

GUATEMALA

LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES*

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL	199
II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES	203
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	208

*Extracto del Informe Nacional preparado por Neftalí Hernández, Gerente, Instituto Nacional de Estadística; y Lic. Gerardo Prado, Inspector General del Tribunal Supremo Electoral.

I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

1. MARCO JURIDICO

1.1 ANTECEDENTES.

La institución que conocemos en la actualidad con el nombre de Registro Civil tiene su fundamento básico, representado por el papel que desempeñó la iglesia con los registros parroquiales, en los que, en su inicio, aparecían los bautizos, los matrimonios y las inhumaciones de personas pertenecientes a una clase privilegiada.

Con la Revolución Liberal de 1871 se seculariza el servicio del Registro Civil para que abarque a toda la población, lo cual se dispuso en los artículos 434, 435 y 436 del Código Civil emitido a través del Decreto del Ejecutivo número 176 del 8 de marzo de 1877, habiendo quedado ese servicio a cargo del Ministerio de Gobernación y, supletoriamente, desarrollado por las municipalidades.

1.2 SITUACION ACTUAL.

El estado de cosas sobre el Registro Civil se mantuvo prácticamente inalterable durante 87 años, el 1 de julio de 1964 que entró en vigor el actual Código Civil, emitido por medio del Decreto-Ley número 106, que en su parte considerativa estimó la urgente necesidad de adaptar la legislación civil a la natural evolución de las costumbres y demás relaciones sociales que regula esta rama del derecho.

1.3 ORGANIZACION.

En Guatemala se aplica el sistema de descentralización en cuanto a la organización de la institución, internamente cada oficina de registro debe regirse por lo que dispone la legislación civil contenida en el Código Civil; este ordenamiento interno se describe siguiendo el articulado del Capítulo XI de dicho Código, que es el que se refiere al Registro Civil.

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 una de las 330 Municipalidades ubicadas en los pueblos y ciudades que son cabeceras Departamentales y municipales.

Por mandato legal (Art. 373 del Código Civil), las municipalidades tienen a su cargo la función del registrador civil; lo cual incluye registrar los nacimientos, las defunciones, los matrimonios, los divorcios y otros actos relativos al estado civil de las personas.

En adición a 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 seleccionadas 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, mientras que las oficinas principales registran y certifican lo registrado.

3. *PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO.*

Para propósitos legales, los hechos vitales se registran en libros empastados de gran peso y tamaño (50 cms. de largo por 40 cms. de ancho), que contienen 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.

Los cinco tipos de hechos vitales objeto del presente estudio, se registran por lugar de ocurrencia. El municipio es, por regla general, utilizado como referencia para establecer los límites geográficos del lugar de ocurrencia. Asimismo, hay 17 oficinas auxiliares de registro autorizadas cuyo ámbito es el límite geográfico de la respectiva aldea, o sector de la ciudad de Guatemala.

Los plazos estipulados legalmente para el registro de los hechos vitales y actos del estado civil son: (i) 30 días para los nacimientos, (ii) 24 horas para las defunciones y defunciones fetales, y (iii) 15 días para los matrimonios civiles (Arts. 391, 406 y 102, respectivamente, del Código Civil). No se ha establecido plazo legal para el registro de divorcios.

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

Para el registro de un nacido vivo, se requiere la presentación de la cédula de vecindad del padre y 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 (parteras empíricas), 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.

Los certificados de defunciones fetales, expedidos por comadrona, son refrendados por el puesto de salud respectivo y se acompaña la cédula de vecindad del informante.

En el caso de un matrimonio civil, los contrayentes son requeridos a presentar el certificado médico, certificados de nacimiento del novio y la novia, dos testigos (uno por parte del novio y otro por la novia) y el certificado del acta de celebración del matrimonio (arts. 92, 93, 94, 99 100, 101 y 102 del Código Civil).

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

A la fecha, no es posible conocer el impacto del doble registro en la cobertura total del registro, aunque se conocen casos aislados de duplicidad de un mismo hecho vital, que han sido accidentalmente detectados por las autoridades nacionales.

4. LOS REGISTRADORES CIVILES LOCALES

En Guatemala, los registradores civiles son responsables de todos y cada una de las inscripciones de los hechos y actos que se practiquen en su oficina (Arto.375 C.C.), su nombramiento es facultad de la corporación municipal respectiva, por lo tanto, hay 330 en el país. Con una sola excepción, la ciudad de Guatemala (Capital de la República) en que la designación recae sobre un profesional que debe ser abogado y notario activo, en las demás oficinas de registros la función la cumplen los secretarios municipales, lo cual está congruente con lo que al respecto dispone el (Arto. 373 del Código Civil), con la salvedad de que para el desempeño del cargo es indispensable ser guatemalteco natural, persona idónea y de reconocida honorabilidad, según mandato legal.

Además de las 330 oficinas principales, existen 21 oficinas auxiliares de registros en algunos centros hospitalarios y aldeas que dependen administrativamente de la oficina principal del municipio correspondiente.

Los puestos de registradores civiles son, por lo general, nombramientos de corto plazo que coinciden con el periodo 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.

Por lo general, el cargo de registrador civil es ejercido paralelamente con otras funciones propias de los secretarios municipales.

Los registradores civiles en Guatemala tienen en promedio 6,5 y 4 años de educación Primaria, Secundaria y Universitaria respectivamente, según la encuesta postal conducida en agosto de 1991. El promedio de años de educación de los auxiliares de registro es de 6,5 y 4 años de educación Primaria, Secundaria y Universitaria respectivamente.

Los registradores civiles son empleados de las oficinas municipales respectivas y como tales, reciben sueldo mensual 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 un área densamente poblada. Por ejemplo, en el caso de la oficina de registro civil de la ciudad de Guatemala, capital del país. En este caso, el nombramiento siempre ha recaído en un abogado y notario habilitado (Art. 373 del Código Civil).

El sueldo mensual promedio de los registradores civiles en el país, según la encuesta postal del INE en agosto de 1991 es de Q 290.33 para los registradores titulares, que va de Q 120.00 a Q 410.00 en los departamentos de Sololá y Progreso respectivamente. El promedio de sueldo mensual de los registradores auxiliares que asisten en las municipalidades es de Q 252.81 que va de Q 139.00 a Q 372.00 en los departamentos de Suchitepéquez y Escuintla respectivamente.

5. *EVALUACION DEL REGISTRO CIVIL DE GUATEMALA*

El gobierno de Guatemala ha efectuado en la última década dos 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 ¹. 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 dirigidas específicamente a medir el grado de cobertura del registro civil, para separar cuánto se debe a omisión propiamente dicha (no registro de hechos vitales), y cuánto a problemas de remisión de los informes estadísticos de los hechos vitales registrados al Instituto Nacional de Estadística, que produce las estadísticas

1. 1982: Gaete-Darbo, 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: González-Díaz, Violeta; Oficina de Estadística de Naciones Unidas - Departamento de Cooperación Técnica Internacional de las Naciones Unidas (9 al 22 de noviembre 1986).

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

vitales. De modo que sólo se dispone de algunas fuentes demográficas generadas durante la década 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 IV (Sistema de Estadísticas Vitales).

II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

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, art. 3ro. 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, etc.

2. ARREGLOS ADMINISTRATIVOS 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, el Instituto Nacional de Estadística, elabora estimaciones de tasas basadas en los hechos vitales, por métodos indirectos derivadas de los Censos Nacionales de Población y de las Encuestas por Muestreo, (Encuesta de Hogares).

3. *PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACION Y CONTROL*

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.

La estructura administrativa del Instituto Nacional de Estadística en el país, permite efectuar 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 las 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.

4. *EL PROCESAMIENTO DE DATOS*

Una vez recibidos los paquetes de informes estadísticos en la oficina de coordinación regional del Instituto Nacional de Estadística, en un formulario especial se registra: el departamento y municipio que envía (lugar de registro), y el mes y año al que corresponden. Seguidamente se trasladan a la Sección de Estadísticas Vitales, donde se ejecuta la siguiente fase: la crítica y codificación manual. De la hoja resumen de remisión 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 preliminar, a nivel de municipio y mes de registro.

Desde antes de la década de los ochenta, los datos son procesados por computadora, de 1983 a 1985 se obtuvo una mejora en el proceso de las estadísticas vitales, la cual quedó interrumpida al disminuir la capacidad de cómputo dentro el INE, debido básicamente a problemas presupuestarios; actualmente se siguen procesando por computadora, con la finalidad de tener información oportuna, de los cinco tipos de hechos vitales.

El ingreso de los datos (captura de datos), se hace durante una jornada de 7 horas diarias, con ayuda de una terminal conectada a una computadora IBM AS/400. La entrada de datos está diseñada para capturar la información por municipio y mes de registro para los cinco tipos de hechos vitales registrados en el mes.

El programa de captura de datos tiene incorporado un programa de verificación y validación de rangos. Además, tiene incorporado un diccionario con códigos para las variables de ocupación y causas de muerte, las que 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 de error, a fin de asegurar la calidad de esta fase del procesamiento.

Los informes estadísticos una vez digitados en la División de Procesamiento Electrónico de Datos, permiten generar cuadros de nacidos 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. Las tabulaciones se hacen por fecha de ocurrencia y se ofrecen a los usuarios, ya sea vía publicaciones o simplemente en tabulados emitidos por el computador.

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. 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 preparan 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 codificaciones 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 de la IX revisión de la Organización Mundial para la Salud.

b. Plan de tabulaciones

Las tabulaciones son el producto final del procesamiento de datos de los hechos vitales en el INE. Su generación responde a un plan anual establecido, el mismo contiene 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).

Hasta 1985, el equipo de computación utilizado para el procesamiento de los informes estadísticos de hechos vitales fué un computador IBM 4331 propiedad de la IEM-Guatemala, que el INE tenía en alquiler. Desde julio de 1985 a diciembre de 1988 el INE tenía en modalidad de renta un IBM S/36 y a partir de enero de 1989 a la fecha, el INE tiene en arrendamiento un computador IBM AS/400 y algunos micro-computadores. 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 rezagada frente a otras actividades del programa estadístico anual del INE.

c. Adiestramiento del personal de procesamiento automático de datos

Existe necesidad de adiestramiento para el personal de programación. 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 sean capaces de preparar el análisis e interpretación mínima de los resultados. Se requerirá asistencia internacional para llevar adelante un programa de entrenamiento a este personal.

5. PUBLICACION Y DIVULGACION DE ESTADISTICAS 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 en el INE de información adicional.

La última publicación del anuario estadístico, provee tabulaciones de estadísticas vitales hasta el año 1986 por lugar y fecha de ocurrencia y 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.

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.

6. EVALUACION DEL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

Para este propósito se utilizan como referencia estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sobre estimaciones de la fecundidad y mortalidad entre 1950-1980, como base para la elaboración de las proyecciones de población. Los porcentajes de subregistro resultantes, revelan la cobertura tanto de nacimientos como de defunciones a través del tiempo. El subregistro promedio en la década 1970-1980 habría sido de 3.1% para nacimientos y 4.6% para defunciones; mientras que en la década anterior habría sido de 5.5 y 6.0% para nacimientos y defunciones, respectivamente. A excepción del quinquenio 1980-1985 que muestran un sobre registro en los nacimientos y defunciones de -17.8% y -11.3% respectivamente, la comparación de los años 1985-1989 para nacimientos y defunciones muestra un subregistro promedio de 5.2% y 12.5% respectivamente.

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 el orden de 10.5 por mil.

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.

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 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 98 por ciento de sus nacimientos vivos y alrededor del 95 por

ciento de las defunciones generales. Sin embargo, hay mucho trabajo por realizar para mejorar la calidad tanto del registro civil como de las estadísticas vitales. Mientras que un alto porcentaje, casi 80 por ciento, de las defunciones y de los nacimientos vivos sigan ocurriendo en el domicilio, la debilidad en la calidad de la información persistirá, por lo menos en lo que concierne a causas de muerte, peso al nacer, etc.

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, Ministerio Trabajo y Previsión Social, SEGEPLAN y Banco de Guatemala; organismos internacionales y bilaterales: AID, ONU, PNUD, OIT, CELADE, CIENES, UNFPA, UNICEF, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas; 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 atiende a los usuarios con publicaciones; completando cuestionarios extensos de organismos internacionales como las Naciones Unidas, etc. del Ministerio de Salud, a la 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.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a. Conclusiones sobre el Registro Civil

Guatemala cuenta con una red relativamente extensa de 351 oficinas locales de registro civil, que permite el acceso de la población de todos los estratos sociales y áreas geográficas del país a este servicio básico del Estado. Pero es una red acéfala, sin coordinación, administración y dirección técnica, tanto a nivel nacional, como a nivel regional y departamental.

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 pertinente del Código Civil les da cierta coherencia y uniformidad; pero es evidente que este instrumento legal no es suficiente.

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, no ofrece garantías de seguridad, confiabilidad e integridad.

c. La acefalia 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 y eficientemente dirigido; tomando en cuenta que es fuente primaria de información y respaldo para los individuos; verbigracia, la cédula de vecindad, el registro de ciudadanos, las estadísticas vitales; y otras importantes aplicaciones legales, administrativas y estadísticas vigentes.

d. La organización del registro civil de Guatemala no permite disponer de una 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 dicho registro 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 y departamentales, que coordinen, administren y dirijan técnicamente a la red existente de oficinas de registro civil.

e. No existe un archivo central de registro civil. Por lo tanto el Estado no tiene control de lo que se registra y certifica. En lo que respecta a los documentos la población misma, están desprotegidos frente a eventualidades de destrucción, deterioro o desaparición de sus actas originales que se archivan en las oficinas locales de registro, como documentos únicos. Desde el punto de la Seguridad Nacional esta situación plantea un serio problema al Estado.

f. Por otro lado, 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 de metodología y procedimientos.

h. No existe divulgación en la sociedad guatemalteca, sobre los plazos legales para el registro, aspecto que promueve registros tardíos de hechos vitales y actos del estado civil.

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 que funge como registradores civiles y auxiliares de registro civil tiene, en promedio, bajos niveles de educación, bajos salarios y, está sujeto a nombramientos temporales, todo lo cual impide que ellos puedan hacer carrera administrativa para ganar interés por la función tan importante que desempeñan. Al mismo tiempo, los bajos salarios los hace vulnerables a aceptar acciones dolosas contra la integridad del registro civil.

b. Recomendaciones sobre el Registro Civil

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

1. Corto Plazo

1.1 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).

1.2 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 los propósitos de identificación de la población y estadísticas vitales continuas.

1.3 Efectuar los ajustes administrativos necesarios del registro civil de modo que su estructura organizativa responda eficientemente a los objetivos del nuevo sistema.

1.4 Diseñar y aprobar una ley específica de registro civil y su reglamento para que de apoyo eficiente al nuevo sistema de registro civil.

1.5 Crear una Oficina o Dirección Nacional (General) de Registro Civil, al más alto nivel de la estructura administrativa del Estado, como una entidad autónoma, apolítica, para que administre y dirija técnica y científicamente el Sistema de Registro Civil de Guatemala.

1.6 Iniciar la organización y construcción del archivo Central de Registro Civil del país y de la base sistematizada y computarizada de datos del registro civil, bajo la responsabilidad de la Oficina o Dirección Nacional de Registro Civil.

1.7 Efectuar la transcripción (reposición) de actas y libros de registro civil deteriorados por el paso del tiempo y por el uso continuo, mediante el respaldo de dispositivos legales transitorios que autoricen a los registradores civiles respectivos, a llevar a efecto esta importante actividad que debe desarrollarse paralelamente a la construcción del archivo central de registro civil y base de datos.

2. A mediano plazo (cinco años a partir de 1992):

2.1 Hacer operativa la Oficina o 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.

2.2 Estandarizar los procedimientos de 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.

2.3 Preparar documentación metodológica para que sirva de apoyo a la administración, operación y mantenimiento del sistema de registro civil.

2.4 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.

2.5 Mejorar la oportunidad de impresión y buscar eficientes canales de distribución de los documentos para el registro civil (actas).

2.6 Imprimir y distribuir a todas las oficinas de registro civil los nuevos formularios para la certificación uniforme de los hechos vitales registrados.

2.7 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.

2.8 Finalizar la construcción del Archivo Nacional de Registro Civil computarizado, en la sede de la Oficina o 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.

3. Largo Plazo (8 años a partir de 1992)

3.1 Establecer sedes regionales de la Oficina o 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 computarizados regionales de registro civil, 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 consultar los archivos magnéticos (en línea) en el computador central del Sistema de Registro Civil.

3.2 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.

3.3 Asimismo, se recomienda que el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo Internacional 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.

c. Conclusiones sobre el sistema de estadísticas vitales

Las estadísticas vitales continuas que elabora el Instituto Nacional de Estadística, 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.

Estos problemas son principalmente de orden técnico y administrativo, pero también se deben a la población misma, entre los que se mencionan:

1. Informes estadísticos incompletos, porque los registradores civiles no dan respuesta a todas las variables. Esto da origen a un volumen significativo de casos ignorados en las tabulaciones.
2. 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.

3. 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.

4. 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. Existen sólo borradores de manuales.

5. Hay escasez de personal para la crítica y codificación, personal y equipo para la entrada de datos.

6. Las estadísticas vitales presentan atraso de un año, en la etapa de crítica-codificación y de cuatro años en su publicación, debido al número insuficiente de personal de entrada de datos, restricciones de equipo de computación y de recursos. La producción de ocho crítico-codificadores rebasa la capacidad de grabación de datos, ya que únicamente se cuenta con una persona para esta última actividad; aún cuando parcialmente apoya el equipo de digitación de la División de Procesamiento de Datos.

7. El país pierde una valiosa fuente de información permanente y continua por problemas de orden operativo, mientras que 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). 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 suficientes.

8. 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; pero muestran 3 años de retraso. El "cuello de botella" es la insuficiente capacidad del equipo de computación del Instituto Nacional de Estadística, que debe dar servicio a todo su programa nacional de estadísticas. Este es un serio factor limitante para la producción de la estadísticas vitales e impide cumplir con el plan anual de tabulaciones. Aunque los datos ya están en cinta magnética hasta el año 1989 inclusive, únicamente se han generado tabulados por computador del año 1986, 87 y 88 para los nacimientos, defunciones, defunciones fetales.

d. Recomendaciones sobre el 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 Derechos Humanos, Refugiados, Desplazados, tanto del Gobierno, como de Organismos Internacionales y Organizaciones no Gubernamentales.

Bajo esta estrategia general, se deberían implementar las acciones siguientes, en el corto y mediano plazos:

1. En el Corto Plazo:

1.1 Preparar manuales y guías metodológicas para capacitar al personal de la Sección de Estadísticas Vitales en todas las etapas del procesamiento de datos.

1.2 Estandarizar y proveer periódicamente formularios estadísticos a los registradores civiles, para facilitar su trabajo y recibir su apoyo continuo y permanente para la producción de las estadísticas vitales.

1.3 Efectuar la verificación de la digitación y limpieza de datos como parte integral del procesamiento de datos.

1.4 Elaborar manuales para los registradores civiles concernientes a cómo llenar correctamente los informes estadísticos y canales de transmisión periódica al INE.

1.5 Capacitar a los registradores civiles del país, en aspectos relativos a su función estadística, como pilares del sistema nacional de estadísticas vitales, en estrecha coordinación y cooperación con la entidad estatal que asuma la administración del registro civil.

1.6 Dotar de infraestructura computacional (microcomputadores e impresoras) a la Sección de Estadísticas Vitales para ampliar la capacidad operativa, tanto para el procesamiento, como para la tabulación y publicación de los resultados.

1.7 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.

1.8 Reforzar la sección de estadísticas vitales con un demógrafo para mejorar la capacidad de divulgación de las estadísticas vitales y permitir la preparación de estudios sobre la mortalidad general, infantil, de la niñez, materna; fecundidad, etc., como contribución permanente a los estudios que sobre la población realiza el INE y, por otro lado, para que efectúe actividades de coordinación permanente con los usuarios y con la red de oficinas de registro.

1.9 Coordinar con el Ministerio de Salud para erradicar la duplicación 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. Las tres entidades del Estado tienen el registro civil como fuente común y podrían perfectamente coordinar esfuerzos y efectuar acciones de colaboración mutua y permanente para mantener al día las estadísticas vitales.

2. En el Mediano Plazo :

2.1 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.

2.2 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 participan 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.

2.3 Preparar contenidos educativos para la población escolar primaria (últimos años) sobre la importancia del registro civil y estadísticas vitales, para que sean incorporados en el curriculum regular de estudios, con el objeto de erradicar la ignorancia sobre el registro civil entre las generaciones futuras de guatemaltecos.

2.4 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.

2.5 Preparar manuales para los médicos ya graduados sobre cómo llenar los informes estadísticos de hechos vitales.