

VENEZUELA

LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES*

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL	324
II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES	327
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	330

*Extracto del Informe Nacional preparado por Alfredo Cabrera Lista, Director Asistente de Política Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores; y Rahiza Carvalla H., Directora de Estadísticas de Población, Oficina Central de Estadística e Informática.

I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

1. Marco Jurídico del Sistema

La primera disposición legal sobre el establecimiento de los registros del estado civil sobre nacimientos, matrimonios y defunciones en el país, data del primero de enero de 1973; pero es partir de 1975 cuando efectivamente se inician estos registros.

En los años que transcurren hasta 1940, se ha determinado que esta información adolecía de un alto y permanente subregistro. Gran parte de los análisis demográficos se inician alrededor de esta fecha, debido al subregistro y a los importantes cambios económicos, políticos y sociales que se empiezan a dar a partir de 1936, los cuales han determinado los cambios en nuestra dinámica demográfica contemporánea.

Estas disposiciones legales formaban parte del Código Civil de Venezuela, el cual es modificado por primera vez, el 2 de septiembre de 1942. La siguiente y última revisión data del 26 de julio de 1982. Las disposiciones acerca del Registro Civil en el Código Civil, abarcan los capítulos del título XIII del libro primero y rigen para toda la población residente en el territorio nacional.

El Registro Civil venezolano es un servicio descentralizado, porque no existe un organismo nacional, bajo cuya dirección éste se encuentre.

Respecto de aspectos legales conexos, la Ley sobre Protección familiar, promulgada en 1961, contiene algunas disposiciones relativas al registro de nacimientos. En esta Ley se autoriza al Director de los hospitales y clínicas, para hacer inscripciones de nacimientos que en estas instituciones ocurran. Actualmente no se cumplen estas disposiciones.

El Código Civil venezolano no define propia o explícitamente los hechos vitales. En él se establece la obligatoriedad del registro de los nacimientos, defunciones, matrimonios y muertes fetales, estas últimas, por disposiciones indirectas del registro de nacimientos y defunciones.

Legalmente, se establece como lugar de registro la parroquia o municipio donde ocurran los hechos. En la realidad, algunas oficinas aceptan también registrar los nacimientos si en su jurisdicción residen los padres.

Respecto de los divorcios no existen dentro de las disposiciones legales obligatoriedad del registro de este hecho como tal. No obstante, en el Capítulo III, referente a las partidas de matrimonio, se ordena la inserción de la sentencia ejecutoriada que declara la existencia, nulidad o disolución del matrimonio, anotándose al margen de la partida correspondiente. Los tribunales donde se dictan estas sentencias deben enviar copia de las mismas a la oficina del Registro Civil donde se celebró el matrimonio.

2. Arreglos Administrativos del Sistema

El Registro Civil es administrado en el país a través de las autoridades de las unidades político-administrativas menores, las cuales son las Parroquias o Municipios.

El país está dividido en Entidades Federales, éstas en Municipios Autónomos o Departamentos y éstos en Parroquias o Municipios Foráneos, existiendo en todas estas unidades políticas menores un Jefe Civil y las disposiciones legales que les asignan obligatoriedad del registro de nacimientos, defunciones y matrimonios. Sin embargo, no obstante existir el Registro Civil, en ciertas zonas aisladas éste es incompleto porque no se incluyen todos los hechos de estado civil que ocurren, al menos oportunamente. También queda excluida del Registro la población indígena - selvática, la cual se ha estimado en unas 50,000 personas en todo el país.

Las principales características del funcionamiento del Registro Civil venezolano son:

- La autoridad máxima del Registro Civil en cada Parroquia o Municipio es el Jefe Civil, el cual realiza

las actividades de registro que le han sido asignadas, en las oficinas denominadas Jefaturas Civiles o Prefecturas.

- El registro de los nacimientos, defunciones y matrimonios es potestad del Jefe Civil, el cual ejerce sus funciones mediante un secretario y los escribientes. Este funcionario público, también está obligado por la Ley de Estadística y Censos Nacionales a realizar funciones estadísticas.

- Los hechos relativos a venezolanos residentes en el exterior, que son registrados en los respectivos consulados del país, son procesados a través del Ministerio de Relaciones Interiores, ordenando su inscripción en la jefatura del Municipio o Parroquia a que corresponden.

- Los matrimonios también pueden ser celebrados por los presidentes de los Concejos Municipales, Juntas Comunales y los Jueces de Municipio y Parroquia. Posteriormente, se hace la inserción en los libros de la Jefatura Civil a que corresponde.

- Las sentencias de divorcio son registradas en los tribunales de Primera Instancia donde se ejecutan las demandas. Posteriormente se insertan en las actas de matrimonios correspondientes.

Actualmente existen 2,267 oficinas primarias de registro, en todo el país, las cuales no incluyen las oficinas del Registro Principal que funcionan en cada Entidad Federal (23 oficinas en total).

Al principio de cada año calendario, el Jefe Civil envía al Juez de Primera Instancia de la Parroquia o Municipio, los libros cerrados del año anterior para su revisión y aprobación. Posteriormente, el Juez remitirá los libros originales al Registrador Principal de la Entidad Federal y los duplicados al Jefe Civil.

Por otra parte, la ley establece que corresponde al Síndico Procurador Municipal, ejercer las funciones de inspector de los Registros Civiles de su jurisdicción, mediante visitas periódicas. No obstante, la Dirección de Justicia y Registro Público del Ministerio de Justicia, también ordena revisiones periódicas en algunos Municipios o Parroquias. Este es el organismo al cual compete dar interpretaciones y normas generales sobre el Registro Civil.

La no existencia de un organismo coordinador nacional, implica la ausencia de normas y procedimientos comunes para el registro de los hechos en las diferentes entidades del país.

Como se mencionó, es la Parroquia o Municipio la unidad político - administrativa menor del país y a esas jurisdicciones es que corresponde el Registro Civil. Sus límites no obedecen a características sociales y económicas, lo cual implica una extensísima variedad de superficies municipales, con magnitudes de población también variables.

3. Procedimientos para el Registro

Los Registros de Estado Civil en Venezuela se llevan en libros destinados al efecto y proporcionados por los respectivos Concejos Municipales (autoridades del Municipio Autónomo). Los asientos se hacen en forma manuscrita, y numerándolos en forma consecutiva desde el uno para la primera acta del año hasta la última del año, con la cual se cierra el libro.

En cada jefatura civil se llevan dos libros para las actas de nacimientos, dos libros para las actas de defunciones y dos libros para las actas de los matrimonios; de acuerdo a la Ley, se debe asentar cada acta en los dos libros simultáneamente. Uno de estos libros permanece en la oficina donde se registra el hecho y el otro va a la oficina del Registro Principal de la Entidad Federal, la cual cumple funciones de archivo y emisión de copias certificadas de las actas.

En el Código Civil se establece expresamente que los nacimientos, defunciones y matrimonios debe ser registrados en la Parroquia o Municipio donde ocurren. Respecto de los nacimientos, contrario a la ley, hay jefaturas civiles que también permiten el registro si los padres tienen su residencia en su jurisdicción.

Los matrimonios deben celebrarse en la Parroquia o Municipio de residencia de uno de los contrayentes.

Además, los divorcios son registrados en los tribunales donde se dicta la sentencia ejecutoriada, pero estas actas deben ser insertadas en las jefaturas donde ocurrieron anteriormente los matrimonios.

En el artículo 464, se precisa que la inscripción de un nacimiento deberá efectuarse durante los primeros veinte días posteriores a su ocurrencia, sin establecer sanción alguna por su no cumplimiento.

Los registros de matrimonios se hacen en el momento de su celebración y los de defunciones antes de las 24 horas posteriores a su ocurrencia, el cual es el plazo mínimo establecido para el enterramiento.

La inscripción de nacimientos, defunciones y matrimonios es completamente gratuita, tal como lo establece la ley, y se exige la presentación de algunos documentos a las personas que declaran los hechos.

4. Los Registradores Civiles Locales

Tal como hemos mencionado anteriormente, la autoridad máxima del Registro Civil en cada Parroquia o Municipio es el Jefe Civil, el cual ejerce sus funciones a través de su secretario y escribientes.

Estas funciones las ejerce el Jefe Civil, llevando los libros de registro en la cantidad y forma que le asigna la Ley, llenando los formatos que le son remitidos por la Oficina Central de Estadística e Informática y centralizando el Certificado de Defunción del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Otra función de este funcionario es la de proveer al público solicitante, copias de las partidas asentadas en su jurisdicción.

Siendo el jefe Civil la primera autoridad civil de la Parroquia o Municipio, sus atribuciones comprenden un complejo de obligaciones. Asimismo, los Jueces, presidentes de los Concejos Municipales y Juntas Comunales poseen facultad para celebrar matrimonios, como ya antes se indicó antes.

El cargo de Jefe Civil es de origen político, en sus nombramientos influye esta condición al ser potestativo del Gobernador de la Entidad Federal. Igual circunstancia ocurre con los secretarios, al ser éstos designados por el propio Jefe Civil. Los escribientes, generalmente permanecen mucho tiempo en el cargo. Para todos estos funcionarios no existe administrativa alguna.

Los funcionarios del Registro Civil son empleados municipales y son pagados del presupuesto municipal. Sus salarios dependen del tamaño poblacional del Municipio o Parroquia y de su importancia relativa. Los funcionarios subalternos reciben bajas remuneraciones en comparación con los restantes empleados de la administración pública.

Por otra parte, no existe el adiestramiento del personal, en forma organizada, respecto de las labores del registro en sí. La Oficina Central de Estadística e Informática, adiestra este personal sólo en lo concerniente al llenado de sus formularios.

5. El Informante

Para los nacimientos, en las disposiciones legales se establece que la declaración de los mismos debe hacerla el padre, la madre u otras personas autorizadas por éstos. Al margen de estas disposiciones legales, el registro de nacimientos generalmente es realizado por los padres, excepto en los casos donde actúa el Instituto Nacional del Menor, por ausencia de éstos. En la presentación se exigen una serie de documentos que obligan a la presencia del padre o de la madre.

Las defunciones son declaradas por algún familiar del fallecido, o por otro particular que presenta los documentos exigidos para su registro.

En los actos de inscripción de los nacimientos, defunciones y matrimonios, legalmente se establece que las respectivas actas deben ser firmadas por dos testigos.

6. Archivos del Registro Civil

En el primer semestre de cada año, uno de los dos libros en donde se registraron los nacimientos, defunciones y matrimonios, en cada Jefatura Civil, es enviado para su archivo al Registrador Principal de la jurisdicción a que pertenece, por el juez de Primera Instancia en lo Civil, encargado de su revisión y aprobación.

En cada libro se señala el año a que pertenece y el número de folios que contiene y al final se incluye un índice alfabético de apellidos. La ubicación de las actas se hace en función del año calendario en que se registró el hecho y el índice alfabético.

En el país no existen disposiciones legales sobre la organización y mantenimiento de los archivos del Registro. No se puede considerar que estas oficinas del Registro Principal constituyen Archivos Centrales. Dichas oficinas realizan diversas actividades no compatibles con el Registro Civil y mantienen procedimientos de archivo muy arcaicos.

Respecto de la confidencialidad de la información de las actas, no existen disposiciones. Por el contrario, el código establece que, todos los funcionarios del Registro Civil están obligados a mostrar los libros y comprobantes a quien lo pidiera y a expedir las certificaciones y copias que se soliciten.

7. Evaluación del Sistema de Registro Civil

Las disposiciones legales vigentes no aseguran el funcionamiento del Registro Civil como un sistema nacional, conformado por instituciones interesadas en resguardar los derechos de la población y proveer la información que se necesita para la toma de decisiones que afectan el desarrollo económico, social y cultural de la población. Una nueva ley, basada en estos principios, debe reglamentar y ordenar el sistema requerido.

Los problemas jurídicos, funcionales y administrativos son múltiples y de algunos de ellos ya hemos hecho mención. El no cumplimiento de algunas disposiciones legales acerca del registro se ha hecho norma. En otros casos, los procedimientos que se siguen, son contrarios a lo establecido en la Ley debido a su desactualización.

Las modificaciones que han experimentado los artículos correspondientes al Registro Civil, no han significado cambios en el sistema en sí. Dichas modificaciones, han buscado preservar los derechos de las personas involucradas directamente en los hechos que se registran.

En los últimos 10 años, los estudios en el país acerca de la cabalidad de los registros de nacimientos y defunciones, se han realizado mediante la aplicación de técnicas indirectas demográficas a la información recolectada en los censos y en los registros estadísticos de hechos vitales. Estos estudios están referidos al total nacional y sus resultados corresponden a porcentajes aceptables de cabalidad (cobertura sobre el 95 por ciento).

II. EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES

1. Marco Jurídico del Sistema

El 9 de enero de 1871, fué creada en Venezuela la Dirección General de Estadística, adscrita al Ministerio de Fomento. Se imponía "a todos los ciudadanos que desempeñasen funciones públicas, de cualquier naturaleza y rango que fuesen, el deber de recoger, ordenar y remitir a esta Dirección, los datos estadísticos que se les exigieren según los modelos establecidos."

A partir de 1871, se inicia oficialmente en el país la recolección de las estadísticas de nacimientos, defunciones y matrimonios. En el período entre 1871 y 1935, la recolección de esta información no tuvo continuidad y sus publicaciones adolecen de muchos defectos.

El 17 de junio de 1935 se dicta la primera Ley de Estadística, derogada posteriormente por la Ley del 22 de agosto de 1938. El 27 de noviembre de 1944 se promulga una nueva ley, la cual está vigente, y cuyo reglamento data del 28 de noviembre de 1944.

La ley de estadística vigente asigna a la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) entre otras, la responsabilidad de "la Estadística Demográfica (nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones)." Asimismo, asigna responsabilidades al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social para "la Estadística Sanitaria de la Mortalidad en la República, y en especial la de las causas patológicas."

2. Arreglos Administrativos del Sistema

La Oficina Central de Estadística, OCEI, está adscrita al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República. Dentro de esta oficina, le corresponde a la Dirección de Estadísticas de Población, la coordinación de todas las actividades inherentes al procesamiento y publicación de las estadísticas demográficas, dentro de las cuales están las estadísticas vitales, cuya fuente es el Registro Civil.

El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social procesa información de defunciones, la cual obtiene de los formatos denominados Certificado de Defunción, centralizados en el Registro Civil. El objetivo principal de esta información es la evaluación de las condiciones de salud de la población a distintos niveles geográficos; por ello su procesamiento es muy especializado e influye en su publicación.

Desde 1938 la OCEI ha publicado interrumpidamente el Anuario Estadístico de Venezuela. En esta publicación se provee un cuadro integral del país a través de la información estadística producida por los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional.

En la sede de la OCEI, en Caracas, se centraliza toda la información registrada a nivel nacional en las oficinas del Registro Civil. Las Oficinas Seccionales de Estadística de cada Entidad Federal (23), realizan parte de la crítica y codificación de las boletas de nacimientos, además de ser las encargadas del diligenciamiento y envío de toda el material a la sede central.

Hasta 1991, la fecha establecida para la publicación de las tabulaciones anuales de estadísticas vitales ha sido el tercer trimestre del año. En estos momentos se ha iniciado en la Dirección de Población un programa de procesamiento de las mismas, a objeto de llevar esa fecha al primer semestre en 1992.

3. Procedimientos de Notificación y Control

La notificación a la OCEI de hechos vitales registrados, se realiza a través de boletas expresamente diseñadas para este fin y distribuidas en todas las Oficinas del Registro Civil por personal de las Seccionales de Estadísticas. En los últimos cinco años, se han diseñado nuevas boletas para recoger la estadística de nacimientos y defunciones y los manuales de procesamiento correspondientes. Actualmente, se están diseñando nuevas boletas para los nacimientos, matrimonios y divorcios.

El Ministerio de Sanidad recoge la información de defunciones, a través de los certificados diseñados y distribuidos por este organismo. La entrega de este certificado, debidamente llenado por el médico que certifica la defunción, constituye un requisito para el registro de la defunción y la emisión del permiso de enterramiento correspondiente.

Nacionalmente, se usan las mismas boletas o certificados y las definiciones de los hechos vitales, se ajustan a los Principios y Recomendaciones de las Naciones Unidas.

El control de la recepción de las boletas de hechos vitales, se realiza a través de directorios de oficinas fuentes del Registro Civil en cada Entidad Federal. También a nivel central, se dispone de un directorio de estas oficinas fuentes, manejado a través de micro-computadores y utilizado para el control de la recepción de boletas.

4. Procedimientos del Procesamiento de Datos

Dentro de las funciones de las oficinas Seccionales de Estadística, está la recolección y revisión de las boletas demográficas. Posteriormente en el Departamento de Crítica y Codificación de la Dirección de Estadística de Población, previa a la codificación de las boletas demográficas, se hace una revisión crítica de éstas. En los casos en que se detectan omisiones graves de datos, estas boletas son regresadas a la Seccional y a la Oficina del Registro Civil. Para la revisión y codificación de cada estadísticas se han elaborado manuales.

Dentro de la codificación de boletas, la última etapa corresponde al Control de Calidad. Igualmente, en el procesamiento electrónico de los datos se aplican programas de validación de rangos y de inconsistencias (diseñados en lenguaje de programación COBOL).

Actualmente, el Computador Central de la OCEI es un DIGITAL, VAX 6.000-310, con capacidad de 3.8 MIPS. El almacenamiento se hace en 6 unidades de disco (2.2 GB cada una), siendo el Sistema Operativo VAX-VMS, versión 5.3. La captura de los datos se realiza a través de 20 terminales de transcripción conectados a un computador NIXDORF y 2 lectoras ópticas.

5. Publicación y Divulgación de las Estadísticas Vitales

La información procesada en la OCEI, correspondiente a 1990, se encuentra publicada en el Anuario Estadístico de 1990.

Además de esta publicación, se entrega información en tabulados o cintas a los organismos o usuarios particulares que así lo solicitan y se elaboran cruces especiales que son requeridos. Los actuales planes de tabulación de nacimientos y defunciones fueron revisados en 1988, con los principales usuarios.

Respecto al Ministerio de Sanidad, la información de defunciones es publicada en el tomo I del Anuario de Epidemiología y Estadística Vital. La última publicación se hizo en 1989 y la información corresponde a 1986.

6. Evaluación del Sistema de Estadísticas Vitales

Los estudios más recientes de la cabalidad de las estadísticas de nacimientos y defunciones se han basado en los resultados de los Censos de Población y en la aplicación de técnicas demográficas a la información registrada. El último estudio, en base a los censos, se realizó en 1983 con la información del censo del 20 de octubre de 1981. Dicho estudio formó parte de las investigaciones realizadas con el Centro Latinoamericano de Demografía para la elaboración de las estimaciones y proyecciones de población. Para esa fecha se estimó la cobertura de los nacimientos en un 97 por ciento y de las defunciones totales en un 96 por ciento.

En relación a la estadística de divorcios, se realizó un estudio de la cabalidad de esta información en 1977 y se determinó un porcentaje de cobertura del 75 por ciento. Esto fue motivo para la revisión de todo el sistema y actualmente se estima que la cobertura corresponde a un 98 por ciento.

Las tabulaciones de nacimientos por años de ocurrencia y año de registro, permiten observar que los nacimientos del mismo año escasamente superan el 50 por ciento. La otra mitad corresponde, en un 90 por ciento, a los últimos tres años. En la cobertura total, este defase en el registro de los nacimientos que ocurren en un año, es compensado con el registro de los nacimientos que ocurrieron en años anteriores. En la OCEI se ha estudiado esta situación y algunas posibles estrategias para mejorar la oportunidad de este registro. Para llevar a cabo estas estrategias, es requisito esencial la revisión y modificación del actual sistema del Registro Civil.

7. Usos de las Estadísticas Vitales

Los principales usuarios de las estadísticas vitales son las direcciones de planificación de los ministerios e institutos del Estado encargados de elaborar políticas sociales, los institutos de investigación de algunas universidades del país y algunas oficinas de planificación regional.

Asimismo, la OCEI es un importante usuario de esta información. Junto con los datos que aportan los censos de población, esta información es el insumo básico para la elaboración y actualización de las proyecciones y estimaciones de población, el cual es uno de los programas más importantes de la OCEI por su gran demanda y utilidad.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El resumen presentado, evidencia que el Registro Civil venezolano adolece de graves fallas. En el aspecto jurídico, se tiene un conjunto de disposiciones legales en el Código Civil que data mayoritariamente de hace 50 años (otras de hace 119 años). El país ha experimentado en los últimos 50 años cambios muy profundos, lo cual hace comprensible la incompatibilidad de estas disposiciones con las instituciones y la sociedad. En consecuencia, hay diferencias importantes entre el régimen legal y la forma real de operar el servicio.

Administrativamente no existe un órgano central que imparta las normas y procedimientos de regularización del servicio, además de controlar y coordinar las unidades del Sistema de Registro Civil.

Las innovaciones tecnológicas, que el país está en capacidad de introducir, para contribuir al mejoramiento del servicio que actualmente se presta, estarían en contradicción con la base legal actual.

El cumplimiento de las disposiciones del Registro por la población, está en relación directa con los beneficios que éste proporciona. Actualmente, se están implantando programas sociales en el país que pueden redundar en el mejoramiento de los problemas del Registro, imputables a la población.

Grosso modo las recomendaciones fundamentales son:

1. Revisión y cambio de los aspectos legales del Registro Civil. Se debe estructurar un servicio, que no sólo regularice los derechos y atributos de los particulares, sino que también satisfaga necesidades de naturaleza colectiva del Estado y de la población. Actualmente, está en estudio en el Congreso Nacional, un anteproyecto de Ley, que fue presentado en la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño, realizada en Caracas del 26 al 29 de agosto del presente año.
2. Creación de un Instituto Nacional de Registro Civil, que oriente, coordine y controle el trabajo de las oficinas locales, las cuales tendrían, dentro de sus funciones, además de las actualmente asignadas, la administración de otros servicios, como pudieran ser, la cedulación y los padrones municipales.
3. Capacitación permanente de los recursos humanos del Sistema e implantación de tecnologías modernas en los procedimientos.
4. Establecimiento de campañas publicitarias permanentes dedicadas al público.