

Para apoyar los esfuerzos nacionales, en la fase preparatoria e inicio de las reformas, se podría elaborar un proyecto para solicitar la cooperación internacional, técnica y financiera, de algunas agencias internacionales o bilaterales, que por la naturaleza de su trabajo, pudieran tener un interés directo en los datos del registro civil y estadísticas vitales, tales como: el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población, el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez y la Infancia, el Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud, etc.. En dicho proyecto podría incluirse los costos de asesores internacionales por períodos cortos, capacitación al personal gerencial de los sistemas (becas fuera del país, visitas de estudio a países vecinos o de la región, entrenamiento en el trabajo), preparación de documentación metodológicos, y algunas provisiones de equipo de computación, accesorios, fotocopiadoras e impresoras, etc. Tal proyecto de cooperación técnica tendría que ser preparado por el Comité Técnico Nacional, en el más breve plazo posible, para someterlo a la consideración de las agencias antes sugeridas.

H. TIPOS DE ASISTENCIA TECNICA INTERNACIONAL QUE SERIAN NECESARIOS

Siguiendo el plan de trabajo propuesto, se percibe la necesidad de asistencia técnica de asesores internacionales, por períodos cortos, en los siguientes campos:

1. Un Asesor en Registro Civil y Estadísticas Vitales (redefinición de los objetivos del sistema de registro civil y preparación del estudio detallado de costos, formulación de proyecto de cooperación técnica, incluye revisión del plan de trabajo aquí sugerido): 2 Meses;
2. Un Asesor en identificación de personas (2 meses);

3. Un Asesor Legal en Registro Civil (preparación de la Ley y Reglamento de Registro Civil e Identificación): 3 meses;
4. Un Asesor en Procesamiento de datos (Archivo Central y Base de Datos Computarizada): 3 meses al comienzo;
5. Un Asesor en Registro Civil y Estadísticas Vitales (Preparación de documentos metodológicos): 3 meses;
6. Un Asesor en Clasificación Internacional de Enfermedades (Entrenar personal de salud, Sección de Estadísticas Vitales, personal de registro civil): 1 mes;

BIBLIOGRAFIA

1. Gaete Darbó, Adolfo: Evaluación del Registro Civil de Guatemala. Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, Uruguay, Noviembre de 1982.
2. Código Civil de Guatemala. República de Guatemala, 1964.
3. Gonzales-Díaz, Violeta: Informe de la Misión a Guatemala en relación con los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (9 al 22 noviembre de 1986). Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, Naciones Unidas. Nueva York, noviembre de 1986.
4. Gonzales-Díaz, Violeta, "Informe de la Misión a Guatemala en relación con el Sistema de Estadísticas Vitales y el Censo de Población y Vivienda de 1990 (14 de mayo al 11 de junio de 1987). Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York, 1987.
5. Naciones Unidas. Principios y Recomendaciones para un Sistema de Estadísticas Vitales (Naciones Unidas. Número de Venta 73.XVII.9. Nueva York, 1974.
6. Naciones Unidas: Manual de Sistemas y Métodos de Estadísticas Vitales (Naciones Unidas. Número de venta E.84.XVII.11) Nueva York, 1985.
7. Instituto Nacional de Estadística. "Metodología de la Sección de Estadísticas Vitales". República de Guatemala. Agosto de 1986. Instituto Nacional de Estadística.
8. Instituto Nacional de Estadística: Varios Anuarios Estadísticos, República de Guatemala.
9. Instituto Nacional de Estadística. Informes Estadísticos. República de Guatemala.
10. República de Guatemala. Decreto Ley No. 3-85, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística.
11. Instituto Nacional de Estadística: Encuesta Postal a las Unidades de Registro Civil. Guatemala, Agosto - Setiembre 1991.
12. Instituto Nacional de Estadística- Cuestionario: Revisión y Evaluación de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales. Guatemala, Julio 1991.

Blank