

## MEXICO

### LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES\*

#### INDICE

	<u>Página</u>
I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL	217
II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES	226
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	245

---

\*Extracto del Informe Nacional preparado por María de los Angeles Valdez, Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales, Dirección General de Estadística, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; y Arturo Ortiz Navarro, Coordinación con el Registro Civil, Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

## I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

### 1. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA.

El origen civil del registro de los hechos vitales en México se remonta a **1828** cuando se promulga el primer **Código Civil**. Más tarde, el **27 de enero de 1857**, se diseña la **Ley Orgánica del Registro Civil**, la que no entra en vigor por contravenir el Artículo 5º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En el gobierno de Juárez, y como parte de las Leyes de Reforma que establecen la separación de la Iglesia y el Estado, se promulga otra **Ley del Registro Civil**, la del **28 de julio de 1859**, que se concreta hasta **1873**, año en el que se modifican algunos artículos de la Constitución de 1857 y que hace posible su aplicación. Dentro de las principales disposiciones que estableció esa Ley se pueden citar las siguientes:

- El matrimonio es un contrato civil monogámico e indisoluble.
- Son actos del estado civil: los nacimientos, adopciones, reconocimientos, arrogaciones, matrimonios y fallecimientos.
- El clero no intervendrá más en la administración y economía de panteones y cementerios.
- Los encargados de la función registral serán los Jueces del Registro Civil.
- Es obligación de los padres inscribir a sus hijos en el Registro Civil.

En el año de **1917** es promulgada la **Ley sobre Relaciones Familiares**, la cual deroga la parte relativa al Código de 1884. Es pertinente mencionar que esta Ley representó un giro en la concepción filosófica de la familia, al señalar que la constitución de la misma debe hacerse sobre bases más justas y racionales y permitir la disolución del vínculo matrimonial; además, incorpora disposiciones sobre la paternidad y filiación, reconocimiento de hijos, patria potestad, emancipación, adopción y tutela.

El **Código Civil de 1928** constituye el ordenamiento vigente y es la síntesis, con algunas variaciones, de sus antecesoras: la Ley de Comonfort, las disposiciones que al respecto se emitieron durante la Reforma, los Códigos Civiles de 1872 y 1884 y la Ley de Relaciones Familiares.

Este Código establece que son estados civiles, además de los nacimientos, defunciones y matrimonios: la adopción, el divorcio,

la ausencia, la presunción de muerte y la pérdida de capacidad para administrar bienes, y por tanto su registro es competencia del Registro Civil.

Este ordenamiento legal además, establece las siguientes consideraciones:

- Los Oficiales del Registro Civil son las personas responsables de inscribir los hechos y actos del estado civil de las personas.
- Antes de la celebración del matrimonio, los pretendientes deberán presentar un certificado médico que acredite la no existencia de alguna enfermedad crónica, incurable y/o contagiosa o hereditaria, así como que ninguno de ellos sea una persona que consuma en forma excesiva y habitual bebidas embriagantes o drogas enervantes; estas disposiciones buscan salvaguardar la sanidad de la especie humana.
- Se establecen como regímenes patrimoniales **la sociedad conyugal y la separación de bienes**. Con esta disposición se pretende proteger los intereses de la esposa.
- Se establece la figura del **divorcio administrativo**, el que debe reunir las siguientes características: que la disolución del vínculo matrimonial sea voluntad de ambos cónyuges, ser personas que acrediten mayoría de edad, no tener hijos y haber liquidado la sociedad conyugal, si se casaron bajo este régimen.
- Se decreta la expedición de actas de **ausencia, presunción de muerte y pérdida de la capacidad para administrar bienes**.
- Se establece la no diferenciación de los hijos nacidos bajo el matrimonio con los nacidos fuera de él.

Resulta pertinente señalar que el Artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, otorga a cada entidad federativa determinación libre y soberana. Bajo esta concepción cada estado de la República establece su propio Código Civil, con las modalidades y adénums que a él convengan.

Las definiciones de los hechos vitales se ajustan a la normatividad internacional, excepto para el caso de los nacidos vivos que fallecen antes de las 24 horas, y que en algunas entidades federativas, en sus Códigos Civiles se determina que carecen de personalidad jurídica. Esta definición, aunque no

parece trascendente, es susceptible de interpretaciones erróneas por parte de los Oficiales, y puede conducir a la no expedición de las actas de nacimiento y defunción correspondientes.

Por otro lado, los Códigos Civiles estatales incluyen disposiciones heterogéneas relativas al procedimiento para el registro, plazos concedidos, así como requisitos y sanciones para registros extemporáneos.

## **2. ARREGLOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA.**

### **a) Nombre y ubicación física de las unidades primarias de registro.**

Atendiendo al Código Civil vigente, las oficinas responsables del registro de los hechos vitales se denominan **Oficialías del Registro Civil**. No obstante, en seis entidades federativas prevalece el de **Juzgados del Registro Civil**, denominación establecida en Códigos Civiles anteriores.

Para el caso de los hechos vitales de los mexicanos en el extranjero, su registro se realiza en las representaciones consulares mexicanas. Los hechos ocurridos en alta mar o en los Centros de Readaptación Social, deben ser asentados en la bitácora o archivo correspondiente, para posteriormente proceder a su registro en la Oficialía más cercana.

### **b) Número de oficinas primarias (locales) de registro.**

El Registro Civil cuenta con 5 127 oficinas distribuidas en las 31 entidades federativas del país y el Distrito Federal.

### **c) Número de unidades secundarias de registro.**

El Registro Civil dispone de 100 oficinas auxiliares en algunos hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en las que fundamentalmente se inscriben nacimientos.

Otra estrategia de registro es la que se realiza a través de programas dirigidos a comunidades indígenas, entre el Instituto Nacional Indigenista, el Registro Nacional de Población y el Registro Civil. Asimismo, el Voluntariado Nacional establece campañas de registro gratuito de nacimientos y matrimonios en las localidades alejadas de los centros urbanos.

Por último, las 163 representaciones consulares mexicanas en 112 países del mundo, son habilitadas para el registro de los hechos vitales.

**d) Los límites de la unidad primaria de registro.**

Existe por lo menos una oficina registral en cada uno de los 2 403 municipios del país.

**e) Población media servida por unidad primaria de registro.**

La población media es de 15 818 personas atendidas por Oficialía, considerando la población de 81.1 millones de personas al 12 de marzo de 1990, según el XI Censo General de Población y Vivienda.

**f) Los problemas de la accesibilidad al público, especialmente a la población rural.**

Partiendo de la base de que el nivel mínimo de ubicación de las Oficialías es la cabecera municipal, quedan al margen de un servicio expedito las localidades de difícil acceso, con alta dispersión geográfica y baja densidad de población.

**g) El personal y las horas de oficina.**

Las Oficialías del Registro Civil atienden al público en horarios heterogéneos, según la entidad federativa de que se trate, puede afirmarse, no obstante, que el horario normal es de ocho horas, las que pueden laborarse en horario corrido o discontinuo, los cinco días hábiles de la semana.

Para horarios extraordinarios, sábados, domingos y días festivos, se cuenta con personal auxiliar y se establecen acuerdos con el Oficial para los matrimonios que se efectúen en un lugar diferente al del recinto registral y en horas y/o días fuera del horario establecido.

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

Durante 1990 fueron atendidos 3 658,866 casos en las 5127 oficinas de registro, de los cuales cada oficialía atendió en promedio 513 nacimientos, 119 matrimonios, 77 defunciones y 5 divorcios.

**i) Supervisión de las oficinas locales de registro.**

No existen disposiciones nacionales sobre la supervisión sistemática a las Oficialías del Registro Civil, esta actividad está supeditada a las decisiones de la Dirección del Registro Civil estatal, la que coordina y supervisa las actividades de las Oficialías, así como la observancia del Código Civil Estatal.

Conviene señalar que en 1983 se creó la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), dependiente de la Secretaría de Gobernación. Uno de sus objetivos es el de normar, capacitar y modernizar el Registro Civil Nacional, en apego irrestricto a la soberanía de los estados.

Es pertinente mencionar que la competencia del Registro Civil es estatal, por lo que la normatividad y aplicación de los Códigos y Reglamentos está sujeta a decisiones estatales. Es por esta razón que no es posible generalizar sobre todos y cada uno de los aspectos inherentes al proceso registral.

### **3. PROCEDIMIENTOS PARA EL REGISTRO.**

#### **a) Métodos de Inscripción.**

Hasta 1982 los hechos vitales se inscribían en libros encuadernados, en los que se requisitaba en forma manuscrita los datos del evento a renglón seguido. A partir de ese año, se estableció el procedimiento vigente, que consiste en la utilización de **actas homogéneas a nivel nacional**, diferenciadas para cada hecho vital, y generalmente requisitadas a máquina. Las actas se integran de tres secciones: la primera de ellas contiene el encabezado en el que se anotan los datos sobre la ubicación del acta; en la segunda se dá fé del hecho y se presentan las características principales de los involucrados; y, en la tercera, se incluyen datos complementarios, de carácter eminentemente estadístico.

En el caso de los nacimientos, matrimonios y defunciones, el formato consta de un original y cuatro copias: el original se integra al archivo de la Oficialía; la primera copia se envía a la Dirección Estatal del Registro Civil; la segunda se remite al RENAPO; la tercera se proporciona al interesado y la quinta se entrega al INEGI. En el caso de los divorcios, el formato sólo incluye el original y tres copias, omitiéndose la copia del INEGI.

La impresión y distribución de las actas es responsabilidad de la Dirección del Registro Civil de cada entidad federativa, quien las distribuye a las Oficialías anualmente.

Las actas son archivadas en carpetas de hojas sueltas de 28 centímetros de ancho por 42 de largo, con un volumen de 200 formatos cada carpeta (una muestra de ellas se incluye en el Anexo 2).

#### **b) Lugar de registro.**

Para los casos de los nacimientos, matrimonios y divorcios, el registro puede efectuarse tanto por el lugar de ocurrencia como por el lugar de residencia. Respecto a las defunciones, el hecho debe

inscribirse en el lugar de ocurrencia, pero en los casos de traslado de cadáveres, cuando no se registró el hecho en el lugar de ocurrencia deberá registrarse en el lugar en el que se realizará la inhumación.

**c) Plazos para el registro.**

**Nacimientos.** Se debe registrar en un plazo que no exceda a los 180 días después de la ocurrencia del evento.

**Matrimonio.** Debe efectuarse durante un plazo máximo de quince días después de haberse solicitado.

**Defunción.** Debe registrarse antes de las 49 horas después del deceso.

**Divorcio.** No se estipulan plazos.

**d) Pagos por derechos de inscripción.**

No existe una política nacional uniforme sobre este aspecto, y aunque la filosofía que sustenta el registro de los hechos vitales es que éstos deben ser un servicio gratuito, su determinación se establece según la política de ingresos de la entidad. En algunas entidades el registro de los nacimientos, matrimonios y defunciones no tienen costo alguno, en otras, representa una cuota simbólica. En el caso de los divorcios, las cuotas establecidas son más altas entre \$60,000 pesos mexicanos (20 dólares) y 350,000 pesos mexicanos (115 dólares). Conviene precisar que el trámite de los divorcios judiciales, que implican la intervención de abogados, puede exceder en mucho al costo del simple registro del hecho.

El cobro de cuotas por registros de nacimientos, matrimonios y defunciones obedece a que en algunos estados del país el cargo del Oficial del Registro Civil es honorario; en otros casos se cobran los costos del papel y de la impresión del acta. Estas tarifas en general no elevadas, buscan únicamente resarcir costos y ofrecer algún ingreso al registrador.

Para el caso de los matrimonios, el costo se relaciona directamente con la hora, el día y el lugar en que los contrayentes deseen y soliciten que se efectúe la ceremonia.

**e) Otros requisitos para la inscripción.**

Para la inscripción de los hechos vitales se requiere de documentación que difiere según el hecho vital de que se trate. Los requerimientos se detallan a continuación:

**Nacimiento.** Certificado de alumbramiento, identificación del certificante y/o acta de matrimonio de los padres, en caso de existir el vínculo matrimonial y la presencia con identificación, de dos testigos.

**Matrimonio.** Cada contrayente deberá presentar exámenes clínicos de sangre y orina, identificación, constancia de domicilio, acta de nacimiento y dos testigos.

**Defunción.** Certificado de defunción llenado por un médico o por alguna persona autorizada por la Secretaría de Salud e identificación del declarante.

**Divorcio.** Acta de matrimonio e identificaciones personales.

**f) Procedimiento para las inscripciones tardías.**

Como se indicó líneas arriba, sólo en los casos de nacimientos, matrimonios y defunciones se establecen restricciones en cuanto a los tiempos de registro. En el caso de los matrimonios, la sanción se reduce a la cancelación de la solicitud de matrimonio. Para los otros dos hechos, el registro extemporáneo implica sanciones económicas, dependiendo del grado de extemporaneidad y, generalmente, se requiere el entablamiento de un juicio civil.

**g) Duplicación de la inscripción de los hechos vitales, debido a normas ambiguas.**

Las normas establecidas en los Códigos Civiles son suficientemente claras respecto a la inscripción de los hechos vitales. Sin embargo, la duplicación y el no registro de los hechos reflejan deficiencias en la capacitación de los Oficiales en cuanto al conocimiento pleno de los Códigos Civiles. Otro factor que contribuye a esta situación se refiere a la insuficiente educación cívica de la población, lo que la induce a incurrir en anomalías como la de registros múltiples de los nacimientos. Conviene considerar también la incompletez de algunos aspectos en los Códigos Civiles y la deficiente supervisión de la observancia de los mismos.

**4. LOS REGISTRADORES CIVILES LOCALES.**

**a) Tipo de personal nombrado como registradores civiles.**

No existe un perfil homogéneo del Oficial del Registro Civil en todo el país, sus características se ajustan al lugar en que se ubica la Oficialía; en consecuencia, pueden existir Oficiales con un nivel de instrucción superior, los que se ubican en las Oficialías de las capitales de las entidades federativas y las principales ciudades del país; así también, se da el caso de

Oficiales que carecen de instrucción y, que generalmente, atienden las Oficialías alejadas de las zonas urbanas. En algunos otros casos, el síndico o alcalde del municipio es a su vez el Oficial del Registro Civil, y en otros, el hombre más respetado de la comunidad.

Las Oficialías cuentan también con secretarios, ayudantes y auxiliares, cuyo número depende de los casos atendidos por ellas. En otros, el Oficial no cuenta con ningún apoyo.

**b) El tipo de nombramiento.**

Las Direcciones del Registro Civil Estatal designan el cuerpo de Oficiales de competencia estatal y los Presidentes Municipales, a los de su competencia. Como no existe el servicio civil de carrera y se carece de un perfil definido al que deban ajustarse los nombramientos, estos se realizan a juicio de las autoridades en turno y, en consecuencia la ratificación de los Oficiales obedece generalmente, a cuestiones meramente subjetivas.

Los Oficiales del ámbito estatal podrán permanecer en el cargo por un periodo de seis años y los municipales por uno de tres.

**c) Registradores a tiempo completo o parcial.**

Asociado con lo anterior, en los casos en que el Oficial del Registro Civil detenta también la autoridad máxima local, éste constriñe su función como registrador debido al volumen de responsabilidades que debe asumir, delegando en algunos casos, sus funciones de Oficial.

**d) Adiestramiento y aptitud para el puesto.**

Como se señaló con antelación, no existe un perfil del Oficial del Registro Civil que constituya un requisito indispensable para ocupar este cargo; bajo esta óptica, el Oficial puede ignorar completamente las funciones que le son asignadas.

Ante esta situación, y como parte del Programa de Modernización del Registro Civil, el RENAPO mantiene programas de capacitación a Oficiales; así mismo, convoca a reuniones nacionales con la participación de Directores del Registro Civil y Oficiales, en las que se analizan los problemas que enfrentan los Oficiales y ofrecen un marco de acción a entidades federativas.

**e) Remuneración.**

Los salarios se corresponden a las características del puesto y las responsabilidades y el contexto en que se ubique su ámbito de competencia. En el caso de los Oficiales de las ciudades más

importantes se devengan salarios relativamente altos, en el caso de Oficiales de zonas rurales alejadas, sus cargos pueden ser honorarios y sólo disponer de un pago simbólico.

No obstante, los salarios devengados por los Oficiales corresponden a los niveles más bajos de la estructura orgánica de las entidades.

#### **f) Disponibilidad de manuales para los registradores locales.**

Los cursos de capacitación a los Oficiales se dirigen a adiestrarlos en el conocimiento de la normatividad jurídica que contextualiza el registro de los hechos vitales. Así también, las Oficialías, en su mayor parte, disponen de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, entre otros ordenamientos jurídicos.

Por lo que hace a los procedimientos de inscripción de los hechos, se les provee de manuales de procedimiento en donde se les indica las actividades involucradas en este proceso.

En materia estadística, el INEGI proporciona un Instructivo para el Flujo de la Información de las Oficialías a las áreas estatales de ese organismo; en él se detalla la forma en que deberá procederse a la entrega de las copias de actas de nacimiento, matrimonio y defunción y sobre el llenado del cuaderno estadístico de divorcios.

#### **4. EL INFORMANTE.**

En el caso de los nacimientos, son responsables de inscribir el hecho, en orden de importancia, los padres, abuelos maternos y paternos y/o los testigos.

En el caso de los matrimonios y divorcios, son responsables los pretendientes y contrayentes, respectivamente.

En la defunción, el pariente más cercano al fallecido.

#### **6. ARCHIVOS DEL REGISTRO CIVIL.**

##### **a) Archivos Locales del Registro Civil.**

##### **i) Disposiciones sobre los archivos locales del Registro Civil.**

Las Oficialías disponen de anaqueles para la conservación de los libros de registro o las carpetas en donde se encuadernan las actas en grupos de 200 cada una. En el lomo del Cuaderno y el anverso del mismo, se anotan datos relativos al año de registro y de los números consecutivos de las actas incluidas, así como el número del libro a que corresponden las actas. Paralelamente y con

el fin de evitar el deterioro de las actas, se elaboran índices alfabéticos, los que se utilizan cuando se trata de localizar alguna acta. Las oficinas son fumigadas periódicamente.

**ii) Las disposiciones para proteger el carácter confidencial de la información en las actas del registro civil.**

El registro civil es un servicio público por lo que no existe ninguna restricción jurídica que impida la solicitud de una copia de acta de cualquier hecho vital, a la persona que la solicite.

**b) Archivo General del Registro Civil.**

Cada entidad federativa cuenta con un archivo central del Registro Civil, a cargo del Director del Registro Civil, el cual tiene bajo su responsabilidad la conservación, custodia y administración de las actas, además de mantener actualizados los índices de los libros que obren en su poder, de conformidad con el Reglamento respectivo.

Puesto que una de las atribuciones del Registro Civil es la de proporcionar a la población en general, las actas certificadas de los hechos inscritos, se dispone de archivos organizados para proporcionar este servicio, tanto en la Dirección del Registro Civil estatal, como en la propia Oficialía en la que se registró el hecho.

Las características del espacio en que se ubican los archivos se ajustan a la normatividad señalada por el Archivo General de la Nación, en cuyas disposiciones generales se señala que deben resguardarse en espacios ventilados, de preferencia iluminados con luz natural, así como ser colocados en anaqueles.

## **II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES.**

### **1. MARCO JURIDICO.**

El registro de los hechos vitales y del estado civil de las personas se convierte en una tarea prioritaria del Estado Mexicano a partir de 1859. El uso estadístico de estos registros se inicia en 1893, bajo la responsabilidad de la entonces recientemente creada Dirección General de Estadística.

El sistema de estadísticas vitales de México se enmarca en el ámbito jurídico del Sistema Nacional de Estadísticas que se contempla en la Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento, publicados el 30 de diciembre de 1980 y el 3 de noviembre de 1982, respectivamente. En ella se señalan los objetivos y las prerrogativas que la Ley confiere al Estado a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se informa

la manera como la Secretaría ejercerá, a través del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), creado en 1983, las facultades que esta Ley le otorga.

La Ley determina la obligatoriedad de la población y de las instituciones públicas y privadas a informar al INEGI sobre los datos que éste requiera y garantiza a los informantes de datos estadísticos la confidencialidad de los que proporcionan.

Dicha Ley tiene por objeto normar el funcionamiento de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica; establecer los principios y las normas conforme a las cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán ejercer las funciones que les corresponden como partes integrantes de estos servicios; previene la integración y el desarrollo de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica para que se suministre a quienes requieran, en los términos de esta Ley, el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, etc.

El Servicio Nacional de Estadística comprende, entre otros aspectos, la formación de estadísticas que observen hechos económicos, demográficos y sociales de interés nacional; las estadísticas permanentes, básicas o derivadas, cuentas nacionales o indicadores que elaboren las dependencias, entidades, instituciones públicas, sociales y privadas, los poderes y los servicios estatales, cuando la información que generen resulte de interés nacional y sea requerida por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para integrar los sistemas nacionales y para prestar el servicio público de información estadística y geográfica; así también, la publicación de los resultados de las actividades que corresponden al Servicio Nacional de Estadística.

Para la integración y desarrollo de los sistemas nacionales el INEGI deberá, entre otras actividades, uniformar y racionalizar la captación, producción y procesamiento de la información estadística y geográfica, así como organizar, integrar y coordinar las actividades para su prestación y divulgación.

La Ley establece que para la integración y funcionamiento de los sistemas nacionales, se deberán homogeneizar los procedimientos de captación de datos de los registros administrativos, entre muchas otras fuentes.

Las estadísticas vitales, esto es, las que se refieren a los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y muertes fetales, se consideran de carácter estratégico y constituyen un insumo básico para las actividades de la planeación del desarrollo nacional. Ellas forman parte del Sistema Nacional de Estadística

y, por ende, se contemplan en el marco jurídico de la Ley en cuestión, así como su generación y divulgación es competencia del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Por otra parte, la Ley General de Salud, en vigor desde julio de 1984, reglamenta la aplicación de los certificados de defunción y de muerte fetal a nivel nacional, con el objeto de detectar las enfermedades sujetas a vigilancia epidemiológica.

## **2. ARREGLOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA.**

Como se señaló en el Marco Jurídico, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, organismo desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto, es la agencia responsable del Sistema y del Servicio Nacional de Estadística de México. Dentro del Sistema y del Servicio se contemplan las estadísticas vitales como información estratégica para la planeación del desarrollo nacional.

El Instituto trabaja en forma descentralizada, a través de diez Direcciones Regionales estratégicamente ubicadas en el territorio nacional, cada regional comprende entre tres y cuatro entidades federativas, las que a su vez cuentan con oficinas estatales en las 31 entidades, a excepción de la Regional Centro que comprende sólo al Distrito Federal. En este marco, el proceso de generación de estadísticas vitales es descentralizado. (véase Organigrama uno y tres del Anexo 3).

En la estructura del Instituto, la Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales (DEDS), inscrita en la Dirección General de Estadística, es la División dedicada específicamente a la normatividad del proceso de generación de las estadísticas vitales, de la integración de cifras nacionales y de la difusión de esta información. (véase Organigrama dos del Anexo 3).

La normatividad del proceso abarca desde el diseño de formatos de control de la información de las diversas fuentes informantes, hasta el diseño de los programas para la automatización de la información.

La calidad y homogeneización nacional de la información se garantiza mediante la elaboración, en la DEDS, de una serie de manuales e instructivos que se distribuyen en las Regionales y que orientan todas y cada una de las fases del proceso. Así mismo, en estas oficinas centrales se determinan los planes básicos de tabulaciones, incorporando las sugerencias que al respecto realicen las Regionales; además se diseñan los sistemas de procesamiento que serán utilizados para la generación de las estadísticas de cada hecho vital. La integración de cifras nacionales se logra

consolidando los 32 archivos estatales, previamente remitidos en cintas de las Direcciones Regionales a las oficinas centrales, o bien, transmitidos por teleproceso.

La DEDES y las Direcciones Regionales elaboran un programa de trabajo anual en el que se determinan las fechas de cierre de las estadísticas vitales. Para 1991, no obstante que la meta a alcanzar constituyó el cierre de los cinco hechos vitales de 1989, se realizaron esfuerzos extraordinarios entre ambas instancias para superar esa meta y cerrar las estadísticas de 1990, a finales del año en curso. Esto quiere decir que por primera vez, en los casi cien años de producir estadísticas vitales, México dispondrá de la información de estas estadísticas 12 meses después del año de referencia.

Es indudable que los procedimientos administrativos y técnicos utilizados en la generación de las estadísticas vitales en México han permitido notables avances en su cobertura, calidad y oportunidad, y aunque parezca redundante conviene enfatizar en los que se consideran como trascendentales:

- La existencia de un ordenamiento legal que norme los Sistemas y Servicios de Información Estadística Nacional, como es la **Ley de Información Estadística y Geográfica**.
- El que la Ley confiera a una Secretaría de Estado, las funciones de competencia estadística, geográfica e informática, en este caso, a la **Secretaría de Programación y Presupuesto**.
- La creación del **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**, como órgano desconcentrado de esa Secretaría, a través del cual se materializan las disposiciones emanadas de la Ley.
- La existencia de una División, dentro del Instituto, responsable de atender de manera específica, los procesos de generación y difusión de las estadísticas vitales, como es la **Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales**.
- La **descentralización** del proceso de producción de las estadísticas vitales, conservando en las oficinas centrales sólo aquellas actividades que permiten una mayor calidad y oportunidad, y que garantizan la homogeneidad nacional de las estadísticas.
- La **coordinación y concertación** entre el INEGI y los organismos involucrados en algunas etapas del proceso de producción de estas estadísticas.

- La **homogeneización nacional** de las **actas y certificados** y la inclusión en ellas de las variables requeridas por el INEGI, para su utilización como formatos de captación estadística.

### 3. PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACION Y CONTROL.

El esquema general de operación para la producción de las estadísticas de los cinco hechos vitales se presenta en el Diagrama de Flujo 1 del Anexo 5.

#### a) **Notificación de hechos vitales para fines estadísticos.**

El sistema de estadísticas vitales de México se alimenta de los datos contenidos en las actas y certificados de los nacimientos, matrimonios, defunciones y muertes fetales; una copia de los cuales corresponde al INEGI, por lo que son utilizados directamente como formatos de captación. La información sobre los divorcios se transcribe de las actas a formatos de captación, diseñados para el efecto. Tanto las actas como los certificados son homogéneos nacionalmente y aunque se incluyen en el cuerpo de este documento, a continuación se describe someramente su contenido:

#### **Nacimientos**

La información sobre los nacimientos se capta a través del **acta de nacimiento**, constituida por un original y cuatro copias, una de las cuales es para el INEGI, y se configura de tres secciones: la primera de ellas comprende información sobre el registrado, los padres, abuelos y testigos; en la segunda, se consignan las firmas de padres, testigos y Oficial del Registro Civil, así como huellas y sellos correspondientes; y, la tercera, incluye información considerada como complementaria, sobre características generales del parto, y aspectos socioeconómicos de los padres.

#### **Matrimonios**

Las **actas de matrimonio** constituyen la fuente de información sobre este hecho, una copia del acta es para el INEGI, y se integra de tres apartados: el primero de ellos incluye información sobre los contrayentes, los padres y testigos; en el segundo, se consignan las firmas de los contrayentes, los testigos y el Oficial del Registro Civil, así como huellas y sellos correspondientes; y el tercero, incluye información complementaria de los contrayentes sobre escolaridad y posición en el trabajo.

## Divorcios

Existen dos tipos de divorcios: el **administrativo**, en el que no existen hijos de por medio, y se efectúa en las Oficialías del Registro Civil de común acuerdo de las partes. El **judicial**, que se refiere a los casos en los que existe demanda por parte de alguno de los contrayentes y/o debe determinarse la patria potestad de los hijos, la división de bienes y el monto y frecuencia de las pensiones; estos divorcios se sentencian en los Juzgados Familiares, Civiles y Mixtos.

En ambos casos la información estadística se obtiene a través de un formato de captación denominado **cuadernillo**, el que comprende tres secciones: en la primera se registran datos generales de los divorciados; en la segunda, se anota la fecha de registro del matrimonio y la de disolución del mismo, el tipo y la causa del divorcio, la patria potestad y el tipo de pensión; la tercera, comprende datos complementarios y capta la escolaridad, condición de actividad y posición en el trabajo de los divorciados.

El INEGI diseña, imprime y distribuye los cuadernillos a las Oficialías y Juzgados. Tienen una capacidad de cuatro casos cada uno e incluyen la información necesaria que permite caracterizar el fenómeno de la disolución familiar; los Jueces y/o los Oficiales deben transcribir en ellos la información de las actas correspondientes.

## Defunciones.

La información sobre las defunciones se capta a través de tres instrumentos: **certificados, actas y cuadernillos**.

Los certificados, como se detalló en apartados anteriores, se instrumentaron en 1987 y los imprime y distribuye la Secretaría de Salud; se componen de un original y cuatro copias, quedando el original para dicha Secretaría y una copia para el INEGI. El certificado se configura de seis secciones: en la primera de ellas se consigna información sobre el fallecido, en la segunda se referencian las circunstancias de la defunción, en la tercera se capta información sobre las características de las defunciones accidentales y violentas y, en los apartados restantes, se registra información sobre el certificante, el informante y sobre la Oficialía del Registro Civil en la que se consigna la defunción.

Las actas de defunción constituyen el elemento legal y se configuran con menos secciones que los certificados, de igual forma que en ellos, cuentan con un original y cuatro copias, una de las cuales es para el Instituto. Se siguen utilizando como formatos estadísticos en virtud de que la implantación

reciente de los certificados no supera aún los problemas de distribución y se registra un porcentaje importante de las defunciones sin certificado.

Los cuadernillos se utilizan para captar la información sobre las muertes accidentales y violentas en las Agencias del Ministerio Público; tienen capacidad para doce casos y se incluyen todos los decesos, tanto los que fueron identificados por sus deudos, como los que no se identificaron.

#### **Certificados de Muerte Fetal.**

A través de este instrumento se capta la información concerniente a la muerte fetal y el hecho no se asienta en los libros del Registro, pero el Oficial debe expedir el permiso de inhumación correspondiente y remitir la copia del certificado que corresponde al INEGI.

Las actas, certificados y cuadernillos, contienen una banda de codificación que facilita y acelera las tareas de procesamiento manual y electrónico; además, incluye variables con respuestas pre-codificadas, tales como: escolaridad, posición en el trabajo, sitio donde ocurrió la defunción, etc. (una muestra de los certificados y cuadernillo se incluyen en el Anexo 4).

El procesamiento de las estadísticas vitales se apega a los principios y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, conviene destacar que esto no sucede en el ámbito del Registro Civil, en el que los Códigos Civiles de algunas entidades federativas, como se apuntó en el Capítulo del Registro Civil, no confieren personalidad jurídica a los nacidos vivos que murieron antes de las 24 horas; situación que obedece a los aspectos legales sobre legaciones y herencias. Una interpretación errónea de esta norma propicia la omisión de registros de nacimiento y defunción. Un ejemplo de esto lo constituye el Distrito Federal, en el que la Subdirección de Estadística de la Regional del INEGI, se ha visto precisada a recurrir a los libros de registro de los panteones, para recuperar la información concerniente.

Las instituciones que intervienen en los procesos primarios de los que se deriva el sistema de las vitales, así como las funciones de las que son responsables en ese ámbito, se detallan a continuación:

- **Dirección Estatal del Registro Civil.** Este organismo depende de los gobiernos estatales, le compete nombrar a los Oficiales del Registro Civil de carácter estatal y vigilar la observancia en el cumplimiento del Código Civil de la entidad federativa de su competencia, así como la impresión de las actas de nacimiento, matrimonio, defunción y divorcio, y su distribución a las Oficialías.

- **Presidencia Municipal.** Es la máxima autoridad municipal y es responsable de los nombramientos de los Oficiales del Registro Civil de los Ayuntamientos y, en muchos casos, detenta el carácter de Oficial del Registro Civil del municipio de su competencia.
- **Oficialía del Registro Civil.** Las Oficialías pueden depender de los gobiernos estatales o municipales y sus Oficiales son responsables de registrar los hechos vitales y del estado civil de las personas. Adicionalmente, deben transcribir en los formatos individuales del INEGI, la información relativa a los divorcios de carácter administrativo, así como de turnar a esa institución mensualmente las copias de las actas de nacimiento, matrimonio y defunción; las copias de los certificados de defunción y muerte fetal; y los cuadernillos de divorcios, debidamente requisitados.
- **Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación de Personal (RENAPO),** organismo que depende de la Secretaría de Gobernación. Entre sus múltiples actividades, las que competen al ámbito que nos ocupa, son aquellas que se refieren a la coordinación, normatividad, capacitación y modernización nacional de los Registros Civiles, en apego irrestricto a la soberanía de los estados.
- **La Dirección General de Epidemiología,** dependiente de la Secretaría de Salud. A ella le compete el diseño e impresión de los certificados de la defunción y muerte fetal, así como su distribución a las delegaciones estatales; éstas a su vez las remiten a los hospitales, clínicas, centros de salud y, en ausencia de tales dependencias, a las personas autorizadas por esa Secretaría, para el llenado de los certificados.  
  
Su contenido se determina por consenso entre esa dependencia, el INEGI, el RENAPO, el Servicio Médico Forense y los principales usuarios.
- **Agencia del Ministerio Público,** que depende de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, y es responsable de certificar las defunciones accidentales y violentas y, cuando carece de los certificados de la defunción, requisita la información relevante de las defunciones, en los formatos del INEGI. Adicionalmente deberá remitir los formatos requisitados y las copias de los certificados a esa institución.
- **Juzgados Familiares, Civiles y Mixtos,** dependiente del Tribunal Superior de Justicia estatal, en los que se llevan a cabo los divorcios de tipo judicial. La información sobre los divorcios que ahí se sentencian debe requisitarse en los formatos del INEGI y turnarse mes a mes a esa institución.

- **Servicio Exterior Mexicano**, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, organismo responsable de registrar los hechos vitales de los mexicanos en el extranjero y remitir anualmente las copias de las actas al INEGI.
- **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)**, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, bajo cuya responsabilidad recae el procesamiento y difusión de las estadísticas vitales nacionales, en apego a las atribuciones que la Ley de Información Estadística y Geográfica le confiere. Los datos generados por el INEGI son considerados como información oficial y, en consecuencia, constituyen la base para las actividades de planeación y monitoreo de la política de salud.

En el caso de las defunciones, cuando se presentan casos de causas de muerte inscritas dentro de las enfermedades sujetas a vigilancia epidemiológica, el INEGI es responsable de notificar el hecho a la instancia de competencia de la Secretaría de Salud. Esta institución deberá rectificar o ratificar el diagnóstico.

Las estadísticas vitales provienen fundamentalmente de los registros administrativos generados por el Sistema Nacional del Registro Civil. No obstante y adicionalmente, las defunciones accidentales y violentas se captan por medio de los certificados de defunción que requisita el Servicio Médico Forense (SEMEFO), a través de las Agencias del Ministerio Público; los divorcios de tipo judicial los obtiene a través de los registros de los Juzgados Familiares, Civiles y Mixtos, y los hechos vitales de los mexicanos en el extranjero, a través del Servicio Exterior Mexicano.

#### **b. Control de la notificación.**

El procedimiento establecido para controlar la recepción de la información de las diversas fuentes se conforma de cinco etapas. Aunque ellas se detallan a continuación, puede consultarse el Diagrama de Flujo 2 del Anexo.

##### **Primera etapa.**

El proceso de generación de las estadísticas vitales inicia en las oficinas centrales del INEGI, en donde se diseñan e imprimen los formatos de control y los cuadernillos para captación de información que las Direcciones Regionales, a través de sus oficinas estatales, distribuye a las Oficialías del Registro Civil, a las Agencias del Ministerio Público y a los Juzgados Familiares, Civiles y Mixtos, de su competencia. En cada entidad federativa se dispone de un Directorio de Fuentes Informantes en constante actualización. (los formatos de control se presentan en el Anexo 6).

## **Segunda etapa.**

Para el caso de las Oficialías del Registro Civil, los Oficiales, luego de haber registrado los hechos de un mes, separan las copias de actas y certificados y los cuadernos correspondientes del INEGI, en paquetes no mayores a los 300 casos; llenan la hoja de control correspondiente, conteniendo la información de cada paquete, los que deben remitir vía personal, a las oficinas estatales del Instituto durante los diez primeros días de cada mes. En la hoja de control se estipula el hecho vital, número de casos que contiene cada paquete, la fecha a la que corresponden y los números consecutivos de las actas. Esta hoja de control acompañará cada paquete en todo el proceso. En las Oficialías en las que no se inscribió algún hecho vital en el mes, el Oficial debe llenar el formato de control correspondiente denominado "Certificado Cero" y entregarlo al INEGI.

El INEGI establece acuerdos con los organismos centrales de las fuentes informantes, en este caso con las Direcciones del Registro Civil, para la recolección de la información, quienes se hace cargo de la concentración de la información estatal. En la mayoría de los casos, la fuente entrega la información; en otros, personal de las áreas estatales del Instituto acude para que ésta última le entregue los paquetes; y, cuando existen problemas de morosidad, el personal del Instituto acude a las Oficialías a recuperar la información.

Similar procedimiento se emplea para las Agencias del Ministerio Público y los Juzgados Familiares, Mixtos y Civiles.

## **Tercera etapa.**

Las oficinas estatales del Instituto llevan un control mensual de la cobertura de la información de cada hecho vital por fuente informante, a través de su registro de recolección, en el que se consigna el número de casos que la fuente le entrega mensualmente. Realiza, además, una revisión de integridad del instrumento de captación de que se trate, cuidando que no contenga secciones en blanco y que exista congruencia entre lo estipulado en las hojas de control y el contenido de los paquetes; así mismo, se coteja que el número de actas incluidas en el paquete sea consecutivo con el número de las actas entregadas por la misma fuente el mes anterior. En el caso de las defunciones se deben incluir copias del acta y del certificado de la defunción, o como mínimo copia del acta, pero no pueden recibirse certificados de defunción solamente.

Este sistema de control permite realizar las aclaraciones pertinentes en el momento de la entrega, así como detectar huecos en los números de actas, que deben ser consecutivos entre una

entrega y otra; así, las incongruencias en alguno de los aspectos mencionados debe ser resuelto satisfactoriamente, para el caso de la estadística, entre ambas partes.

#### **Cuarta etapa.**

Una vez cotejados los paquetes, aclaradas las dudas y adicionado el registro de recolección, son remitidos a la Dirección Regional correspondiente por el personal del área estatal.

#### **Quinta etapa.**

En la Dirección Regional, la oficina de coordinación estatal somete a una segunda revisión los paquetes recibidos; así mismo le da seguimiento al registro de recolección, otorgándole los elementos suficientes para el Programa de Supervisión a Fuentes Morosas.

Este Programa consiste tanto en el envío de oficios requiriendo la información faltante y girando copia a oficinas centrales y a la instancia superior de la fuente, como de la supervisión directa para recuperar la información.

#### **4. PROCEDIMIENTO DEL PROCESAMIENTO DE DATOS.**

Los procedimientos manual y electrónico de las estadísticas vitales se efectúan en las Direcciones Regionales del Instituto; los procedimientos establecidos para su tratamiento así como para el control de la calidad de la información, se describen a continuación, aunque pueden observarse en el Diagrama de Flujo 3 del Anexo 5).

De manera continua a las etapas del apartado anterior, la oficina de coordinación estatal de la Regional valida los paquetes de cada Oficialía y los turna al supervisor de la codificación general y geográfica, el que a su vez distribuye la carga de trabajo entre los codificadores.

Para el caso de las defunciones generales y las muertes fetales el proceso es más delicado. La información se capta a través de actas, certificados y cuadernillos, por los motivos que ya fueron anotados en el apartado anterior. En consecuencia, los paquetes con datos de este hecho vital se configuran por actas sin certificado, actas con certificado y cuadernillos.

En esta etapa se realizan dos tipos de depuración:

- El primero de ellos consiste en separar las actas que vienen acompañadas con su certificado, se revisa la información de ambos y se complementa la información del certificado en caso de que se haya omitido algún dato en él y éste se encuentre

incluido en el acta. Esta actividad es necesaria puesto que evita duplicar esfuerzos y la posible doblecontabilización de una defunción registrada en ambos documentos: el legal y el meramente estadístico y de control epidemiológico.

- El segundo, se refiere a la cotejación entre las defunciones accidentales y violentas reportadas en los cuadernillos por las Agencias del Ministerio Público y los certificados de la defunción por muertes cuya causa se incluye en el Capítulo de Accidentales y Violentas. En el caso de duplicidad, se elimina la defunción del cuaderno y se codifica la del certificado.

La codificación de la causa básica de la defunción es una tarea que se realiza en las Direcciones Regionales, para ello se cuenta con alrededor de 40 codificadores, los que se capacitan en oficinas centrales.

Los cursos de capacitación se efectúan dos veces al año como mínimo y son de dos tipos: básico y de reafirmación.

Los codificadores realizan en este proceso varias tareas de depuración que se consideran fundamentales para lograr una mayor calidad de la información, y constituyen una importante contribución a las actividades de salud pública nacional. Estas tareas se detallan a continuación:

- Evitar la sobreestimación en el número de defunciones en los traslados de cadáveres. En los casos en que la defunción haya ocurrido en alguna entidad o municipio diferente al lugar en el que se inhuma el cadáver, el Oficial del Registro Civil debe registrar el hecho en el lugar en el que ocurrió la defunción y emitir el acta correspondiente, al trasladar al cadáver se debe obtener un permiso de inhumación en la Oficialía del Registro Civil ubicada en el lugar en el que se realizará la inhumación. No obstante, y por ignorancia de los Oficiales, en ocasiones se vuelve a expedir otra acta en éste último lugar, con lo que se tienen dos registros de una sola defunción. Los codificadores separan las actas cuya defunción ocurrió en un lugar diferente al de la inhumación y presentan los casos a la Subdirección de Estadística.

El procedimiento posterior consiste en una comunicación por escrito del Director Regional, en cuya entidad ocurrió la inhumación, al Director Regional en cuya entidad ocurrió el deceso, anexando copia de las actas. Este último deberá verificar si se expidió un acta previa en su entidad. El resultado de esta investigación debe ser remitido al Regional demandante; en caso de duplicidad se anula la última acta y de no ser así, se respeta la única acta expedida. Para los casos de traslado de cadáveres entre municipios de una entidad y

entre entidades contenidas en una Regional, el procedimiento escrito se realiza directamente en las oficinas de la Regional.

- Suprimir la confusión entre defunción general y muerte fetal. La observancia de la causa de la defunción en los certificados de muerte fetal y las actas o certificados de defunción, determina que realmente se trate de este tipo de muerte. En los casos en los que aparece una causa correspondiente a muerte fetal en una acta o certificado de defunción general, se verifica la edad y la edad gestacional, si se trata de muerte perinatal el caso generalmente no varía, pero si corresponde a muerte fetal, se anula el acta o certificado inicial y se considera muerte fetal. La información contenida en el acta o certificado de defunción general se transcribe en un formato similar al certificado de muerte fetal, diseñado en el propio Instituto, adicionando en su anverso una serie de definiciones de utilidad para el codificador. Este procedimiento también se realiza para el caso inverso, para el que se diseña también un formato similar al certificado de defunción general.
- Alertar a la Secretaría de Salud sobre las defunciones cuya causa se debió a enfermedad de vigilancia epidemiológica. Cuando se presenta esta situación y se trata de enfermedades tales como: viruela, cólera, sida, sarampión, tifoidea, entre otras, el mecanismo a seguir consiste en el reporte de todos los casos a la Subdirección de Estadística. El Director Regional, vía oficio, envía a la Delegación de Salud Estatal, un listado de casos, en el que se incluye el tipo de enfermedad, el lugar del deceso, el lugar de la inhumación y el número de acta o certificado. Se gira copia de este oficio a la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud y a la Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales del Instituto.

Las Delegaciones Estatales de Salud, por su parte, tienen la obligación de enviar un epidemiólogo al lugar de los hechos para investigar este tipo de defunciones y, de ser verídica la causa, tomar medidas de control sanitario pertinentes o, en su defecto, diagnosticar de manera acertada, para cada caso, el estado patológico que devino en la muerte. Posteriormente, deberán dar respuesta a los oficios turnados por el INEGI, avalando o modificando las enfermedades por él consignadas, para realizar las adecuaciones en caso de que las hubiera.

Es conveniente señalar que los instructores de la codificación de la causa básica de la defunción del INEGI, cuentan con más de 15 años de experiencia en la materia y son capacitados a su vez, por organismos internacionales, en el adecuado manejo de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE). La frecuencia

de esta capacitación es proporcional a las revisiones de la CIE. Actualmente se utiliza la IX revisión y se realizan los trabajos preparatorios para la aplicación de la X revisión.

Las actividades de los instructores contemplan, además: la comunicación cotidiana con los codificadores de las Regionales para la solución de casos cuya codificación es compleja, así como para asuntos menores relacionados con la tarea en cuestión; la supervisión constante al trabajo de codificación en las regionales, para garantizar el manejo adecuado de los criterios de aplicación; la revisión de tabulados y de frecuencias simples y cruzadas antes y después de realizar las imputaciones en la etapa de integración nacional de los archivos estatales. Finalmente, se constituyen como el grupo de codificadores que se desplazan a las regionales para el apoyo de la codificación en donde se presentan rezagos en esta tarea.

Paralelamente, existe un canal de comunicación abierto entre la Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales y los expertos en la Clasificación Internacional de Enfermedades para America y el Caribe, de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), con la finalidad de encontrar respuesta a las interrogantes que surgen sobre la aplicación de este instrumento, así como de actualizar los criterios de aplicación en la cambiante realidad de la medicina y la salud pública.

Las actividades siguientes consisten en la foliación de las actas, certificados y cuadernillos que fueron codificados, con lo que queda asentado el número de casos de cada hecho que serán remitidos al área de informática para su captura; el número de folio es útil, además, como instrumento para la búsqueda de algún formato en caso de dudas sobre su contenido.

Toda vez que el tratamiento de la información se finiquita se procede a la captura, actividad que se realiza en el área de informática de las regionales por medio de programas previamente diseñados en oficinas centrales. La captura incluye un proceso de verificación (doble captura), realizado por un capturista diferente al que realizó la actividad anteriormente. Cuando la Subdirección de Estadística notifica por escrito al área de informática sobre la fecha de cierre de una estadística y se dan por concluidas las tareas de captura de la información, ésta se somete a procesos electrónicos de control de calidad y de imputación de datos erróneos. Se generan listados de frecuencias simples y cruzadas antes y después de realizar imputaciones, se comparan, se verifica la corrección de los archivos y se procede a la liberación de archivos estatales. Estos se envían por medio de cintas magnéticas o teleproceso a las oficinas centrales del Instituto.

En oficinas centrales se somete la información a una segunda revisión, se analiza la cobertura de fuentes y se verifica además, si los casos de defunciones cuya causa básica haya sido debida a enfermedades de vigilancia epidemiológica, fueron avalados por la Secretaría de Salud, así como si los casos de traslado de cadáveres fueron resueltos debidamente por las Direcciones Regionales. Una vez validados los archivos, se remiten las cintas estatales a la Regional correspondiente para que genere sus propios tabulados y esté en posibilidad de difundir la información por lugar de registro, a nivel municipal y estatal. Y en esta etapa se considera de carácter preliminar.

Finalmente, el consolidado nacional es efectuado en oficinas centrales por el personal de la DEDES, con equipo de la Dirección General de Política Informática. La información se maneja por lugar de ocurrencia, lugar de registro y por lugar de residencia habitual de la madre, en el caso de los nacimientos y de la que tuvo el fallecido, en el caso de las defunciones, y se aplican los sistemas de control de calidad, similares a los de los archivos estatales de las Direcciones Regionales.

Los planes de tabulaciones, que se someten a una constante revisión, buscan ofrecer información cada vez más útil para investigadores y planificadores a nivel nacional y estatal, respetando tanto la continuidad con publicaciones anteriores como los principios y recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, garantizando su comparabilidad internacional.

La DEDES es responsable de las tareas de diseño conceptual y metodológico, y de la normatividad, supervisión y control de las etapas del proceso de generación de las vitales. Es ahí donde se elaboran, imprimen y distribuyen todos los manuales e instructivos necesarios para su eficiente aplicación, garantizándose con ello la homogeneidad nacional (un listado de ellos puede consultarse en el Anexo 7).

Otras de las labores de la DEDES consisten en la elaboración de publicaciones y en la organización de cursos de capacitación al personal regional. Entre estos cursos destacan los de Formación y Actualización de Codificadores de la Causa Básica de la Defunción, así como los de la Revisión de Frecuencias Simples y Cruzadas, antes y después de realizar las imputaciones, así como de aprobación de tabulaciones.

Es responsable además, de la operación de los sistemas de procesamiento vigentes, del diseño de programas de captura y de sistemas, atendiendo a los cambios de formatos de captación estadística o a su contenido. (Una relación de los equipos de cómputo de que disponen, tanto las Direcciones Regionales, como oficinas centrales se incluye en el Anexo 7).

El procesamiento electrónico de la información, el envío de archivos definitivos y de planes de tabulaciones, y la supervisión y control de operación de programas de captura y de control de calidad de la información en las Direcciones Regionales, son también responsabilidad de las oficinas centrales.

Cuando se cierran los archivos nacionales, se envían a las Direcciones Regionales, las cintas con la información definitiva y los planes estatales de tabulaciones para la divulgación y aprovechamiento de la información generada a nivel local.

##### 5. PUBLICACION Y DIVULGACION DE ESTADISTICAS VITALES.

El INEGI realiza la difusión de la información sobre las estadísticas vitales de varias formas. Una de ellas consiste en el envío de las cintas con la información a la Secretaría de Salud, a los Centros de Investigación y a Universidades y usuarios especializados. Se generan tabulados básicos para las Bibliotecas y los Centros de Consulta del INEGI, así como tabulados especiales que le sean requeridos.

La publicación de la información se realiza a través de publicaciones tradicionales y medios electrónicos, entre las que destacan las que a continuación se mencionan:

PUBLICACION	PERIODICIDAD	AÑO ULT. EDICION	ULT. AÑO INF.
Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos	Anual	1990	1985
Agenda Estadística	Anual	1990	1987
Anuarios de las Entidades Federativas	Anual	1990	1988
Cuaderno de Población	Anual	1990	1984
Cuaderno de Salud	Anual	1991	1988

El Instituto publicará en los primeros meses del año próximo, el Cuaderno de Población No. 3. Este contiene información definitiva de los cinco hechos vitales, para los años 1985 a 1989 y preliminar para 1990.

Se trabaja además, en la elaboración de un producto informático que consiste básicamente en un graficador de información de estadísticas vitales por entidad federativa. El objetivo de este producto es difundir información útil de manera atractiva e incluirá en su primera versión, datos para los años 1985 a 1989 y se realizará anualmente.

## 6. EVALUACION DEL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES.

Si bien en México no se ha realizado una evaluación concreta del Sistema de Estadísticas Vitales, mucho se ha hablado sobre los problemas de estas estadísticas. Bien puede afirmarse que siempre han sido desvalorizadas, fundamentalmente, porque los registros administrativos de donde ellas emanan, están fuera del ámbito de competencia y, por ende del control, del organismo encargado de generarlas. Las deficiencias del Sistema del Registro Civil son difíciles de superar y su solución es competencia de los gobiernos de las entidades federativas y aunque existe un área normadora de carácter nacional su actuación tiene el límite de la soberanía estatal.

Bajo esta óptica pudiera pensarse que la solución estriba en trasladar a los gobiernos de las entidades o a la dependencia normadora (RENAPO) la responsabilidad de generar estas estadísticas. Sin embargo es fundamental enfatizar que se considera a la información comprendida en el Sistema de Estadísticas Vitales como de carácter estratégico y, en consecuencia, su generación debe ser competencia de un organismo ajeno a cualquier objetivo que no sea el meramente estadístico; por ejemplo, las defunciones no deben ser generadas por la Secretaría de Salud, ni las cifras de nacimientos deben ser la que determinan los gobiernos de los estados, entre otras dependencias que no viene al caso mencionar, para evitar con ello una manipulación de la información en el sentido de sobrevalorizar la eficacia de las políticas de salud o la justificación de mayores asignaciones presupuestales.

Por otra parte, no obstante los avances logrados en materia de estas estadísticas, todavía prevalecen algunos de los problemas como los que se refieren al subregistro de las defunciones, sobre todo las infantiles, y al multiregistro en los nacimientos, sin olvidar que esta situación también puede presentarse en sentido inverso.

En décadas pasadas mucho se cuestionó, y se cuestiona por inercia todavía, la calidad del diagnóstico de las enfermedades en las actas de defunción y su repercusión en el conocimiento veraz de las causas de la muerte; así mismo, sobre la calidad de la codificación de la causa básica de la defunción. Se cuestionó también, la cobertura de las estadísticas vitales, en virtud de la lejanía de las fuentes de información y el organismo productor y la insuficiencia de Oficialías en el territorio nacional.

Sin haber efectuado un estudio nacional del sistema de estas estadísticas se les otorgó un peso inconmensurado a los problemas mencionados, fué más sencillo, entonces, anular el valor que ellas

tienen, llegándose al grado de proponer su desaparición y la sustitución de la información proveniente de los registros administrativos por encuestas y otros medios indirectos.

El Instituto, conciente de la insustituibilidad de ellas, instrumentó un Programa de Mejoramiento de las Estadísticas Vitales en el que se contempló la solución a esta serie de problemas. Es así que se conminó a la Secretaría de Salud y a las Direcciones del Registro Civil para mejorar la calidad de la capacitación de los médicos, las personas autorizadas en el llenado del certificado de la defunción y de los Oficiales del Registro Civil sobre el correcto registro de los hechos vitales, así como la necesidad de la ampliación de la cobertura de las Oficialías del Registro Civil. Paralelamente, se prestó especial cuidado a la formación del cuerpo de codificadores de causa básica del INEGI buscando la constante asesoría de la OPS/OMS sobre este aspecto. Finalmente, a través de la descentralización de los procesos de generación de estas estadísticas, aunada a las decisiones arriba anotadas, México logró el mejoramiento de la calidad y oportunidad de sus estadísticas vitales.

Aunque la importancia de estos problemas ha venido a menos, persisten aún aquellos que se refieren al registro de los hechos vitales y que involucran, tanto a los Oficiales del Registro Civil como a la población en general. Estos problemas se refieren al subregistro y multiregistro de las defunciones y los nacimientos.

La magnitud de ambos se desconoce, empero, algunos estudiosos han utilizado modelos para demostrar el subregistro en las defunciones; así también, algunas encuestas sobre todo de fecundidad, han arrojado una mortalidad más alta que la que se obtiene por medio de los registros administrativos. Los resultados presentan una variación significativa, la que fluctúa entre un diez por ciento a un cuarenta por ciento de subregistro de la mortalidad infantil, muy probablemente porque no provienen de encuestas destinadas a medir críticamente los aspectos concretos de la mortalidad.

Por otra parte, es innegable que en las localidades de difícil acceso en las que se carece de centros de salud, Oficialías, médicos, responsables de panteones y/o personas autorizadas por la Secretaría de Salud para llenar los certificados de la defunción, la probabilidad de inhumar los cadáveres sin certificado, acta o aún más, sin el permiso de inhumación correspondiente, es alta y, muy probablemente, esta situación es acentuada en el caso de los infantes.

Sin menospreciar la importancia que estos problemas tienen, se considera que su presencia se circunscribe a las zonas rurales, en

las que los hechos vitales son, por razones obvias, de menor cuantía en relación a los hechos registrados en las zonas urbanas; por lo que su peso en el total nacional no debe ser muy importante.

El subregistro en los nacimientos es un fenómeno de menor importancia en virtud de que el acta de nacimiento es requerida para los servicios de salud y educación en un primer momento de la vida, y más tarde, para el Servicio Militar Obligatorio y la inserción al mercado de trabajo. Conviene recordar que en México la educación, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, es obligatoria y gratuita, con lo que se garantiza que toda la población tenga acceso a la educación, hecho que favorece indirectamente el registro de los nacimientos. Un problema adicional lo constituye el registro extemporáneo de este hecho vital, aunque es pertinente comentar que el 80 por ciento de los registros extemporáneos se refieren a nacimientos ocurridos el año anterior, y, el 20 por ciento restante, se va diluyendo de mayor a menor, en los años subsiguientes.

El multiregistro es una situación que se presenta en los casos de pérdida o extravío del acta y las dificultades que implica el desplazamiento al lugar del registro original para solicitar una copia certificada; así mismo, cuando se requiere cambiar el nombre, los apellidos o el estado civil asentado en el acta original y por desconocimiento o negligencia no se entabla el juicio que corresponde a estos casos.

Una forma de evaluación de las vitales ha consistido en confrontarlas con la información censal, situación que debiera ser a la inversa; esta evaluación parte necesariamente del supuesto de que la información censal es la correcta y bajo esas circunstancias cualquier deficiencia censal se atribuye a las vitales. Este tipo de evaluación ha sido un factor adicional en demérito de la calidad de las vitales, pero a últimas fechas, ante los problemas captados en el Censo General de Población y Vivienda de 1980 de México, las vitales resurgen como elementos contundentes para validar los resultados censales.

En virtud de la disparidad de opiniones respecto a la validación de las vitales y con el objeto de dimensionar los problemas mencionados, el INEGI realizará una Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica, durante los tres primeros meses de 1992. Se contempla entre sus objetivos, la medición de los niveles de subregistro de las defunciones, así como del multiregistro de los nacimientos. Esta encuesta en hogares tendrá un tamaño de muestra de 64 mil viviendas a nivel nacional, esto es, 2 mil hogares en cada entidad federativa.

## 7. USOS DE LAS ESTADISTICAS.

Uno de los principales usuarios de las estadísticas vitales es la Secretaría de Salud, que se sirve de la información de defunciones para detectar y controlar las enfermedades sujetas a vigilancia epidemiológica, así como para la programación de sus servicios. La SSA obtiene del INEGI, una copia en cinta magnética de los archivos nacionales de defunciones generales y fetales, con lo que dispone de la información al desglose y a los niveles que requiera.

Numerosas universidades y centros de investigación del país y del extranjero, requieren la información sobre las estadísticas vitales, así mismo, los gobiernos de las entidades federativas y dependencias del gobierno federal, son sus constantes usuarios. Ellas constituyen el sustento en la toma de decisiones a nivel nacional, estatal y municipal, e integran una parte del Informe que el Presidente de México debe emitir a la población mexicana.

El INEGI responde a las solicitudes vía publicaciones, realización de tabulados con cruces específicos y facilitando la información en cintas magnéticas con los archivos nacionales de cada hecho vital.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Si bien en México se llevaron a cabo una serie de acciones en la década de los ochenta que favorecieron de manera sustantiva la calidad y oportunidad de las vitales, todavía hay mucho por hacer. En este apartado se incluyen los problemas que se enfrentan y cuya solución aún se dificulta.

#### ii. Problemas debido a factores administrativos y jurídicos.

- Un problema de vital importancia se refiere al desequilibrio existente entre los ámbitos legal y estadístico que impera en el registro de los hechos vitales. Si bien los gobiernos de los estados consintieron en adicionar a las actas los datos complementarios que el INEGI solicita y además las bandas de codificación, la tarea estadística aún se encuentra subsumida a la legal. En efecto, para los Oficiales del Registro Civil, el separar las copias correspondientes al INEGI, requisitar las hojas de control y enviar los paquetes a sus oficinas, significa más que una de sus responsabilidades, una carga adicional. Esto es, la conciencia de la importancia estadística del registro de los hechos vitales, no ha sido desarrollada en el ámbito del Subsistema del Registro Civil. Esto ocasiona morosidad en la entrega de la información y descuido en el llenado de los datos complementarios que requieren para construir el marco adecuado de la dinámica demográfica.

- Si bien, es natural que existan diferencias salariales atendiendo a las características de la Oficialía, el contexto en que se ubica y la población que atiende, resulta grave que exista personal con una responsabilidad de esta naturaleza sin remuneración. Este es otro factor que actúa en detrimento de las estadísticas, pues si estos últimos Oficiales no disponen de una remuneración, mucho menos tienen asignados gastos para trasladarse de las localidades a la capital del estado para entregar los paquetes con información. De ahí que la información proveniente de estas Oficialías presente demoras de entre seis meses y un año. Por otra parte, el costo del servicio del registro que debería ser simbólico puede elevarse a juicio del Oficial, con lo que se inhibe la iniciativa de la población para registrar los hechos, especialmente entre los sectores de escasos recursos.
- La dependencia de una parte de los Oficiales al fuero municipal y, en consecuencia, su remoción cada tres años como mínimo, así como el que los Presidentes Municipales detenten el puesto de Oficiales, implica un desaprovechamiento de la experiencia acumulada, desviación de tiempo y recursos para capacitación de nuevos Oficiales, errores y huecos en llenado de las actas y morosidad en la entrega de información. Este problema se traslada, así mismo, al ámbito estatal, pero para un periodo más largo, el de seis años, y abarca también a la Dirección del Registro Civil y al personal que en ella labora, con el consiguiente perjuicio en la calidad del registro de los hechos vitales.
- La toma de decisiones al margen de los propios Códigos Civiles estatales, como es el caso de aceptar inhumaciones sin el certificado, el acta y en ocasiones ni siquiera el propio permiso de inhumación.
- Las interpretaciones erróneas de algunos artículos del Código Civil sumados a una malentendida simplificación administrativa, que induce a los Oficiales a la no expedición de actas de nacimiento y defunción de los nacidos vivos y fallecidos antes de las 24 horas.
- La necesidad de imprimir los escudos de la entidad federativa en todo el cuerpo del acta con una impresión más fuerte que la de la máquina con la que se inscriben los datos, así como el uso de tintas no indelebles para los sellos, lo que provoca ilegibilidad de la información.
- Deficiente capacitación de Oficiales sobre el correcto llenado de las actas y la expedición de actas de defunción innecesarias como las que se refieren al traslado de cadáveres

y de miembros amputados. Esta situación retrasa las actividades del tratamiento manual de la información, por los trabajos de depuración que ella requiere.

- Asistemática e ineficiente conducción de campañas de registro instrumentadas por el Voluntariado Nacional, contribuyendo al multiregistro de los nacimientos y trastocando, en algunas entidades y para algunos años, el comportamiento del registro extemporáneo.
- Otro problema de vital importancia se refiere a la creación del Centro Mexicano para la Clasificación Internacional de Enfermedades, dependiente de la Secretaría de Salud y que excluye al INEGI de los trabajos y acuerdos que en su seno se establecen. Cabe mencionar también que algunas de las indicaciones internacionales para la aplicación de criterios de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) no son respetados por ese Centro, en virtud de que el personal directivo es, como se mencionó, de la Secretaría de Salud, y no del órgano responsable de la generación de las estadísticas vitales, sobre el que recae el compromiso signado por el país en esa materia. En consecuencia, la aplicación de criterios entre ambas instituciones es heterogénea y la información derivada de ellas difiere en algunos rubros, lo que provoca confusión entre el gremio de codificadores y el usuario en general.
- Deficiente capacitación a los médicos y a las personas autorizadas por la Secretaría de Salud para el llenado de los certificados, fundamentalmente en lo que se refiere al diagnóstico de las enfermedades del fallecido que devinieron en la muerte.
- Deficiencias en la distribución de los certificados de la defunción en hospitales y centros de salud, así como ausencia de médicos o de personal autorizado para el llenado de los mismos, lo que provoca un subregistro en las defunciones, expedición de actas sin certificado y deficiente calidad en el registro de los datos.
- Categorización inadecuada de los codificadores de la causa básica de la defunción, los que se clasifican como cualquier codificador dentro de la estructura de puestos del sector público. Ello significa un obstáculo para su retabulación y los bajos sueldos que reciben provocan una rotación importante de personal altamente calificado.
- Difusión de información de estadísticas vitales deficientes por dependencias no autorizadas para ello, pero que cuentan con copias de actas o certificados para objetivos diferentes al meramente estadístico y que además, carecen de los

controles de calidad y la experiencia del organismo responsable de su generación. Tal situación crea confusión entre los usuarios y contribuye al demérito de las estadísticas al diferir sus resultados con los de dicho organismo, por razones obvias.

**ii) Problemas debidos a factores técnicos.**

- La utilización de métodos tradicionales en el Sistema de Registro Civil impide a la población obtener copias de las actas, cuando ésta radica en una entidad federativa diferente a la entidad en que se registró; más aún, en algunas entidades para la expedición de una copia se requiere del desplazamiento hasta el municipio de la Oficialía en la que se registró.
- Uno de los problemas técnicos que enfrentan las estadísticas vitales consiste en su procesamiento electrónico. Los grandes volúmenes de información de las estadísticas de nacimientos, matrimonios y defunciones, implica su procesamiento en "máquina grande" y la programación que requieren resulta de escasa flexibilidad. Ello significa que por lo general, se cuenta con un plan de tabulaciones definido, que no es capaz de satisfacer requerimientos de información específicos ni el nivel geográfico de desglose a mayor detalle.

**iii) Problemas debidos al público.**

Uno de los problemas fundamentales radica en el hecho de que la población carece de una formación estadística; este desconocimiento aunado a la negligencia o a problemas de tipo económico provoca un registro extemporáneo de los hechos vitales, sobre todo en el caso de los nacimientos, lo que impide la construcción eficiente de indicadores. El falseamiento de los datos, sobre todo el que se refiere a la residencia habitual de la madre en los nacimientos, es otro factor de distorsión, puesto que incide en una sobreestimación de nacimientos en una entidad federativa a costa de otra.

Finalmente, el multiregistro de los nacimientos, asociado fundamentalmente al proceso migratorio y aunado a la imposibilidad de obtener copias certificadas en el nuevo lugar de asentamiento. En consecuencia, resulta más práctico volver a registrar los nacimientos, sumándose otros motivos para esta anomalía, tales como: cambio de edad, de nombre, apellido, estado civil de los padres, etc.

## RECOMENDACIONES.

1) Modernización del Registro Civil. La modernización es un proyecto de gran envergadura, aparentemente suena como una idea descabellada por los recursos que requerirá por las transformaciones a las que estaría sujeta, por la casi imposibilidad de su homogeneización nacional, etc. Sin embargo, los países deben realizar un esfuerzo y comenzar a dar los primeros pasos para lograr la transformación de un proceso que ha permanecido sin cambios sustantivos en más de un siglo de operación.

Si el Sistema de Registro Civil se queda a la zaga de la automatización, las estadísticas que emanan de sus registros administrativos no sólo seguirán constituyendo las más retrasadas sino que, además, continuarán en cuestionamiento su cobertura y calidad.

Esta recomendación se refiere entonces, a la automatización del registro de los hechos vitales y consiste en la dotación de equipo de cómputo enlazado en una red de teleproceso, la que a grandes rasgos pudiera consistir en la ubicación de dos macrocomputadoras, una en la oficina central nacional del registro civil y otra en el organismo responsable de la producción estadística. Se acompañarían de minicomputadoras en cada una de las Direcciones del Registro Civil estatales, así como de microcomputadoras en las principales Oficialías de algunas ciudades.

El proceso de operación consistiría en capturar la información de los hechos vitales del día, en cada entidad federativa, la cual se concentraría en las macrocomputadoras. Este proceso permitiría emitir actas de hechos vitales en cualquier lugar del país, a través de la red de teleproceso.

Para el caso de la generación estadística, el INEGI cuenta con el equipo adecuado para soportar la carga de trabajo que esta tarea implica, en virtud de que la información requerida para la producción estadística no es acumulativa como lo sería para el caso del Registro Civil.

Este proceso requiere de su instrumentación a partir de un año determinado, en concordancia con la operación del sistema y excluiría todos los hechos vitales registrados anteriormente a la puesta en marcha del Sistema.

El sistema automatizado tendería a abarcar el mayor número de Oficialías posible y los beneficios a la población y a la estadística serían invaluable.

La instancia que debe promover la instrumentación de este sistema es la que detenta el más alto rango en el país.

2) Automatización de la codificación de la causa básica de la defunción, la que consistiría en el diseño de un programa en inteligencia artificial que permita reconocer las diferentes causas abreviaturas y criterios de la Clasificación Internacional de Enfermedades. Esta automatización aparte de significar un avance en esta tarea compleja y lenta, permitirá además, manejar la causa múltiple de la defunción. Este diseño debería estar a cargo de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS).

3) El equilibrio en el peso de los ámbitos legal y estadístico del registro de los hechos vitales, del que deberá ser responsable la oficina nacional normadora de los Registros Civiles y los organismos de los estados.

4) Formación de una cultura estadística de la población sobre la importancia del registro veraz y oportuno de los hechos vitales, a través de campañas de difusión en radio y televisión y en la currícula educativa. Las instancias responsables serían los gobiernos de los estados, las dependencias responsables de la generación de las vitales y la Secretaría de Educación Pública.

5) Creación de una estructura en el catálogo de puestos públicos para del Registro Civil con sus niveles salariales, a través de la Secretaría de Programación y Presupuestos y los gobiernos estatales.

6) Establecimiento del Servicio Civil de Carrera para los Oficiales del Registro Civil que les permita ocupar estos puestos y evite su remoción a criterio de las nuevas autoridades, coordinado por la oficina nacional normadora de los Registros Civiles.

7) Incluir en la currícula educativa de las facultades de Medicina de la Licenciatura en Enfermería y Enfermería Técnica, un curso dedicado al conocimiento de la importancia de las estadísticas vitales y, por ende, del correcto llenado de los certificados de la defunción, a través de la Secretaría de Educación Pública y las Universidades.

8) Establecimiento de una estructura de puestos para los codificadores de la causa básica de la defunción, a través del organismo responsable de realizar esta tarea.

9) Diseño de programas para difundir la información de las estadísticas vitales a niveles y desgloses que las publicaciones tradicionales no permiten, sería responsable de esta tarea el propio organismo generador de información.

10) Establecimiento de métodos para captar los multiregistros, por la oficina coordinadora nacional de los registros civiles y la Dirección del Registro Civil Estatal.

11) Revisión y análisis de los Códigos Civiles para homogeneizar las definiciones correspondientes a los hechos vitales por medio de acuerdos con los gobiernos de los estados, por la dependencia generadora de las vitales.

12) Establecimiento de una Ley clara y precisa que confiera la responsabilidad de la generación y difusión de las estadísticas vitales a un sólo ministerio y, que éste delegue sus responsabilidades a una dependencia dedicada exclusivamente a la coordinación y generación de las estadísticas nacionales. Esto no excluye que la propia dependencia alcanzara un nivel mayor como pudiera ser el de Subsecretaría o Secretaría, según el país de que se trate. Esta propuesta de Ley deberá partir del Ejecutivo Nacional.

13) Que los centros nacionales para la Clasificación Internacional de Enfermedades, auspiciados por la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, sean dirigidos y coordinados por el organismo responsable de la generación de las estadísticas vitales del país.

14) Establecer un Programa de Mejoramiento de las Estadísticas Vitales para su aplicación en los países y establecer tareas de supervisión, así como reuniones periódicas con los directores involucrados directamente en la generación de estadísticas vitales, así como de las de registros civiles, para intercambiar experiencias y evaluar los avances. Esta propuesta deberá surgir del área de competencia de las Naciones Unidas, deberá discutirse en el seno de la misma y ser firmada por los países miembros.