

PANAMA

LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES*

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL	253
II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES	264
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	287

*Extracto del Informe Nacional preparado por Etelina Amanda Smith de Castillo, Supervisora, Sección Estadística Vitales, Dirección de Estadística y Censo.

EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

1. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA

La Ley 44 de 1912 es la que sienta las bases de la organización del Registro Civil cuando se secularizan los Registros Parroquiales ya existentes en otros medios desde la edad media. La ley antes mencionada en realidad no aparece en la vida pública sino hasta el día 15 de abril de 1914, fecha en que se inaugura oficialmente el Registro Civil de Panamá.

Antes de esto, la Junta de Gobierno Provisional instalada a raíz de nuestra separación de Colombia el 3 de noviembre de 1903, crea dos comisiones codificadoras sobre legislaciones en materia civil, comercial, de minas, judicial y penal.

Posteriormente crea una nueva comisión codificadora mediante el Decreto 127 de 1913, que ordena la confección del Código Civil.

Hasta aquella época se mantenían vigente los Códigos Colombianos mediante Ley 27 de 1904 de la Convención Nacional de Panamá. Finalmente, en virtud de la Ley 2 de 1916 se aprueba entre otros el Código Civil de la República de Panamá, el cual entra en vigencia el 1ro de octubre de 1917. Dicho Código en su Libro 1, Titulado "DE LAS PERSONAS", dedica un título exclusivamente al Registro del Estado Civil. Para ese entonces ya secularizados los Registros Parroquiales, queda en manos del Registro del Estado Civil como denomina el Código en mención, la función de registrar todos los datos vitales de su población.

El Código Civil entre otras cosas introduce el reconocimiento civil a los matrimonios religiosos; admite la investigación de la paternidad; así como los reconocimientos vía judicial. En este sentido mantiene poca diferencia en lo estatuido en la Ley 44 de 1912.

El Registro Central del Estado Civil como indica su nombre oficial, lo constituía en sus inicios una Oficina Central en la capital panameña y comprendía las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones y las anotaciones de emancipaciones, reconocimientos, legitimaciones, adopciones, habilitación de edad, sentencias en firmes de divorcio o nulidad de matrimonio y las dictadas en juicios de simple separación de cuerpos o de bienes.

Después de las disposiciones del Código Civil y la Ley 44 de 1912, no es sino con la Ley 60 de 1946 que se desarrolla la Constitución del mismo año y se dota a la institución de un instrumento jurídico serio. Así siguiendo las directrices de dicha Ley mayor, la Ley 60 de 1946 desarrolla los artículos 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62 y 71.

Como ejemplo, uno de los más trascendentales, el artículo 59 de la Constitución del 1946 declara abolida toda calificación sobre

la naturaleza de la filiación; por ende, quedan abolidas todas las disposiciones del Código Civil sobre hijos legítimos e hijos naturales.

Posteriormente la Ley 100 de 1974, deroga en todas sus partes la Ley 60 de 1946. La ley 100 de 1974 es el instrumento jurídico que regula y reorganiza el Registro Civil. La misma es la que rige hoy día.

Dicha ley corrige la deficiencia de la ley 60 por una parte y por la otra incorpora elementos nuevos de la tecnología de ese momento como lo son el sistema de Teleproceso y Microfilmación. En virtud de esta ley, el Registro Civil se descentraliza y se crean oficinas regionales por todo el país. Por otro lado se fusiona o se incorpora el Registro Civil al Tribunal Electoral de Panamá y se convierte en una de sus Direcciones Generales.

Al año siguiente, con el Decreto 121 de 1975, los Magistrados del Tribunal Electoral reglamentan la Dirección General de Registro Civil para la debida aplicación de la Ley 100 de 1974. El Decreto en mención incorpora señalamientos de tipo administrativos y procesales que con posterioridad se regulan más ampliamente en el Código Electoral de la República de Panamá.

El sistema de Registro Civil en la República de Panamá deriva su medio nivel de eficiencia práctica del hecho de encontrarse regulado dentro del marco jurídico por diferentes legislaciones y con disposiciones legales incompletas, confusas y ambiguas.

11. ESPECIFICACIONES DE LAS DISPOSICIONES LEGALES PARA EL REGISTRO CIVIL

Ley 100 de 1974 de 1974: Organiza el Registro Civil, incluye disposiciones administrativas, descentraliza las funciones del Registro Civil, establece el procedimiento de registro, de anotaciones, marginales, rectificación, cancelación, reconstrucción y reinscripción de partidas. Regula la expedición de certificaciones, las sanciones y gravámenes causados por servicios que presta el Registro Civil; e incluye además disposiciones sobre el declarante e inscripciones de nacimiento de oficio.

Decreto 121 de 1975:

Reglamenta la Dirección General del Registro Civil para la debida aplicación de la Ley 100 de 1974; organiza administrativamente el Registro Civil; establece funciones específicas para los distintos departamentos que lo conforman; reorganiza las inscripciones en general; regula los cambios; adiciones y modificaciones de nombres, apellidos, fecha de nacimiento y sexo; incluye un capítulo sobre los recursos legales ante las resoluciones del Registro Civil, establece el procedimiento de recolección y suministro de información para elaborar estadísticas vitales, sanitarias y para otros servicios.

Ley 108 de 1973: Regula la prueba de la posesión notoria sobre el nacimiento de las personas.

Observación: Posesión Notoria: la trámite para la inscripción de ciudadanos que no han sido inscritos dentro del tiempo que establece la ley.

Ley 11 de 1983: Por la cual se adopta el Código Electoral.

Ley 4 de 1984 y Ley 9 de 1988:

Subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral; incluye un capítulo sobre notificaciones y citaciones de las resoluciones emanadas del Registro Civil, así como de procedimientos y recursos ante el Registro Civil y el Tribunal Electoral.

2.- ARREGLOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA;

a. - Son oficiales del Registro Civil: los Jueces Municipales, las Juntas Comunales, los Agentes Diplomáticos y Consulares de la República, los Ministros Religiosos, los Directores Provinciales y los Registradores Auxiliares del Registro Civil. Las unidades primarias de Registro Civil son los Registradores Auxiliares en áreas más pequeñas, como las Juntas Comunales o locales, Corregidurías y Alcaldías. Respecto de los ciudadanos que nacen fuera del país se registran provisionalmente en los despachos consulares el servicio exterior de Panamá y se consuma la inscripción definitiva en la oficina de Panameños en el Exterior de la Dirección General del Registro Civil.

b.- A lo largo del territorio de la República de Panamá se encuentran 510 receptores primarios del Registro (Registradores Auxiliares).

c.- Las unidades secundarias de registro autorizadas suman 800 en la República de Panamá.

d.- Los límites de la unidad primaria del registro es el "distrito!". Divisiones administrativas mas pequeñas, son los "corregimientos" los cuales consituyen divisiones más reducidas que los distritos.

e.- Las unidades primarias de registro sirven a un promedio de 7,100 por unidad.

f.- Por el hecho de mantener las unidades primarias de registro (Registradores Auxiliares o Registradores Civiles locales) en los distritos y corregimientos el problema de accesibilidad se simplifica. No obstante, en ciertas regiones

tipos salváticas resulta una tarea difícil principalmente por la baja densidad de población y la distancia entre uno y otro poblado.

g.- El Tribunal Electoral mantiene dos horarios, el primero de 8:30 a.m. a 4:30 p.m. de lunes a viernes y el segundo de 7:00 a.m. a 3:00 p.m. de lunes a viernes adecuándolo a las necesidades de la población. En casos excepcionales se habilitan los días sábados y domingos.

h.- Se ofrece supervisión a las oficinas provinciales de Registro Civil periódicamente. A su vez desde las sedes provinciales se supervisa la labor de las oficinas distritoriales y de los Registradores Auxiliares mediante programas de giras de las autoridades máximas del Registro Civil aproximadamente una vez al año.

No existe en la actualidad una oficina que administre y guíe técnicamente al Registro Civil. El Registro Civil está subordinado al Tribunal Electoral de Panamá, organismo autónomo por disposición constitucional.

3.- PROCEDIMIENTOS PARA EL REGISTRO

a. - Métodos de inscripción

El documento empleado para inscribir los hechos vitales en el Registro Civil es un formulario duplicado (cupón y talón) el cual con posterioridad en microfilmado. Se archivan en libros encuadernados, su tamaño de 8 1/2 x 11 centímetros, es de papel común y la información se completa con tinta común de bolígrafo, generalmente negra. Estas actas o partidas de nacimiento tienen carácter de documento público, por lo que sirven para fines legales y estadísticos. Las actas son utilizadas en todas las regiones del país.

b.- Lugar para la inscripción de los hechos vitales:

Los nacimientos, las muertes fetales, los matrimonios, los divorcios y las defunciones, son registrados en el lugar de ocurrencia del hecho.

Los Registradores Auxiliares pueden inscribir nacimientos ocurridos fuera de su jurisdicción en circunstancias excepcionales.

Los nacimientos que ocurren en viaje dentro del territorio de la República o en el mar o en el aire, se inscriben en los libros de la oficina del lugar en que termine el viaje o en la del primer puerto de llegada de arribo de la nave.

Los nacimientos de los hijos de padre o madre panameños ocurridos en el extranjero, siempre que reunan los requisitos señalados en la Constitución Nacional.

Los hechos vitales de los ciudadanos panameños que se encuentran en el exterior se inscriben en las Oficinas Centrales del Registro Civil.

La cobertura del Registro es bastante aceptable debido al hecho de que se mantiene oficina con Registradores Auxiliares en prácticamente toda la República de Panamá.

c.- Plazos para el registro:

1.- Nacimientos vivos: plazo de 15 días calendarios contados desde la fecha en que hubiera tenido lugar un nacimiento. La inscripción puede ser de oficio, luego de transcurrido un (1) año del nacimiento sin que se haya hecho la declaración.

2.- Muertes fetales: dentro de los tres (3) días siguientes a la ocurrencia del hecho.

3.- Matrimonios: Los Jueces Municipales y las Juntas Comunales enviarán a la Dirección General del Registro Civil dentro de los cinco (5) días de cada mes, las actas de inscripciones de matrimonios.

4.- Divorcios: no se señala plazo de inscripción.

5.- Defunciones: dentro de los (3) días siguientes a la ocurrencia del hecho y las muertes ocurridas en poblados de zonas rurales de difícil acceso, dentro de los quince (15) días de plazo.

Consideramos adecuados los plazos anteriormente mencionados, los cuales contribuyen a un registro completo y expedito.

d.- Pagos por derechos de inscripción en el Registro Civil.

De acuerdo a la Ley 100 de 1974 pagan impuesto las siguientes anotaciones:

- 1.- Resolución que concede una residencia definitiva (B/.5.00)
- 2.- Carta de Naturaleza (inscripción) B/.50.00
- 3.- Las sentencias ejecutoriadas que declaren un Estado Civil B/.5.00
- 4.- Habilitación de edad B/.10.00
- 5.- Emancipación de un menor B/.5.00

- 6.- Resoluciones B/.5.00
- 7.- Inscripción de matrimonios religiosos B/.15.00
Para los Panameños en el Exterior por la inscripción de nacimiento B/.5.00
Por la inscripción de Defunción B/.5.00
Por la inscripción de Matrimonio B/.10.00

e.- Otros requisitos de inscripción.

A los declarantes (informantes) se les solicita su cédula de identidad personal o pasaporte, de ser extranjero.

f.- Procedimientos para las inscripciones tardías:

A pesar de que la ley establece plazos de registro no se impone ningún tipo de sanción o multa cuando se dejan de cumplir.

No se encuentra informe estadísticos de registros tardíos.

g.- Las leyes de Registro Civil en la República de Panamá son ambiguas, lo que conlleva a distintas interpretaciones: por lo anterior, lo que no se descarta la duplicación de inscripciones de hechos vitales.

Ejemplos:

1.- Los matrimonios que se realizan en el Consulado Panameño acreditado en un país extranjero pueden perfectamente inscribirse en los tomos de matrimonios de la Provincia de Panamá (ficción jurídica sobre territorialidad) e inscribirse además en los tomos especiales de panameños en el exterior.

2.- La población indígenas de acuerdo a nuestras leyes pueden inscribirse sin mayores requisitos en los tomos especiales de P.I. (Población indígena) o inscribirse en los tomos de otras provincias.

4.- LOS REGISTRADORES CIVILES LOCALES:

a.- El artículo 6 de la Ley 100 de 1974 indica quienes son oficiales del Registro Civil:

- 1.- Los Jueces Municipales
- 2.- Las Juntas Comunales
- 3.- Los Agentes Diplomáticos y Consulares de la República
- 4.- Los Ministros Religiosos
- 5.- Los Directores Provinciales del Registro Civil
- 6.- Los Registradores Auxiliares del Registro Civil

b.- El tipo de nombramiento:

De los mencionados en el punto "a", los Directores Provinciales y los Registradores Auxiliares son nombrados por lo general en forma permanente; sin embargo están sujetos a frecuentes cambios debido a cambios de la esfera política.

c.- Los registradores son nombrados a tiempo completo, por lo que su función primordial son las del Registro Civil, sus inscripciones. Otras responsabilidades son de tipo administrativa (Directores Provinciales y Registradores Auxiliares del Registro Civil).

d.- Los Registradores Auxiliares (Registradores Civiles locales) reciben poco adiestramiento y bajo emolumento por su trabajo. La ley se exige que se hayan aprobado satisfactoriamente los estudios primarios o preparación equivalente. En la actualidad se programan cursos de adiestramiento para los Registradores Civiles.

e.- Los funcionarios del Registro Civil figuran entre los que reciben menos emolumentos en relación a la escala de sueldos frente a trabajos similares del gobierno.

Fuente: informe de la Contraloría General de la República

f.- A los registradores locales no se les dota de suficientes manuales de tipo jurídico ni estadístico.

5.- EL INFORMANTE

En nuestra legislación denominada "declarante" es quien notifica el hecho vital al registrador.

El artículo 24 de la Ley 100 de 1974 indica que tienen el deber declarar los nacimientos y solicitar la inscripción, las personas siguientes en el orden que se mencionan:

- 1.- El padre;
- 2.- La madre;
- 3.- Los demás ascendentes;
- 4.- El pariente más próximo, mayor de edad que viviere en la casa en que haya ocurrido el nacimiento;
- 5.- El Jefe del establecimiento que se haya hecho cargo del recién nacido expósito;
- 6.- El Jefe del establecimiento público o privado en que hubiere ocurrido el nacimiento; y
- 7.- La persona que haya recogido al recién nacido abandonado.

De acuerdo a nuestra ley, un declarante excluye al otro, se utilizó con anterioridad al "declarante suplemente" denominado "Recomendado", lo que influyó notoriamente en la calidad de los datos suministrados.

En el matrimonio, el declarante lo constituye los propios interesados sin embargo, los Jueces Municipales y las Juntas Comunales, así como los Agentes Consulares y Diplomáticos de la República acreditados en el exterior y los Ministros Religiosos, por ley deben enviar las actas de los matrimonios que se hayan celebrado durante el mes anterior, para proceder a la inscripción de oficio en el Registro Civil.

Para las inscripciones de defunciones tienen la calidad de declarante: el cónyuge sobreviviente, los parientes del difunto o cualesquiera habitantes de la casa en que ocurrió el fallecimiento o en su defecto los vecinos.

Si el fallecimiento hubiere ocurrido en un convento, hospital, hospicio, lazareto, cuarte, cárcel, nave or aeronave, o en un local o lugar en que residen habitualmente cierto número de personas, el Jefe de dichos establecimientos, o de la nave o aeronave, estarán obligados a requerir la inscripción y la solicitar el respectivo permiso de entierro.

6.- ARCHIVOS DEL REGISTRO CIVIL

a.- Los archivos locales del Registro Civil:

1.- El sistema de archivo en el Registro Civil de Panamá es de numeración por secuencia.

En el recibo de cupón en la Oficina Provincial se hará la numeración de las inscripciones que corresponde a la provincia y el archivo y asiento donde será ubicada en la Oficina Central.

Todas las inscripciones serán microfilmadas y reproducidas en tarjetas, según el siguiente procedimiento:

a.- La inscripción ya numerada deber ser microfilmada en triplicado.

b.- Al mismo tiempo que se revela el microfilm, el acta de inscripción deberá ser enviada al Departamento de Procesamiento de Datos.

c.- La tarjeta microseal será archivada en el Departamento de Microfilmación.

En los Archivos Generales ubicados en la Oficina Central del Registro Civil en la ciudad de Panamá se guardarán los cupones que

contienen las inscripciones duplicadas que los Directores Provinciales envían a la Dirección General, con los legajos que contienen documentos relacionados con dichas inscripciones.

En los archivos de la Oficina Provincial se guardarán los libros talonarios que contienen el otro duplicado de las inscripciones efectuadas en la provincia. Se guardan además los tomos que contienen las inscripciones de los hechos vitales correspondientes a la provincia.

Las películas que contienen las inscripciones microfilmadas serán archivadas en la bóveda de seguridad del Tribunal Electoral.

Se establece el sistema de índice general de nacimientos, de defunciones y de matrimonios. Estos índices son llevados por orden alfabético sobre la base del primer apellido del nacido, del fallecido o del cónyuge, según sea el caso.

El Registro Civil carece de espacio físico, de anaqueles y muebles adecuados, así como medida de protección contra roedores e insectos, incendio y de medidas contra el deterioro propio por el paso del tiempo.

2.- Disposiciones para proteger el carácter confidencial de la información en las actas del registro civil:

En ningún caso, personas extrañas al servicio tendrán acceso directo a las inscripciones y demás documentos del archivo: si alguien necesita consultarlo, lo hará en compañía del Jefe o Director Provincial bajo su responsabilidad.

Sin embargo, podrán solicitar copias o certificaciones de las inscripciones del Registro Civil todas las personas que lo deseen.

b.- EL ARCHIVO CENTRAL DEL REGISTRO CIVIL

Se llevarán cuatro clases de libros que son: de nacimientos, de defunciones, de matrimonios y de naturalización. Cada libro tendrá la cantidad de hojas numeradas que señala la Dirección General.

Cada libro de inscripciones tendrá una hoja al comienzo y la otra al final, destinados a los certificados de apertura y clausura.

Cada hoja numerada de dichos libros estará destinada a una sola inscripción duplicada y sus menciones serán impresa. Cada una de las hojas numeradas del libro estará dividida en el centro por una línea vertical punteada que permita la fácil separación del lado derecho de la misma, que se denominará "Cupón" y que corresponderá al ejemplar de la inscripción duplicada que debe ser enviada a la Dirección General con sede en la ciudad de Panamá. El lado izquierdo de la hoja, que se denomina "Talonario" contendrá el

otro ejemplar duplicado de la inscripción y quedará adherido al libro en poder de la oficina respectiva.

En cada uno de los libros destinados a una misma clase de inscripción duplicadas, se enumeran éstas en orden consecutivo. En las hojas destinadas a las inscripciones las cantidades y las fechas se expresarán siempre en letras.

Las inscripciones deben ser efectuadas una en pos de otra y escribirse con letra de imprenta y con tinta.

1.- FINES PARALELOS DEL ARCHIVO CENTRAL:

La cédula de identidad personal ha de corresponder exactamente con la numeración de la inscripción del Registro Civil. El Archivo Central es utilizado además para el Registro Electoral, y por supuesto para la expedición de certificados sobre los hechos vitales y en fin para todo tipo de documento público que requiera el status de identidad de las personas (pasaportes, trámites judiciales, etc.).

Los certificados del Registro Civil se preparan en máquinas de escribir, puede ser extractos o copia íntegra de la inscripción, los certificados para fines escolares se preparan con ayuda de una computadora central.

2.- MEDIDAS DE SEGURIDAD DE LOS ARCHIVOS DEL REGISTRO CIVIL

Los documentos e inscripciones una vez microfilmados se archivan de acuerdo a la provincia, por medio de tarjetas y rollos de seguridad que son enviados a oficinas aparte. Los libros, tomos y documentación base carecen de un programa de mantenimiento tendiente a disminuir el deterioro que se sufre por el transcurrir del tiempo.

7.- EVALUACION DEL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

Las leyes que regulan el sistema de Registro Civil a saber: la Ley 100 de 1974, el Decreto 121 de 1975, el Código Civil de la República de Panamá y el Código Electoral de Panamá, todas presentan la característica de ser ambiguas, con "lagunas" legales; incompatibilidad y poco específicas. En lo administrativo hay que reconocer, la ley establece las autoridades, los grados, sus funciones y el nivel de jerarquía, lo cual permite un buen grado de agilización y eficiencia. La implementación técnica en el Registro Civil es muy limitada, debido al poco apoyo económico, las maquinarias son antiquísimas, el sistema de microfilm es deficiente, el proceso de computación se encuentra en su etapa inicial; en añadidura, son pocos los funcionarios con un nivel educativo adecuado para impulsar departamentos técnicos.

De todo lo anterior concluimos que el sistema necesita mejoras significativas en el aspecto técnico y legal.

Em los últimos diez (10) años el registro ha sido víctima del abandono por parte de los gobiernos de turno. Sin embargo, en este último año se han implementado programas tendientes a mejorar esa situación.

La población panameña mantiene una actitud positiva con respecto a los registros de hechos vitales y el área que presenta problema de actitud es la indígena, por razones propias de sus costumbres.

El porcentaje de cabalidad del registro de nacimientos vivos, defunciones, muertes fetales, matrimonios y divorcios no se puede estimar por métodos directos, sino por técnicas indirectas para la estimación demográfica.

La cabalidad de los registros no es llevado en estadísticas precisas y confiables por el registro civil.

8.- USOS DE LAS ACTAS DEL REGISTRO CIVIL

a.- Por los individuos

Las actas del Registro Civil constituyen prueba de la nacionalidad, identidad, de la edad, de la filiación, del status civil. Es indispensable una inscripción sana en el Registro Civil para obtener la cédula de identidad personal que a su vez se requiere para la obtención de pasaportes; licencia de conducir o de cualquier tipo, de identificación personal.

O bien para el trámite en la consecución de beneficios del Seguro Social; prestaciones familiares; prestaciones de jubilación; o de viudez o invalidez; reclamos de herencias o pruebas de solterías para futuros matrimonios.

b.- Por la sociedad

Las actas de Registro Civil son indispensables para otras agencias del gobierno: Organo Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Seguro Social, para elaborar estadísticas, el Registro Electoral y en fin para toda gestión que requiera identificación.

II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

Marco jurídico:

Ley 41 de 25 de noviembre de 1938:

Por lo que se dictan disposiciones relacionadas con la Estadística y el Censo de Población. Las Oficinas dependían en ese entonces de la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias que se encargaba de los datos estadísticos de la Nación.

En ese sentido tenía el deber de asegurar la coordinación de las estadísticas del país y de estimular su desenvolvimiento progresivo.

Posteriormente, fue promulgado el Decreto Ley número 7 de 25 de febrero de 1960, el cual subroga la Ley 41 de 1938 y desarrolla el texto constitucional de 1946, dada su trascendencia trataremos más adelante con mayores detalles.

En 1972, al expedirse una nueva Carta Magna, se mantuvo el precepto constitucional expresado en 1946 y así, vemos, que el Artículo 10, del Artículo 240 de dicha constitución establece, como una de las funciones de la Contraloría General de la República, la de dirigir y formar la estadística nacional.

Ley 7 de 25 de febrero de 1960:

El Organo Ejecutivo dictó el Decreto-Ley No 7 de 25 de febrero de 1960, en desarrollo del texto constitucional y en el mismo se definen las funciones y la organización de la oficina encargada de la dirección y formación de la estadística nacional.

Disposiciones Generales:

Artículo 1º: La función de dirigir y formar la estadística nacional corresponde a la Contraloría General de la República, la cual la ejercerá por medio de una dependencia denominada "Dirección de Estadística y Censo".

Artículo 2º: La función de formar la estadística nacional comprenderá las actividades relacionadas con la recopilación, elaboración, análisis y publicación de estadísticas que realice toda dependencia oficial nacional, municipal u organismo autónomo o semi-autónomo.

Artículo 3º: La estadística nacional se declara de utilidad pública e interés social.

Obligaciones y sanciones:

Artículo 8º: Todas las dependencias del Estado; las personas jurídicas domiciliadas en Panamá o que efectúen actividades en Panamá y las personas naturales que se encuentren en el territorio nacional, estarán en la obligación

ción de suministrar los datos e informes que se les solicite para la compilación de la estadística nacional.

Artículo 90: Incurrirán en multa de \$45.00 a \$10.00 los jefes de oficinas públicas y demás personas que no suministren los datos e informes que trata el Artículo 89, o que suministren informaciones falsas cuando dicha falsedad se hiciere con malicia o se debiera a extrema negligencia. La reincidencia acarreará una pena no menor del doble de la impuesta por la primera infracción. El pago de la multa no exime al multado de la obligación de suministrar los informes y datos solicitados en forma verídica.

Artículo 110: Serán competentes para conocer de las infracciones del Artículo 90 del presente Decreto-Ley, los alcaldes de los distritos donde tenga su domicilio el infractor.

Con la presentación de algunos artículos del Decreto-Ley 7 de 25 de febrero de 1960, se pretende dar a conocer la fuerza legal con que cuenta la Dirección de Estadística y Censo, para llevar adelante la ardua y cada vez más complicada labor de formar la estadística nacional.

Ley 32 de 8 de noviembre de 1984: Capítulo VIII (De la Estadística Nacional).

Artículo 53: La Contraloría General dirigirá y formará la estadística nacional, en conformidad con lo que al efecto establezcan las leyes especiales y reglamentos respectivos. Se declara a la estadística nacional como actividad de utilidad pública y de interés nacional.

Para estos efectos, se entiende por estadística nacional el conjunto de procesos destinados a la recolección, elaboración, análisis y publicación de datos relacionados con hechos de interés nacional o regional, susceptibles de numeración o recuento o comparación de las cifras referentes a ellos.

Artículo 54: Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General dirigirá y coordinará las actividades estadísticas que llevan a cabo las entidades públicas, procurando que sus resultados rindan beneficios de carácter general.

La Contraloría, igualmente, estará facultada para solicitar información con fines estadísticos a entidades o personas públicas y privadas. Cuando así lo hagan, tales entidades y personas deben suministrar la información, que para dichos fines le sea solicitada, y la Contraloría está obligada a mantener la reserva y confidencialidad sobre la información obtenida.

Desde 1907 a 1941, las Estadísticas Vitales estuvieron a cargo de la entidad estadística nacional, ya sea que se denominara "Oficina", "Departamento", "Sección", "Dirección General de Estadística" o "Dirección de Estadística y Censo". En 1942 se creó en el Ministerio de Salubridad y Obras Públicas la División de Bio-Estadística y Educación Sanitaria, la cual se encargó de las estadísticas de nacimientos, defunciones y defunciones fetales, quedando en la Dirección de Estadística y Censo la de matrimonios. En septiembre de 1952, la Sección de Bio-Estadística se eliminó del presupuesto nacional y sus funciones se asignaron nuevamente a la Dirección de Estadística y Censo, lo que dio lugar a la creación de una Sub-Sección de Estadísticas Vitales en la Sección de Estadísticas Sociales de esta Dirección, que funcionó hasta el 15 de enero de 1964 cuando pasó a ser la Sección de Estadísticas Vitales.

Las series datan, para nacimientos y defunciones desde 1907; defunciones fetales desde 1909; matrimonios desde 1908 y de divorcios desde 1952.

Por Resolución Ejecutiva número 86 del 31 de agosto de 1950, se creó en Panamá el Comité Nacional de Estadísticas Vitales y Sanitarias el cual fue reorganizado mediante Decreto Ejecutivo número 600 del 6 de julio de 1956; y la Contraloría General de la República, a través de su Dirección de Estadística y Censo, con el propósito de promover el desarrollo de la Estadística, ha recomendado la conveniencia de reorganizar el referido integrándolo con representantes de otras dependencias estatales, conforme lo permiten las disposiciones del Decreto Ley No 7 de 25 de febrero de 1960.

Decreto número 177 del 31 de mayo de 1973: (Por el cual se reorganiza el Comité Nacional de Estadísticas Vitales y Sanitarias).

El Presidente de la República Decreta:

Artículo 2º: El Comité Nacional de Estadísticas Vitales y Sanitarias estará compuesto por cinco miembros así:

El Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

El Director del Departamento de Población y Planificación de la Salud del Ministerio de Salud.

El Director General del Registro Civil.

El Director de Estadística de la Caja del Seguro Social.

Un representante del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Cada miembro del Comité tendrá un suplente designado por la dependencia a que pertenece.

Artículo 6º: Derógase el Decreto Ejecutivo No 600 de 6 de julio de 1956, expedido a través del ex-ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, y cualquier otra disposición reglamentaria que sea contraria al presente Decreto.

Organización del Sistema:

La Sección de Estadísticas Vitales

Esta Sección tiene a su cargo la compilación de las estadísticas vitales. Se entiende por estadísticas vitales las referentes a los hechos que tienen como base la inscripción o el registro oficial de los hechos vitales. Hecho vital es todo nacimiento vivo, defunción, defunción fetal, matrimonio, anulación de matrimonio, separación legal, divorcio, adopción, legitimación y reconocimiento.

Las informaciones para preparar cada una de estas series estadísticas tienen como base legal de los hechos vitales, función que es potestativa de la Dirección General del Registro Civil.

De acuerdo con la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974, vigente: Son oficiales del Registro Civil; los Jueces Municipales, las Juntas Comunales, los agentes Diplomáticos y Consulares de la República, los Ministros Religiosos, los Directores Provinciales y los Registradores Auxiliares del Registro Civil.

El proceso de elaboración de estas estadísticas es responsabilidad de un Jefe, un subjefe, tres supervisores y de 16 subalternos, inclusive la secretaria. La coordinación es un factor importante para el cumplimiento de las diferentes etapas del proceso de elaboración de las series de nacimientos, defunciones y defunciones fetales las cuales están distribuidas entre el personal, excepto las series de matrimonios y divorcios a cargo de un solo empleado.

Trabajos que realiza:

Los hechos vitales que se recopilan y elaboran son los siguientes:

- A. Nacimientos vivos: La información se refiere a los niños que nacen vivos y se elabora según la residencia de la madre.
- B. Defunciones: Se refiere a los datos de todas las personas que nacen vivas y fallecen y se presentan por lugar de residencia habitual.
- C. Defunciones fetales: Comprende la información de aquellos niños que fallecen antes de nacer, cualquiera que sea el período de gestación y se elabora según la residencia de la madre.
- D. Matrimonios: Comprenden las informaciones de cada uno de los casamientos legales civiles y religiosos, y se presentan según la residencia del hombre.
- E. Divorcios: Se refieren a informaciones sobre las disoluciones legales definitivas de los matrimonios realizados, que se decretan en el País.

Los formularios que recogen la información estadística constituyen una transcripción de los documentos de registro legal, además de contener informaciones adicionales de carácter estadístico.

Los datos se presentan clasificados por provincia, distrito y ciudades de Panamá y Colón, área urbana y rural; por mes, sexo y edad, etc. Además, los nacimientos se clasifican según la asistencia profesional en el parto y las defunciones y defunciones fetales según la causa y certificación médica.

Elaboración:

Registro, Control y Revisión de la información:

El recibo de los formularios, así como de toda la documentación relacionada es objeto de registro, controles y revisión por el personal encargado, con el fin de verificar la oportunidad, integridad y calidad de la información que se recibe. Las informaciones no recibidas y las recibidas incompletas son solicitadas a través de una sistemática y constante correspondencia con los registradores auxiliares, o bien se obtienen mediante visitas a los lugares de registro.

Codificación, archivo y legajo:

Los formularios recibidos, luego de efectuar los registros correspondientes, de revisada y verificada la información y solicitados los datos omitidos, se pasan a los respectivos codificadores.

La codificación de los nacimientos y defunciones fetales es diaria y la de las defunciones, matrimonios y divorcios es semanal.

Entre las actividades que se desarrollan en la compilación de estas series se encuentra la codificación de las causas de muerte.

A partir de 1986, en coordinación con el Ministerio de Salud, esta Oficina elabora la información sobre la causa asociada con el objetivo primordial de mejorar las estadísticas de la mortalidad panameña.

A parte de esto, la Dirección de Estadística y Censo es la coordinadora de las actividades en el uso y manejo de la Clasificación Internacional de Enfermedades en todos los servicios que compilan estadísticas de salud, extendido también a nivel de las Oficinas Regionales, que han iniciado la codificación de este dato en los certificados de defunción.

Los formularios con la información codificada, revisada y numerada se mantienen en legajos y son enviados semestral y anualmente dependiendo de la Serie, a la Dirección de Sistematización de Datos para la grabación de la información, paso previo a la preparación de las tabulaciones programadas.

Métodos de tabulación:

La elaboración de la información es mecánica y se efectúa con periodicidad semestral y anual tanto para los datos preliminares como para los finales, que se presentan en el boletín anual, Situación Demográfica, Estadísticas Vitales, Sección 221, y en "Panamá en Cifras", así como para atender las solicitudes de datos.

Tabulación mecánica:

Situación Demográfica - Estadísticas Vitales semestral y anual:

De la Dirección de Sistematización de Datos se reciben las tabulaciones por semestre y año de los nacimientos y defunciones.

Las tabulaciones una vez recibidas se revisan con el fin de corregir los errores o inconsistencias y luego se procede a la elaboración de los cuadros. Las informaciones se consideran como cifras preliminares.

Boletín Situación Demográfica, Estadísticas Vitales, Sección 221, Anual:

Las tabulaciones de esta publicación comprenden las informaciones anuales de cifras definitivas de acuerdo con los esquemas de tabulaciones programadas. Son iniciadas generalmente 5 meses después de finalizado el año, con el fin de dar oportunidad al recibo de la información lo más completa posible y luego de haber copiado en la Oficina Central del Registro Civil los informes no recibidos según los registros y controles.

Elaboración de cuadros:

Boletín Anual: En la preparación de los cuadros se utilizan formatos preparados previamente.

La información de los tabulados se vacía en los ya elaborados y se presentan comparados con datos de años anteriores. Se elaboran cuadros que contienen indicadores tales como tasas brutas y específicas, medianas, porcentajes, etc.

Los cuadros que se presentan han sido de antemano sujetos a estudios, considerándose en su selección y preparación y el cálculo de tasas, promedios, etc., las recomendaciones internacionales, publicadas en los "Principios para un Sistema de Estadísticas Vitales" y el "Manual de Métodos de Estadísticas Vitales de las Naciones Unidas.

Una vez revisados los cuadros y aprobados por el Jefe de la Sección, se envían a la Sección de Mecanografía.

Presentación de la información:

Los cuadros deben ser elaborados con el mayor esmero, es decir, cuidando que las cifras se coloquen con orden, precisión y legibilidad. Los títulos y subtítulos y columnas, así como las llamadas deben ser claras, precisas y estar bien dispuestas.

Para atender solicitudes, por lo general se entregan cuadros mecanografiados o bien hojas sueltas de boletines ya publicados; se cuenta con los tabulados originales sobre informaciones anuales a partir del año 1952, que contienen mayor detalle de los datos publicados, los cuales se encuentran legajados en cartapacios con su correspondiente identificación.

Actividades de promoción, instrucción y divulgación:

Con el propósito de obtener los mejores resultados posibles en la compilación de las series estadísticas, esta Sección realiza un intenso programa de divulgación, utilizando los siguientes medios:

1. Giras anuales en las que se imparten instrucciones a los Registradores Auxiliares. Se dan instrucciones a los médicos sobre la certificación médica de la causa de muerte y se visitan los centros de salud y hospitales.

2. Se realizan visitas periódicas a lugares de registros para obtener información y resolver los problemas que se presenten.
3. A través de la escuela con la cooperación del Ministerio de Educación. Se dá énfasis a la importancia del registro oportuno de los hechos vitales y se distribuye material didáctico.
4. Se distribuyen carteles, folletos, panfletos, calendarios según el plan que se siga.
5. Charlas radiales.

Usos principales:

Las Estadísticas Vitales sirven:

- A. Al Gobierno, para el planeamiento, ejecución y evaluación de programas sanitarios de salud pública, construcciones de escuelas, de viviendas, de hospitales, programas de seguridad social y de desarrollo económico y social o de reforma administrativa.
- B. A la profesión médica, para investigaciones sobre causas de defunción de algunas enfermedades y establecer medidas preventivas; para la organización de servicios médicos de obstetricia y hospitalización en el parto.
- C. A los investigadores demográficos, para cálculos y proyecciones de población y estudios analíticos.
- D. A las compañías de seguros, para sus cálculos actuariales con base a las tablas de vida.
- E. Al comercio y la industria, para orientar la producción de bienes de consumo de medicinas, alimentos, vestuario, equipo, muebles y artículos para niños, madres, etc.
- F. A particulares, estudiantes, para tener un conocimiento de la condición de salud de su comunidad y del País en general; para estudios de orden social; para fines académicos y de investigación, etc.

OFICINAS REGIONALES

Desde el 27 de abril de 1967, al crearse la primera Oficina Regional de Estadística y Censo de Chiriquí-Bocas del Toro, con sede en la Ciudad de David, la Dirección de Estadística y Censo ha venido descentralizando sus funciones, al asignarle a dichas

entidades, tareas que regularmente se ejecutaban en la Oficina Central. Con el mismo fin, posteriormente se crearon las Oficinas Regionales de Herrera-Los Santos en 1972, la de Coclé en 1985 y la de Veraguas en 1987, y se tiene el proyecto que la próxima se establezca en la Provincia de Colón.

ACTIVIDADES A REALIZAR POR LAS OFICINAS REGIONALES RELACIONADAS CON EL REGISTRO DE LOS HECHOS VITALES:

1. En la compilación de las estadísticas continuas:

1. Atender los problemas que surgen, los cuales serían planteados directamente a las Oficinas Regionales distribuidos en el campo.
2. Estar pendientes del envío regular de los informes de parte de las instituciones de salud, de los Registradores Auxiliares, Jueces de Circuito e Iglesias.
 - a. Conocer la periodicidad de los envíos (semanal y mensual).
 - b. Se comunicaría a las Oficinas Regionales cualquier atraso o no recibo de parte de los Registradores auxiliares de Alcaldías, Corregidurías, Hospitales y Sub-unidades de Registro, Jueces de Circuito e Iglesias.
3. Obtener los informes omitidos de las Instituciones de Salud, de los Registradores Auxiliares, Jueces e Iglesias.
4. Realizar visitas periódicas a las oficinas locales de registro a fin de:
 - a. Conocer y observar la buena marcha de los registros.
 - b. Averiguar la existencia o no de material de trabajo para solicitarlo con tiempo a la Oficina Central.
 - c. Conocer de los cambios de nuevos registradores e impartirles instrucciones.
 - d. Conocer las necesidades de nuevos centros de registro y participar en su creación.
 - e. Conocer de la creación de nuevos corregimientos:
 1. Obtención del Acuerdo Municipal correspondientes.
 2. Lista de lugares poblados.
 3. Nombramiento del corregidor.
 4. Envío del material correspondiente para la iniciación del registro.

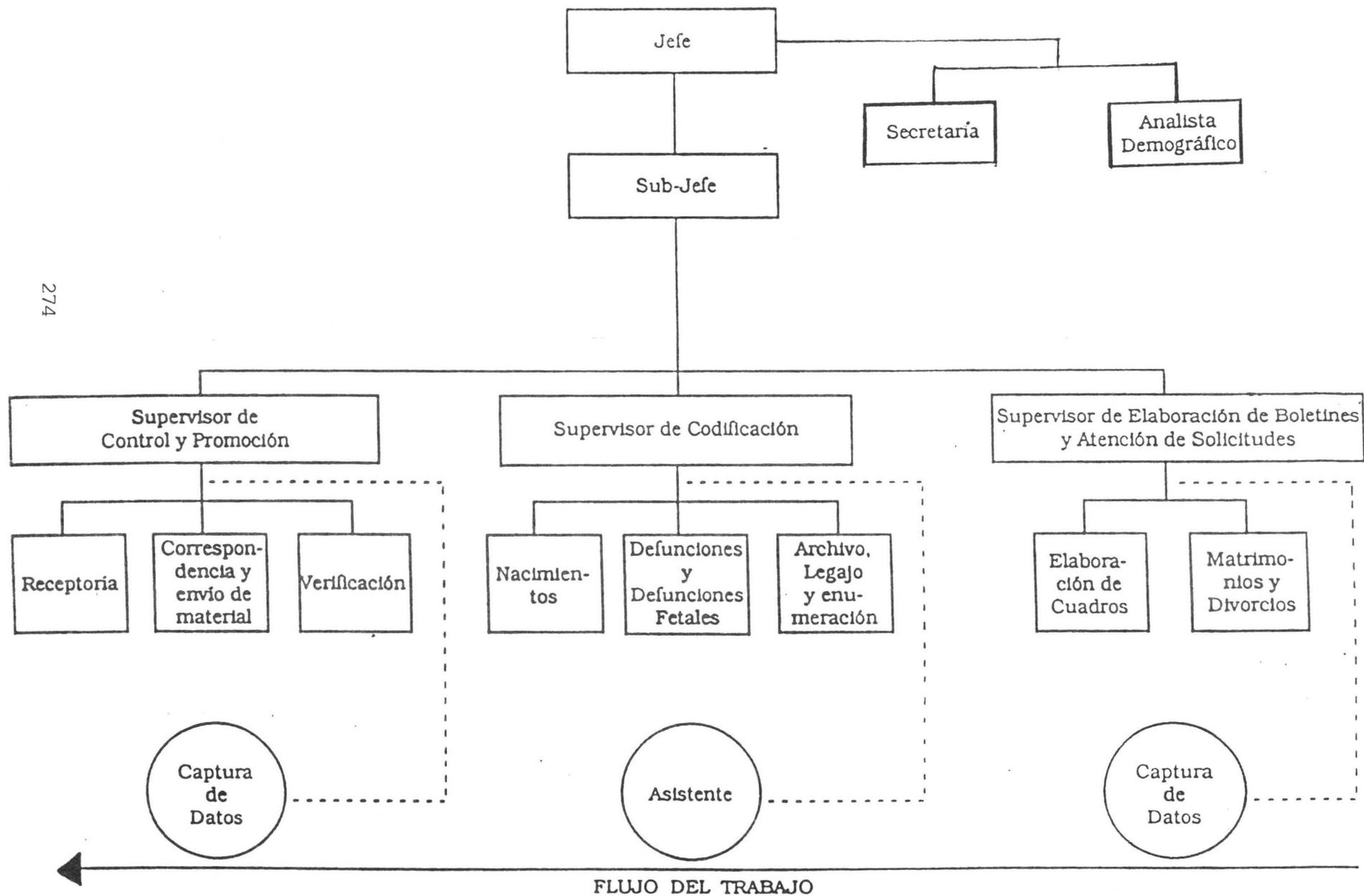
II. En el campo de las Relaciones Públicas:

1. Promoción del registro de los hechos vitales mediante:
 - a. Conocimiento de los objetivos de las estadísticas vitales y el registro legal.
 - b. Conocimiento de los distintos medios de divulgación sobre las Estadísticas Vitales.
 - c. Distribución de propagandas y otros materiales ilustrativos sobre la importancia del registro oportuno de los hechos vitales.

III. En el aspecto Administrativo:

1. Explicación a los Registradores Auxiliares sobre el mecanismo en la distribución de los sueldos a los registradores auxiliares.
 - a. Conocimiento de la Ley 100 sobre Registro Civil.
 - b. Conocimiento del Manual de Instrucciones a los Registradores Auxiliares.
2. Instruir a los Alcaldes en relación a:
 - a. Evitar los cambios frecuentes de corregidores.
 - b. Conveniencia de escoger personal para el puesto de Registrador Auxiliar con cierto nivel cultural.
 - c. Procedimiento que se sigue en el nombramiento de los registradores auxiliares.
 - d. Actividades de Divulgación e Instrucción de las Estadísticas Vitales.
 1. Giras de Instrucción y Divulgación a los Registradores Auxiliares.
 2. Campaña de Divulgación a través de las escuelas.

ORGANIZACION DE LA SECCION DE ESTADISTICAS VITALES



Procedimientos de notificación y Control:

1. Notificación de hechos vitales para fines estadísticos:

Todos los hechos vitales ocurridos o no en hospital u otra institución deben ser declarados por los padres de familia o familiares del recién nacido (nacimiento) y familiares del difunto (defunciones) ante los registradores auxiliares para el registro legal correspondiente. Para el registro legal el Registro Civil utiliza dos tipos de libros: El libro Auxiliar (inscripción primario o auxiliar y el libro General o toma de inscripción definitiva. El auxiliar es el que utilizan los Registradores para llevar a cabo los registros auxiliares de nacimientos y el libro General permanece en la Oficina Central.

Los libros auxiliares constan de 100 hojas cada uno y cada hoja se divide en dos con el fin de que las inscripciones se realicen por duplicado. El lado izquierdo de la hoja queda adherida al libro y se denomina "talón" y el lado derecho, que se envía inmediatamente después de la inscripción primaria a la Oficina Central del Registro Civil, se denomina "cupón en los libros" de nacimientos y "parte" en los libros de defunciones y de matrimonios.

Al terminar el libro auxiliar el Registrador Auxiliar lo remite con sus talones a la Oficina del Registro Civil. Cada una de estas inscripciones denominadas "actas", sirven de base al registro definitivo que se realiza en el libro o Tomo General en la Oficina Central. En las oficinas locales no quedan copias de las actas.

Los registradores auxiliares están en la obligación de llenar inmediatamente que han inscrito legalmente el hecho vital, uno para cada caso individual, los formularios estadísticos de nacimientos, defunciones, defunciones fetales respectivos.

Para las defunciones fetales ocurridas en hospitales u otro lugar, se exige al registrador auxiliar el llenado y envío del formulario estadístico de toda defunción fetal cualquiera que sea el período de gestación, además, de las defunciones fetales tardías (nacido-muerto). Con la Ley No 30 de diciembre de 1974, se eliminó el registro legal de las mismas.

El registro legal de los matrimonios lo realizan los Jueces Municipales o los Ministros Religiosos.

Los divorcios se registran de oficio con base en las copias de las sentencias decretadas que envían los Jueces de Circuito a la Oficina del Registro Civil.

Con excepción de las ciudades de Panamá y Colón, los certificados se reciben directamente de las Oficinas Regionales y los registradores auxiliares. Los originales de los certificados de

los hechos ocurridos en hospitales que cuentan con oficina de registro son recibidos directamente de los hospitales.

Las Oficinas de Policía Mortuoria (Salubridad) de las ciudades de Panamá y Colón constituyen la fuente recolectora de los informes ocurridos o no en hospitales.

Adjunto los certificados de hechos vitales de uso en la actualidad. En proyecto para el próximo año 1992, la implantación de nuevos formularios con adiciones y modificaciones de ciertas preguntas cuya codificación previa permitirá la agilización del procesamiento de la información.

En la producción de estas estadísticas se siguen las recomendaciones internacionales contenidas en los "Principios para un Sistema de Estadísticas Vitales" (Publicación de las Naciones Unidas E.73.XVII.9), Manual de Métodos de Estadísticas Vitales (Naciones Unidas 1955. XVII.1), Manual de Sistemas y Métodos de Estadísticas Vitales Volumen II (ST/ESA/STAT/SER.F/35 Naciones Unidas), para la clasificación de la causa de muerte se utiliza el "Manual de la Clasificación Internacional de Enfermedades" de la Organización Mundial de la Salud, 9a. Revisión 1975, AOMS.

El uso de los formularios a nivel de la República, es igual o generalizado para cada hecho vital. Difiere mucho la información obtenida a través del acta del Registro Civil para el llenado de los formularios estadísticos, ya que una vez completada la parte legal, el registrador auxiliar tiene que aprovechar la presencia de los declarantes para completar la información estadística como es en el caso de los nacimientos a los datos de la madre no se le puede obtener toda la información requerida. Ejemplo: Número de seguro social, estado conyugal, fecha de matrimonio con el padre del niño, Hijos que ha tenido la madre, incluyendo este niño, total.....

- a. Cuántos viven actualmente?
- b. Cuántos nacieron vivos y murieron?
- c. Cuántos abortos o nacidos muertos?

Grado o año más alto aprobado de escolaridad?, de igual forma para los datos del parto no se especifica la persona que atendió el mismo, la duración del embarazo, peso al nacer, tipo de nacimiento, etc. Así vemos afectados los otros documentos como las defunciones, etc. Lo ideal sería que se utilizara un formulario único con todas las características para ambas oficinas.

Control de la notificación:

Procedimientos establecidos para controlar la recepción y la clasificación de los informes estadísticos remitidos por las oficinas locales de registro antes de ser procesados:

TIPOS DE DOCUMENTOS

Formularios y circulares que se reciben:

1. Certificados de nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios.
2. Formularios auxiliares de nacimientos y defunciones.
3. Actas de libros auxiliares de Registro Civil.
4. Notas y telegramas de registradores auxiliares (alcaldes, corregidores, de hospitales y demás lugares de registro).
5. Tarjetas de solicitud de material.
6. Formularios de consultas a los médicos.
7. Tarjeta de notificación de Registro Mensual.

Controles:

1. Tarjetas control de registro.
2. Control diario del recibo de transcripciones del certificado de: Nacimiento, defunción y defunción fetal.
3. Control de copias celestes de nacimientos.
4. Número de documentos recibidos diariamente.
5. Control diario del recibo de certificado de nacimiento, defunción y defunción fetal (ocurridas en instituciones de salud).
6. Control de certificados de defunciones fetales del Hospital Santo Tomás, según período de gestación.

Elaboración:

Este proceso es complejo y descansa en un engranaje de 21 funcionarios, 2 supervisores, un subjefe y un jefe, donde la coordinación es un factor importante. Se cuenta con personal que ha recibido adiestramiento en cursos internacionales especiales.

Las diferentes etapas en este proceso de las series de nacimientos, defunciones y defunciones fetales están distribuidos entre el personal, excepto la Serie de Matrimonios y Divorcios, actualmente a cargo de dos empleados.

Para que los documentos lleguen a la etapa de codificación han tenido que pasar por la crítica e inconsistencia de datos para luego solicitar la información omitida lo que permite mejorar la calidad del dato estadístico. Con las respuestas de los datos solicitados se completan los documentos corrigiendo el código afectado.

En la codificación la información se transforma en códigos los cuales se anotan en las columnas para el efecto y de acuerdo con las claves y listas respectivas y guías adicionales. (Claves de nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios, clave numérica de la división política de la República, Lista de lugares poblados de la República, Planos y listas de direcciones de la ciudad de Panamá y Manual de la Clasificación Internacional de Enfermedades.)

Semestralmente se envían a la Dirección de Sistematización de Datos los formularios de nacimientos y defunciones, anualmente los de matrimonios, divorcios y defunciones fetales para ser grabados.

Con base a los esquemas de tabulación programados, la Dirección de Sistematización de Datos elabora las tabulaciones respectivas las cuales una vez recibidas son objeto de una cuidadosa revisión, ya que es necesario confrontarlas entre sí para corregir las diferencias. La revisión es sumamente detallada y las tabulaciones son numerosas, pues, además de tabular las informaciones que saldrán publicadas, se preparan otras con informaciones generales para atender solicitudes más específicas.

En la fecha programada, con base a las tabulaciones recibidas de la Dirección de Sistematización de Datos se procede a la elaboración de los cuadros estadísticos para las publicaciones de Estadísticas Vitales.

Publicaciones:

El vasto plan de Publicaciones de la Dirección de Estadística y Censo contempla la publicación regular de Situación Demográfica - Estadísticas Vitales del país, informaciones producidas por la Sección de Estadísticas Vitales con base a informaciones recibidas.

Es importante resaltar que el órgano de difusión regular de in-

formaciones estadísticas de la Dirección de Estadística y Censo - "Estadística Panameña" - cumple en noviembre de 1991, 50 años de estar brindando a los distintos sectores del país, datos estadísticos que son de interés permanente en la solución de problemas económicos y sociales.

El aumento progresivo en el número de ejemplares de este órgano de difusión demuestra la importancia de esta publicación que sirve cada vez a mayor número usuarios tanto nacionales como extranjeros. Se ha procurado mantener a través del tiempo una línea de superación en beneficio de los múltiples usuarios.

Boletín Semestral: (Fue eliminada la publicación a partir de 1990). Pero se elabora la información manual en base a las tabulaciones para la atención de solicitudes de cifras preliminares del semestre.

Boletín Anual (Cifras preliminares): Contiene informaciones con cifras preliminares de los nacimientos y defunciones fetales clasificados por provincias, distritos, sexo y asistencia en el parto; las defunciones por provincias, distritos, con la inclusión de menores de un año, clasificados por sexo, causa y certificación médica. Se presentan además, cuadros separados para cada provincia, por causa y certificación médica, tanto para las defunciones en general, como para los menores de un año. Los matrimonios y divorcios solamente los totales de provincia.

Boletín Anual (Cifras Definitivas): Este representa la publicación más importante ya que se trata del Boletín Anual con cifras definitivas. Aparecen en detalle, cifras para los nacimientos, defunciones, defunciones fetales, matrimonios y divorcios. Algunos cuadros se presentan con las cifras para varios años.

Se han tomado medidas para acelerar la divulgación de los datos y a partir de 1987, la misma se publica por volúmenes a saber:

- Volumen I Matrimonios y Divorcios
- Volumen II Nacimientos Vivos y Defunciones Fetales
- Volumen III Defunciones

La información de las tabulaciones se vacía en los formatos correspondientes. Se elaboran cuadros que contienen tasas brutas y específicas, medianas, porcentajes, proporciones por grupos de edad, etc.

Los cuadros que se presentan han sido previamente sujetos a estudios considerándose en su selección y preparación y en la obtención de las tasas, promedios, etc., las recomendaciones internacionales que aparecen en los "Principios para un Sistema de Estadísticas Vitales" y el "Manual de Métodos de Presentación de la información de Estadísticas Vitales" de las Naciones Unidas.

Panamá en Cifras: En el capítulo correspondiente a Estadísticas Vitales se presentan informaciones generales resumidas para nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios con cifras para varios años.

Además, de las publicaciones que se elaboran, se preparan cua-

datos estadísticos para atender solicitudes frecuentes sobre los diferentes hechos vitales.

Actividades de divulgación e instrucción:

La Dirección de Estadística y Censo mantiene en forma sistemática una campaña de divulgación estadística a través de distintos medios de difusión, prensa, radio y televisión, la cual tiene doble propósito: la divulgación de cifras relacionados con los hechos ocurridos así como la formación de una nueva mentalidad para el público especialmente entre quienes son fuentes primarias de datos, la importancia de las estadísticas vitales en los programas de desarrollo social y económico.

A través de la divulgación estadística permanente se ha logrado en Panamá un ambiente propicio para el normal desarrollo de las actividades de estadísticas vitales. Es conveniente señalar que la campaña de divulgación estadística en Panamá no requiere de erogaciones, ya que se realiza totalmente como una cooperación de los órganos informativos nacionales, tanto oficiales como privados.

Regularmente se realizan actividades tendientes a mejorar las fuentes de información con el objetivo de lograr registros más oportunos y dignos de confianza que aseguren estadísticas completas y de mejor calidad.

Tales actividades comprenden giras anuales de instrucción y divulgación, en coordinación con funcionarios del Registro Civil que consisten en la concentración en cabeceras de distrito, de alcaldes y corregidores; visitas a Centros de Salud y Hospitales, charlas radiales, etc.

Igualmente se realizan visitas periódicas a lugares de registros para obtener información y resolver problemas que se presentan.

A través de la escuela y con la cooperación del Ministerio de Educación, se realizan periódicamente campañas de divulgación sobre la importancia del registro oportuno de los hechos vitales y en forma sistemática mediante clases que se dictan como parte de los programas regulares de enseñanza en las diferentes escuelas primarias y secundarias del país.

Dentro de las actividades regulares de la Sección de Estadísticas Vitales en forma periódica se llevan controles y registros sistemáticos correspondientes a las oficinas de registros y sus registradores auxiliares que se detallan en los manuales específicos que sirven de complemento al Manual General de la Sección.

Como parte integrante de las actividades mencionadas, se proporcionan a los registradores auxiliares, médicos y demás personal relacionado con el registro, folletos de instrucciones y material divulgativo.

Los registradores auxiliares disponen de instrucciones escritas para llenar los formularios estadísticos; los médicos de instrucciones sobre cómo certificar la causa de muerte y los maestros de material didáctico.

Usuarios de las Estadísticas Vitales:

Los principales usuarios de estas estadísticas son el personal médico y administrativo del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social, Ministerio de Planificación y Política Económica, la División de Análisis Demográfico de la Dirección de Estadística y Censo, médicos y enfermeras, estudiantes de medicina, de escuelas secundarias y primarias, demógrafos, Compañías de Seguros de Vida, Comercio e Industria, particulares y Organismos Internacionales: Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, Naciones Unidas.

EVALUACION DE LAS ESTADISTICAS VITALES

Las estadísticas vitales en Panamá adolecen de omisiones que es importante evaluar.

Estadísticas de nacimientos

El grado de integridad de los registros de nacimientos vivos ha mejorado ostensiblemente desde 1950, tal como se desprende de las cifras del Cuadro Nº 1. En el se pone de manifiesto que el porcentaje de omisión en el registro oscilaba alrededor del 5% en el período 1975-1980.

Cuadro 1. PANAMA: ESTIMACION DE LOS NACIMIENTOS VIVOS OCURRIDOS Y PORCENTAJE DE OMISION DE LOS REGISTROS, PARA LOS AÑOS 1950, 1960, 1970, 1975 Y 1980

Edad de la madre	1950		1960		1970		1975		1980	
	Tasas de fecundidad	Población femenina								
15 - 19.....	0.1428	39,874	0.1452	54,161	0.1417	74,594	0.1236	89,396	0.1082	105,27
20 - 24.....	0.2780	35,028	0.3024	44,905	0.2917	63,009	0.2475	73,421	0.2096	88,3
25 - 29.....	0.2734	30,955	0.2964	37,371	0.2678	51,246	0.2219	61,414	0.1825	72,27
30 - 34.....	0.2042	26,650	0.2220	32,234	0.1969	41,378	0.1557	49,942	0.1204	59,8
35 - 39.....	0.1339	21,769	0.1488	27,962	0.1298	35,274	0.0992	40,444	0.0732	48,64
40 - 44.....	0.0614	16,627	0.0660	24,256	0.0444	30,238	0.0360	34,424	0.0292	39,54
45 - 49.....	0.0223	16,213	0.0192	20,061	0.0097	25,736	0.0081	29,407	0.0068	33,55

Nacimientos:

Estimados...	33,634	45,823	56,991	56,114	55,236
Registrados. <u>a/</u>	24,544	<u>b/</u> 41,372	<u>c/</u> 53,678	<u>d/</u> 53,188	<u>e/</u> 53,139
Porcentaje de omisión.....	27.0	9.7	5.8	5.2	3.8

- a/ Promedio de nacimientos registrados en los años 1949, 1950 y 1951.
b/ Promedio de nacimientos registrados en los años 1959, 1960 y 1961.
c/ Promedio de nacimientos registrados en los años 1969, 1970 y 1971.

promedio de nacimientos registrados en los años 1974, 1975, y 1976.

promedio de nacimientos registrados en los años 1979, 1980 y 1981.

nacimientos Registrados: Contraloría General de la República. Estadísticas Vitales.

Estadísticas de defunciones:

Los registros de muertes cuyo grado de integridad es notablemente inferior al de los nacimientos, mejoraron desde principios de la década de 1950 hasta finales de los 60, como puede apreciarse en el Cuadro Nº 2. En efecto, de una omisión de 38% en el quinquenio 1950-55 se descendió a una de 19% en el de 1965-70. Sin embargo, en la década de 1970 los registros de muertes han sufrido un deterioro alcanzándose una omisión de 25% en el quinquenio 1975-80.

Cuadro 2. PANAMA: NUMERO DE DEFUNCIONES REGISTRADAS Y ESTIMADAS Y PORCENTAJE DE OMISION DE LOS REGISTROS: PERIODO 1950-80

Período	Defun ciones regis tradas	Defun ciones esti madas	Porcen taje de omi sión
1950-1955.....	36,854	59,150	37.7
1955-1960.....	42,774	56,377	24.1
1960-1965.....	44,003	57,218	23.1
1965-1970.....	47,111	58,345	19.3
1970-1975.....	46,549	58,427	20.3
1975-1980.....	40,669	54,355	25.2

No se cuenta con una evaluación actualizada de las Estadísticas Vitales debido a que se está trabajando en la revisión y corrección de las cifras obtenidas del pasado Censo de Población y Vivienda del año 1990. Posteriormente se reunirá una Comisión Interinstitucional que tratará este aspecto, que será de vital importancia para las futuras proyecciones y estimaciones de la población.

ESTADO ACTUAL DEL PROCESAMIENTO DE DATOS DE LAS
ESTADISTICAS VITALES PANAMEÑAS

En Procesamiento Automatizado de Datos de las Estadísticas Vitales en el caso de Panamá, desde sus inicios, es llevado a cabo por la Dirección de Sistematización de datos, quien brinda apoyo computacional integral y Sistemas de Información, a las distintas áreas y niveles de la Contraloría General de la República.

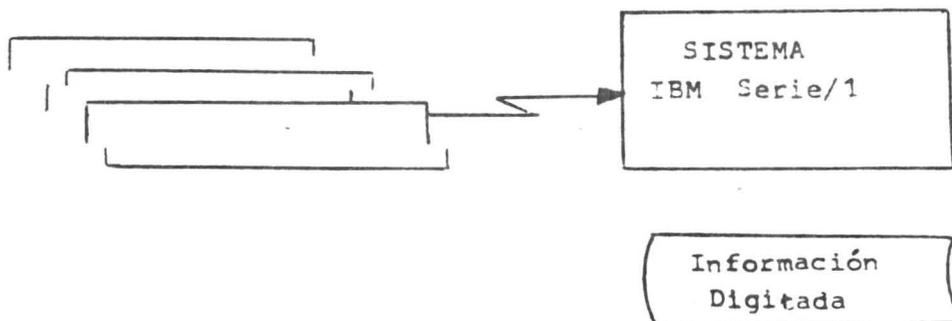
A continuación, se describen los principales procesos que forman parte de los sistemas diseñados, para el tratamiento de los diferentes hechos vitales.

CAPTACION DE LOS DATOS:

Los formularios utilizados en el registro de los hechos vitales, una vez completada su codificación en la Sección de Estadísticas Vitales, de la Dirección de Estadística y Censo, constituyen los documentos fuentes e iniciales del proceso.

Algunas Series, como los Nacimientos y las Defunciones, se envían en lotes semestrales, y otras como los Divorcios y Matrimonios, en lotes anuales, en todos los casos, acompañados de su respectivo control sobre la cantidad de formularios existentes.

Inicialmente, su transcripción a medios magnéticos se llevaba a través de tarjetas perforadas; luego en estaciones grabadores de diskettes 3742, y actualmente se realiza en las Estaciones de Entrada de Datos (4978) de un Minicomputador IBM Serie/1, adquirido por la Institución para las actividades de Captación de Datos.



La información grabada queda en un disco fijo del sistema, la cual posteriormente es transferida a diskette y convertida a cintas magnéticas, para sus tratamientos posteriores en un Computador Central.

El Soporte de Programación para este proceso es el Paquete Serie/1 Data Entry System (SIDES), bajo el Sistema Operativo EDX. Con el mismo, se tienen diseñados los formatos de pantalla necesarios, y la programación de las verificaciones de rangos aceptables para las distintas variables contenidas en los formularios.

De esta manera, al momento de entrada de datos se tiene un control de calidad, como lo es la detección de códigos inválidos, para su corrección inmediata.

DEPURACION DE LOS DATOS Y PREPARACION DE ARCHIVOS

Todos los procesos posteriores a la digitación de los datos, se llevan a cabo en el Computador IBM 4381 de la Contraloría General, para lo cual se dispone la programación necesaria en cada sistema, utilizando la disposición de archivos en cintas magnéticas.

Dentro de estos tratamientos, se tiene la aplicación de conversiones de códigos y recodificaciones, tendientes a simplificar la codificación utilizada para ciertos rubros. De igual forma, como parte de la limpieza de los datos, se efectúa una prueba de detección de inconsistencias y códigos inválidos, de acuerdo a la lista y criterios que para tales efectos proporciona el personal sustantivo.

Cabe observar que, estos tratamientos se llevan a cabo con programas específicos, codificados en Assembler o COBOL, los cuales producen totales de control, para asegurar la exactitud de la información.

En el caso de la prueba de validez y consistencia, se listan los errores para su revisión y corrección, por parte del personal sustantivo, y posteriormente se efectúan las actualizaciones necesarias de archivos, hasta lograr un archivo depurado y exacto para la tabulación de los datos.

TABULACION DE LOS DATOS

Utilizando el Sistema General de Tabulación CENTS, se lleva a cabo la confección de la mayor parte de los cuadros contenidos en los Planes de Tabulaciones diseñado para las distintas Series. Las características particulares de cada tabulación se especifican mediante sentencias de control, las cuales son interpretadas por este Sistema para la producción de las mismas.

Los programas que componen este Sistema son los siguientes:

PROGRAMA	FUNCION
CENTAL	Procesa el archivo de entrada y efectúa los cortes de sumarias de los tabulados para las áreas geográficas.
CENCON	Consolida las sumarias, para producir totales para áreas mayores de publicación.
CENPREP	Efectúa la impresión final de los cuadros, con la adición de cálculos, encabezados, títulos, etc., que permiten una presentación adecuada para su publicación directa.

La preparación de una tabulación con este sistema, puede requerir un promedio de seis (6) Sentencias de Control para construir las sumarias en el programa CENTAL, unas cuatro (4) sentencias de control para generar cortes mayores de sumarias en el programa CENCON, y de veinte (20) a treinta (30) sentencias para especificar los cálculos, encabezados y leyendas concernientes a cada cuadro en el Programa CENPREP. Esto evidentemente que constituye ahorro sustancial de tiempo de programación del plan de tabulaciones.

ALGUNAS CONSIDERACIONES CRITICAS

Los sistemas para procesamiento de datos de las Estadísticas Vitales han tenido un desarrollo progresivo, tanto por los requerimientos consecuentes de las variantes experimentadas en los formularios, códigos, tabulados y demás aspectos sustantivos, como por los derivados en la evolución de la Dirección de Sistematización de Datos.

Sin embargo, consideramos que los cambios no han sido alcanzados en forma integral, tratando de lograr todos los beneficios que la tecnología y estado del arte actualmente ofrece.

Como sustento de lo anterior, podemos mencionar el hecho de la revisión de los Sistemas efectuadas en 1971, algunas de cuyas recomendaciones se han logrado implementar, pero aún existen otros temas que pudieran ser atendidos para el fortalecimiento del procesamiento de datos, como los siguientes:

- a. Mayor involucramiento del personal sustantivo en la captación de los datos.

Una de las ventajas en la utilización de sistemas de entradas de datos como el Serie/1, es minimizar los errores propios de la captación de los datos, mediante la detección oportuna de los mismos al momento de su ingreso.

Sin embargo, de este beneficio no se logra todo su efecto, sino se dispone de un personal sustantivo y responsable de los datos, que avale los programas de captación de datos y aporte criterios de validación, y supla en el momento indicado, las consultas que sean necesarias para corregir problemas detectados.

b. Limpieza de Datos

Es saludable la discusión y diseño de reglas precisas para la detección de inconsistencias, y métodos de corrección de errores, con la colaboración de Analistas-Demográficos.

Esto pudiera involucrar, la posibilidad de aplicar la corrección automática de errores, con miras a obviar la emisión de listas y procesos manuales pertinentes.

c. Preparación de Tabulados

Aunque se tuvo la intención inicial cuando se cambió y mejoró sustancialmente la presentación de los tabulados elaborados mecánicamente, no se ha cristalizado la meta de publicación directa de los mismos, que simplifique varios de sus procesos posteriores de refinamiento de los cuadros.

d. Automatización de Otros Procesos

Debe explorarse la posibilidad de automatizar otros procesos complementarios del tratamiento de los datos, que simplifique una serie de trabajos manuales llevados a cabo por el personal sustantivo, como el caso de la eliminación de la duplicidad de registro, de los cual se han efectuado algunos intentos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

REGISTRO CIVIL:

Pese a los esfuerzos que desde sus inicios se han llevado a cabo para la restructuración y mejoramiento del Registro Civil, bajo el punto de vista físico, administrativo, legal y técnico, hoy, en la Década de 90' aún falta mucho por hacer.

Las campañas políticas que aseguraban intereses partidistas de candidatos a puestos de elección popular en el pasado, le restaron seriedad e importancia a una institución que ameritaba el apoyo gubernamental y de toda la sociedad para poder salvaguardar los datos vitales de la comunidad.

No obstante, a pesar de lo anterior, la función jurídica del Registro Civil mantiene en la actualidad toda su importancia. Paralelamente su función estadística tiene también gran significación, por las informaciones que proporciona para la planificación del desarrollo y el estudio del cambio social, conviene, en el aspecto técnico y legal revisar y modificar las disposiciones legales que hoy rigen tomando en cuenta lineamientos modernos y actuales.

En el aspecto laboral, necesitamos una política de reajustes de salarios en forma periódica para los servidores de la institución.

Actualmente y por informe de la Contraloría General de la República somos una de las instituciones de más bajo salario en el Estado.

Relacionado con lo anterior, precisamos mejorar el emolumento de esos humildes Registradores Auxiliares, así como de garantizar su estabilidad en el cargo y mejorar para su designación su preparación académica.

También la elaboración de un formulario único de Registro Civil y Estadístico que haga más sencilla su labor.

Es necesario mejorar los mecanismos de divulgación y propaganda con vistas a despertar en la colectividad el interés y la importancia de una inscripción oportuna de los hechos vitales.

Requerimos la reactivación del Comité Nacional de Estadísticas Vitales y Sanitarias que lleva largo tiempo de letargo.

Por último, es conveniente la asistencia técnica de los Organismos internacionales en materia de Registro Civil y Estadísticas Vitales, a fin de uniformar criterios y programas sobre dichas materias en el continente.

Sistema de Estadísticas Vitales

Las estadísticas vitales son útiles para el planeamiento, ejecución y evaluación de programas de salud, de educación, vivienda y de seguridad social; para la organización de servicios de obstetricia y hospitalización, para orientar la producción de bienes de consumo, para cálculos y proyecciones de población, para estudios analíticos y de investigación y un conocimiento de la evolución de la población en general.

Se hace necesario darle la importancia que se merecen y mejorar la coordinación existente con el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social en cuanto al envío oportuno y en forma completa de la información sobre los hechos vitales ocurridos en instituciones de salud.

En cuanto a las relaciones con el Tribunal Electoral, siendo el Registrador Auxiliar la fuente principal de información es de mucha importancia y necesaria su estabilidad, una remuneración adecuada, así como mejor preparación académica a fin de que pueda realizar una labor más eficiente.

En cuanto a la evaluación del programa, considero que sería de gran ayuda su implementación en el caso específico de nuestro País, en el cual tenemos un subregistro de los nacimientos que oscila en un 4,9% y en las defunciones de un 21% aproximadamente, omisión que en este último hecho es significativo. Sin embargo, podemos decir que nuestras estadísticas son bastante buenas, no obstante, hasta tanto se realice su evaluación estaremos en capacidad de confirmarlo.

De acuerdo con sus objetivos se visualiza alentador, ya que con la colaboración de estas instituciones, se gestionaría para su aplicación recursos internacionales, tanto técnicas como financieros, además de su apoyo para la ejecución del plan y seguimiento del mismo.

Sobre el particular, creo conveniente hacer algunas aclaraciones al respecto:

Siempre hemos tenido especial interés por mejorar la cobertura y calidad de las estadísticas vitales, para lo cual esta Sección desarrolla una serie de actividades en coordinación con la Oficina de Registro Civil, pero para la ejecución de un plan conjunto de trabajo con esa Dirección, debe ser presentado y aprobado primeramente con el Tribunal Electoral.

La función del Registro Civil, descansa en la Ley 100, que es el resultado de una mejora de la anterior legislación (Ley 60 del 30 de septiembre de 1946), sin embargo, existen aspectos que requieren ser modificados y otros que deben ser incluidos en la Ley, los cuales consideramos muy importantes, por ejemplo:

Nombramientos de los Registradores Auxiliares
(Que sea un cargo apolítico)

Requisitos para dichos nombramientos

Estabilidad de estos funcionarios

Salario que devengarían

Además, con reformas a la Ley de Registro Civil, podrá establecerse un formulario único de registro legal y estadístico, este es un aspecto importante para la compilación de las estadísticas vitales, toda vez que simplificaría el procedimiento en el uso de los formularios y se suprimiría el procedimiento de transcripción, porque la información legal y estadística se tomaría simultáneamente.

Para implementar esta iniciativa obviamente tendríamos que solicitar reformas a la Ley, ya que ésta contempla en sus disposiciones el uso del "Libro de Registro" para hacer las anotaciones de los nacimientos, defunciones y matrimonios.

Considero que el programa es muy ambicioso y de lograrse, mejorará en gran medida el sistema actual, no obstante su implementación requiere de un gran interés, decisión y participación equitativa de las instituciones comprometidas para que se logre el objetivo.

Por lo tanto se hace necesario lo siguiente:

1. Promover el interés y la cooperación decidida del Registro Civil para su participación en forma activa y lograr se introduzcan las reformas necesarias a la Legislación vigente (Ley 100).
2. Solicitar la cooperación del gobierno para que contribuya con su aporte a este fin (asignar personal, invertir tiempo y recursos).
3. Coordinar acciones con las instituciones involucradas para su planeamiento y ejecución.
4. Reactivar el Comité de Estadísticas Vitales, constituido por varias instituciones, las cuales conformarían el grupo coordinador.

FUTURAS EXPANSIONES

La implementación de dos microcomputadores; uno en la subsección de control y promoción y otro en la de Elaboración de Boletines y atención de solicitudes serían de gran ayuda, ya que se tecnificaría el trabajo de recibo y verificación de la información mediante la captura de datos, al igual que en la atención de solicitudes, preparar éstas en base a esquemas de tabulación previamente establecidos según el dato solicitado.

En cuanto a la subsección de codificación; la asignación de las labores de revisión y corrección de errores en los diferentes certificados a un funcionario asistente al supervisor, agilizaría el manejo y salida de los certificados a fin de cumplir con la elaboración de las publicaciones en las fechas establecidas.