



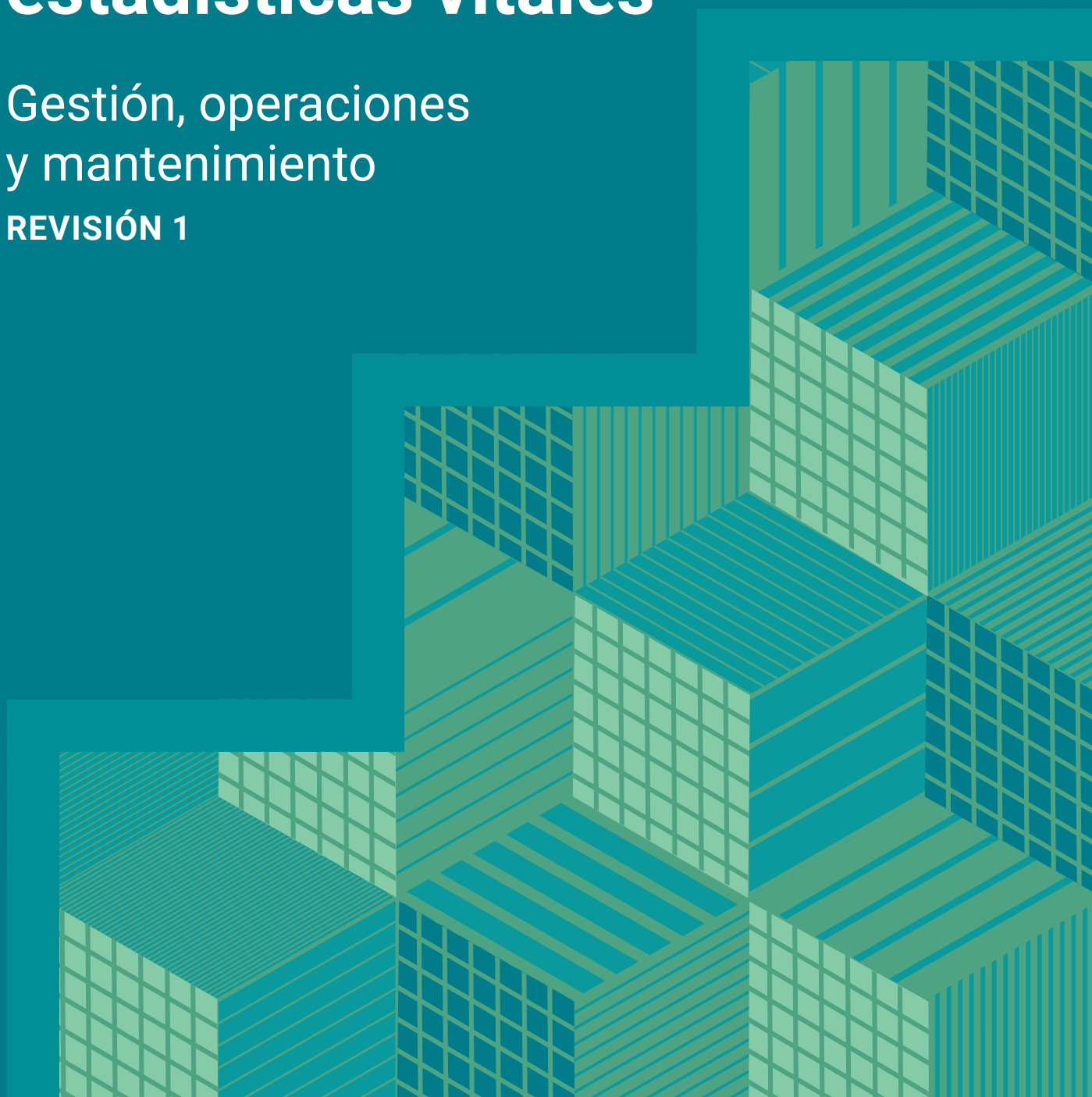
**Naciones
Unidas**

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales

Gestión, operaciones
y mantenimiento

REVISIÓN 1



Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
División de Estadística

Estudios de métodos

Series F No. 72 Rev.1

Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales

Gestión, operaciones y mantenimiento

Revisión 1



Naciones Unidas
Nueva York, 2022

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas es una interfaz vital entre las políticas mundiales en las esferas económica, social y ambiental y la actividad nacional. El Departamento actúa en tres esferas principales relacionadas entre sí: i) compila, genera y analiza una amplia gama de datos económicos, sociales y ambientales e información que pueden aprovechar los Estados Miembros de las Naciones Unidas para examinar problemas comunes y tomar conocimiento de sus opciones de política; ii) facilita las negociaciones de los Estados Miembros en muchos órganos intergubernamentales sobre adopción de medidas conjuntas para resolver desafíos actuales o emergentes en el plano mundial; y iii) asesora a los Gobiernos interesados acerca de los medios y formas de pasar de los marcos de políticas desarrollados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas a programas a nivel de países y, mediante el suministro de asistencia técnica, ayuda a crear capacidades nacionales.

Nota

Las denominaciones usadas y el material presentado en la presente publicación no manifiesta la opinión oficial de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre el estado legal de ningún país, territorio, ciudad, área, o de sus autoridades, dentro de las delimitaciones fronterizas existentes. Según corresponda, el término “país”, también se refiere en esta publicación, a territorios o áreas. Las denominaciones usadas para los grupos de países en la presente publicación se usan únicamente por conveniencia estadística o analítica y no expresan necesariamente un juicio acerca de la etapa alcanzada por un país o área particular en el proceso de desarrollo. La mención de los nombres de empresas y productos comerciales no implica su aprobación por parte de las Naciones Unidas. Los símbolos de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras combinadas con figuras. La aparición de un símbolo de este tipo hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Agradecimientos: La traducción y preparación de esta publicación fue patrocinada por la Fundación CDC a través de la iniciativa Data for Health de Bloomberg Philanthropies.

Prefacio

El presente *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: gestión, operaciones y mantenimiento, Revisión 1* se ha elaborado como volumen complementario del conjunto revisado de principios y recomendaciones de las Naciones Unidas para los sistemas de estadísticas vitales^a. Su objetivo es proporcionar orientación y ayuda a las autoridades nacionales para establecer un sistema holístico para la gestión del registro civil, las estadísticas vitales y la identidad. Esta es la primera revisión del manual original, que se publicó en 1998.

Esta revisión del manual ofrece información de fondo, especificaciones y ejemplos prácticos para el establecimiento —o, cuando ya existe, la mejora— de sistemas para la gestión del registro civil, las estadísticas vitales y la identidad. Presenta acuerdos modelo organizacionales y jurídicos, junto con descripciones de procesos y protocolos ejemplares que se consideran de referencia en este ámbito. Aunque se presentan varios ejemplos nacionales en apoyo y como ejemplos de enfoques acertados, este manual no es un informe técnico en el que se describan y analicen las prácticas de los países; más bien en él se elabora la norma internacional y se describe en detalle el modelo operativo holístico resultante. Su objetivo es alentar a los países a que emprendan programas autosostenidos a largo plazo destinados a fortalecer la gestión y la interoperabilidad de sus sistemas de registro civil, estadísticas vitales e identidad.

En su ámbito de aplicación, el manual abarca toda la gama de acontecimientos vitales —nacimientos vivos, defunciones (incluidas las causas de muerte), muertes fetales, matrimonios, divorcios, anulaciones, separaciones judiciales, adopciones, legitimaciones y reconocimientos—, aunque se pone el énfasis en los nacimientos vivos, las defunciones y las muertes fetales, ya que a estos se les da la máxima prioridad en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*. Cabe subrayar que en el presente manual no se tratan en detalle las cuestiones relacionadas con la asignación y clasificación correctas de las causas de muerte, ya que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado directrices al respecto y a lo largo del texto se proporcionan las debidas referencias a la bibliografía existente. Además, con frecuencia se destaca la importancia de incluir datos sobre la causa de la muerte en un sistema integrado de registro civil y estadísticas vitales, en particular en el contexto de las iniciativas de colaboración intersectorial necesarias para establecer la función del sector sanitario como notificador de acontecimientos y para asegurar que los datos sobre la causa de la muerte formen parte integrante del sistema de registro civil y estadísticas vitales de un país.

Existe una clara distinción entre las estadísticas vitales como conjunto de datos fundamentales para la formulación de políticas y su fuente, el sistema de registro civil, como elemento esencial para establecer los derechos humanos básicos y la identidad jurídica de las personas. En vista de la mayor importancia que reviste la asignación de un documento de identidad único a cada persona, en el manual se abordan el flujo de información recomendado y los arreglos institucionales para asegurar un registro civil eficaz, estadísticas vitales de calidad y derechos y servicios garantizados para la población, sin perjuicio de las posibles cuestiones de seguridad.

^a *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10).

A lo largo del manual se destaca que se aplique en todos los niveles del Gobierno, y también en los ámbitos público, privado y académico la información y los datos estadísticos y del registro. Se describen funciones específicas dentro de las estructuras centralizadas y descentralizadas. Además, se presentan el seguimiento y la evaluación permanentes como componentes esenciales para una buena gestión, un funcionamiento eficiente y un mantenimiento eficaz. En esta revisión del manual se ha introducido un nuevo capítulo sobre los métodos para evaluar la exhaustividad y la cobertura del registro civil. Otra innovación es el capítulo sobre la digitalización del registro civil y las estadísticas vitales, que se ha elaborado en respuesta a la necesidad de los Gobiernos de modernizar sus enfoques y procesos, la amplia disponibilidad de tecnología de la información y la consiguiente necesidad de orientación.

El manual consta de siete capítulos. En el capítulo I se presenta un panorama general de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, incluidas las estructuras centralizadas o descentralizadas, el marco legal necesario y su interacción con los registros de población y los sistemas de gestión de la identidad. En el capítulo II se detallan las actividades del sistema de registro civil y se esbozan sus componentes funcionales esenciales y las relaciones con el sistema de estadísticas vitales. En el capítulo III se describen los requisitos operacionales de sistemas sólidos de registro civil y de estadísticas vitales. El capítulo IV se basa en el material presentado en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* y examina en detalle la cuestión de la calidad en el contexto de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. El capítulo V se centra en las cuestiones derivadas de la proliferación de los registros de población, los sistemas de gestión de la identidad y sus interrelaciones con los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. En el capítulo VI se describe una amplia gama de aplicaciones y usos de los datos y la información de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. El capítulo VII se centra en los detalles técnicos de la aplicación del paradigma del sistema de información empresarial y la adaptación de sus características para el registro civil, las estadísticas vitales, los registros de población y la gestión de la identidad. Para una comprensión plena de la gestión, el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad recomendamos la lectura del texto completo, aunque los capítulos se han concebido de manera que puedan consultarse independientemente si es necesaria una lectura más específica.

^b Organizado por el Campus de Aprendizaje Abierto del Banco Mundial, disponible en <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-basic-level-self-paced-format>.

^c Se puede encontrar más información sobre este Grupo en <https://unstats.un.org/unsd/demographic/crvs/globalcrvs.html>.

^d Disponible en www.crvs-dgb.org/en/.

^e Los detalles del programa pueden consultarse en www.apai-crvs.org/.

^f Todos los documentos y presentaciones están disponibles en <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/new-york--egm-on-management-and-evaluation-of-crvs-systems/>.

El manual se basa no solo en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, sino también en el curso de aprendizaje en línea sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales^b elaborado en asociación con el Grupo Mundial sobre Registro Civil y Estadísticas Vitales^c y la guía de digitalización de registros civiles y estadísticas vitales^d elaborada con el fin de apoyar el Programa africano de mejora acelerada del registro civil y las estadísticas vitales^e. Todos estos recursos son coherentes entre sí en su enfoque conceptual y es posible utilizarlos conjuntamente.

La primera revisión del manual original comprendió varias etapas. En la primera, la División de Estadística de las Naciones Unidas preparó un borrador inicial. Luego, este borrador se presentó en la reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la gestión y evaluación de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, celebrada en Nueva York del 20 al 24 de febrero de 2017^f. Sobre la base de las deliberaciones de esa reunión, la División de Estadística de las Naciones Unidas preparó un segundo borrador del manual revisado que se distribuyó a los miembros del Grupo de Expertos y del Grupo Mundial sobre Registro Civil y Estadísticas Vitales para que formularan nuevas observaciones y sugerencias, las cuales se incorporaron en un tercer borrador. Este borrador, a su vez, se distribuyó a todos los miembros del Grupo de Expertos para solicitar su último aporte. El borrador final se presentó a la Comisión de Estadística en su 49º período de sesiones, celebrado en marzo de 2018.

Agradecimientos

Esta publicación ha sido elaborada por la División de Estadística de las Naciones Unidas
Stefan Schweinfest, Director

Se reconocen con gratitud las contribuciones de las siguientes personas:

Redactores y editores

Srdjan Mrkic, División de Estadística, editor jefe

María Isabel Cobos, División de Estadística

Colaboradores

Chalapati Rao, Universidad Nacional de Australia

Lin Zhuo, División de Estadística

Karen Carter, Comunidad del Pacífico

Predrag Savić, División de Estadística

Revisores, miembros del Grupo de Expertos

Valérie Gaston, Canadá

Jorge Álvarez Vásquez, Chile

Seth Bosompem Kissi, Ghana

Deirdre English Gosse, Jamaica

Helge Brunborg, Noruega

Vibeke Oestreich Nielsen, Noruega

Estela De Guzmán, Filipinas

Yunsung Kim, República de Corea

Arbia Ferchichi Ep Hammami, Túnez

Olga Helena Joos, Estados Unidos de América

Dilbakhor Yakubova, Uzbekistán

Raj Mitra, División de Estadística

Keiko Osaki-Tomita, División de Estadística

Patrick Gerland, División de Población

Yanhong Zhang, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico

Marwan Khawaja, Comisión Económica y Social para Asia Occidental

Ayenika Godheart Mbiydzanyuy, Comisión Económica para África

Guiomar Bay, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Priscilla Idele, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Danzhen You, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Romesh Silva, Fondo de Población de las Naciones Unidas

Anneke Schmider, Organización Mundial de la Salud

Maurice Mubila, Banco Africano de Desarrollo

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Agradecimientos	v
I Arreglos institucionales para el registro civil y la interfaz con el sistema de estadísticas vitales	1
A. Introducción	1
B. Administración centralizada del registro civil	5
C. Administración descentralizada del registro civil	12
D. Marco legal para el registro civil y estadísticas vitales	14
E. Registro civil, registros de población y estadísticas vitales	16
F. Registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales	20
II Funciones y actividades operativas del registro civil	25
A. Introducción	25
B. Componentes funcionales	26
C. Actividades del sistema de registro civil	46
III Mantenimiento de los componentes de registro civil y estadísticas vitales	65
A. Introducción	65
B. Requisitos operativos	66
IV Evaluación de la calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales	81
A. Introducción	81
B. Consideraciones sobre la calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales	81
C. Marco de calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales	83
V Integración de registro civil, estadísticas vitales, registros de población y gestión de la identidad	119
A. Introducción	119
B. El registro civil y las estadísticas vitales como organismos separados	120
C. Registro civil, estadísticas vitales y registros de población	125
D. Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad	130
VI Aplicación y uso de la información del registro civil y las estadísticas vitales	135
A. Introducción	135
B. Aplicación de la información del registro civil	135
C. Aplicaciones de las estadísticas vitales	148
VII Digitalización del registro civil y las estadísticas vitales	159
A. Introducción	159
B. Resumen general	160

	<i>Página</i>
C. Elaboración de mapas	161
D. Consideraciones clave	171
Anexos	
I. Formulario de certificación médica de la causa de muerte recomendado por la Asamblea Mundial de la Salud	177
II. Programas informáticos para la selección y codificación de la causa subyacente de la muerte	179
Referencias bibliográficas	181
Tabla	
1 Modelo conceptual para los resultados de la vinculación o el emparejamiento de registros de dos fuentes de datos	101
Figuras	
1 Sistema de registro civil y estadísticas vitales	1
2 Estructura organizativa del registro civil en Ghana	8
3 Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Georgia	8
4 Descripción general de las interconexiones entre el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad.	23
5 Proceso de inscripción de nacimientos en un centro sanitario de Namibia..	29
6 Sistema de registro de defunciones y estadísticas sobre las causas de muerte en la República de Corea.	32
7 Sistema australiano de estadísticas sobre la causa de muerte	35
8 Panorama conceptual de los elementos de garantía de calidad del sistema de registro civil y estadísticas vitales de Viet Nam	84
9 Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Uzbekistán	120
10 Sistema de registro civil y estadísticas vitales en la República Bolivariana de Venezuela	123
11 Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Barbados	124
12 Sistema de registro civil y estadísticas vitales en la República de Corea. ...	125
13 Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Chile	132
14 Ciclo de vida del proyecto de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales	162
15 Jerarquía de requisitos	165
Recuadros	
1 Canadá: sistema descentralizado de registro civil y estadísticas vitales	12
2 Noruega: registro de población	19
3 Jamaica: experiencia en la mejora de la cobertura del registro civil y de las estadísticas vitales mediante la iniciativa del primer certificado de nacimiento gratuito y el programa de registro desde la cama del hospital ..	29
4 Canadá: verificación de la causa de muerte	36
5 Gestación subrogada	45
6 Chile: controles y mecanismos de protección implementados por el Servicio de Registro Civil e Identificación en la producción de copias certificadas	47
7 India: servicios al público	49

	<i>Página</i>
8 Nueva Zelanda: lecciones aprendidas del primer proyecto interinstitucional de acontecimientos vitales (SmartStart)	50
9 Noruega: refugiados, apátridas y personas desplazadas y registro civil y estadísticas vitales	52
10 Filipinas: taller nacional sobre registro civil	56
11 Registro civil y estadísticas vitales en situaciones de emergencia	57
12 Mecanismos de coordinación interinstitucional para el registro civil y las estadísticas vitales	61
13 Importancia de almacenar y preservar los registros antiguos	70
14 OMS: instrumento de evaluación rápida	87
15 Omán: evaluación de la exhaustividad de los datos de mortalidad	104
16 Viet Nam: mecanismos de emparejamiento de registros para mejorar la compilación de datos de múltiples fuentes	105
17 India y China: sistemas de registro civil y estadísticas vitales por muestreo	106
18 Brasil, República Islámica de Irán y Türkiye: función del sector de la salud en los ejercicios de evaluación de la calidad	107
19 Canadá: mecanismos internos de revisión de las estadísticas vitales	112
20 La herramienta ANACONDA: análisis de las causas de muerte nacionales para la acción	114
21 Noruega: bases de datos y registros administrativos y estadísticos	128
22 Canadá: agrupación e integración de servicios	133
23 Uzbekistán: archivo electrónico de la Oficina de Registro	133
24 Canadá: registro civil y expedición de pasaportes	140
25 Chile: número de identificación personal	142
26 Estudios longitudinales de panel creados mediante la vinculación de los asientos del registro civil con los datos individuales del censo	147
27 Noruega: microdatos de estadísticas vitales para la investigación	156
28 Túnez: asignación de nacimientos a nivel subnacional para la producción de estimaciones de población, aplicada por el Instituto Nacional de Estadística	158
29 Filipinas: asociación público-privada para la digitalización del sistema de registro civil y estadísticas vitales	167
30 Mongolia: mejora de los procesos mediante la digitalización del sistema de registro civil y estadísticas vitales	169
31 Ghana: estrategia de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales basada en una evaluación exhaustiva	170
32 Cadena de bloques y registro civil y gestión de la identidad	173

Capítulo I

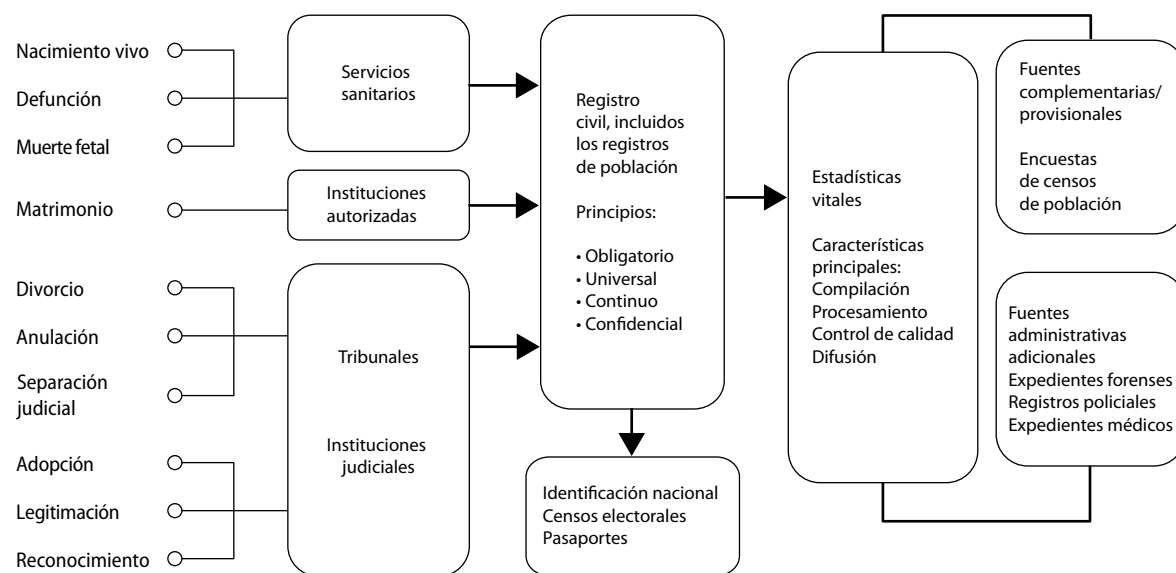
Arreglos institucionales para el registro civil y la interfaz con el sistema de estadísticas vitales

A. Introducción

1. La actual revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, que entró en vigor en 2014, está enfocada esencialmente a presentar las estadísticas vitales y el registro civil como entidades separadas, con el fin último de establecer, mantener y aplicar estas dos entidades como componentes de un sistema coordinado y coherente de registro y producción de estadísticas vitales. Los procedimientos de registro de nacimientos y defunciones son igualmente importantes para el registro civil como ejercicio legal y para las estadísticas vitales como fuente de información estadística; de ahí que las tareas que realizan los registradores civiles y las de los estadísticos sean interdependientes¹. Además, la aparición de interconexiones entre el registro civil y los sistemas contemporáneos de gestión de la identidad añade una dimensión más a la estructura del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. Estas relaciones y su funcionamiento se presentan a continuación, en la figura 1.

¹ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10), párr. 274.

Figura 1
Sistema de registro civil y estadísticas vitales



Fuente: *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Revisión 3, párr. 26.

2. El registro civil se define como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país, con pleno respeto de las normas que regulan la protección y la privacidad de la información individual². Es importante destacar el aspecto de la universalidad en relación con los derechos de las personas en lo que respecta al registro de los hechos vitales. Toda persona tiene derecho a ser reconocida como tal ante la ley, como se consagra en el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en varios otros acuerdos mundiales e instrumentos internacionales de derechos humanos³. Dado que el registro civil establece la existencia de una persona a ojos de la ley, ha sido tradicionalmente el medio fundamental para otorgar la identidad legal. A este respecto, las leyes, políticas, normas y reglamentos no deben ser un obstáculo para la realización de este derecho. En particular, el registro de los acontecimientos debe realizarse aunque haya expirado el plazo fijado por la ley, e independientemente de la condición migratoria, la ciudadanía y cualquier otra solicitud que pueda obstaculizar el registro de los hechos vitales ocurridos en el territorio. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin de realizar los documentos previstos por la ley. La utilidad de estos registros como la mejor fuente para la producción de estadísticas vitales está sobradamente demostrada.

² *Ibid.*, párr. 279.

³ Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, arts. 6 y 15; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, arts. 25 y 27; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, arts. 25 y 27; Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, arts. 1-4; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965-1969, art. 5 (d) (iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, art. 24; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, art. 15; Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, arts. 7-8; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, art. 29; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, art. 18.

⁴ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 301.

3. El término “método de registro civil” se refiere al procedimiento empleado para reunir la información básica sobre la incidencia y las características de los acontecimientos vitales que se producen en la población de un país (o zona) en un período de tiempo determinado, en el que se basa la elaboración de registros vitales con valor jurídico y la producción de estadísticas vitales. Este método debe distinguirse de otros métodos de recopilación de datos sobre la población porque la ley exige que sea continuo, permanente y confidencial. La información recogida en el marco de este sistema tiene valor legal.

4. La responsabilidad del establecimiento o desarrollo de un sistema de registro civil debe recaer en un organismo u organismos de un Gobierno nacional⁴. El término “sistema de registro civil” se refiere a todo el marco administrativo, jurídico e institucional, incluido el personal, la red de registro, los diversos procedimientos, los procesos de registro y recuperación, la expedición de certificados, la preparación de productos, la transferencia de datos, la prestación de servicios a otros organismos y todas las demás actividades relacionadas con el registro civil en un país (o estado o provincia). Por consiguiente, el sistema de registro civil abarca tanto el método de registro como todos los entornos institucionales, técnicos y jurídicos relacionados.

5. La función jurídica del registro civil consiste en registrar la ocurrencia de actos y acontecimientos que constituyen la fuente del estado civil, y en expedir certificados. Tales acontecimientos se llaman “acontecimientos vitales”. Los acontecimientos vitales que la mayoría de los países registran, como se recomienda internacionalmente, se clasifican en las categorías de nacimientos vivos, fallecimientos, muertes fetales, matrimonios, separaciones judiciales, divorcios, anulaciones, adopciones, legitimaciones y reconocimientos⁵. Además de la función jurídica de mantener registros públicos y realizar actividades de certificación, la producción de estadísticas vitales es una función clave que debe reconocerse como una cuestión de suma importancia en la elaboración de las políticas nacionales de desarrollo.

⁵ *Ibid.*, párr. 2.

6. El registro civil también sirve de base para el mantenimiento de registros de población y de identidad en los países en los que existen. Si los registros de población y los sistemas de gestión de la identidad no se alimentan del sistema de registro civil con

información sobre los nacimientos y las defunciones, se volverán rápidamente obsoletos y perderán su utilidad.

7. De acuerdo con las normas internacionales, existen determinados acontecimientos vitales sobre los que se deben recopilar datos para la elaboración de estadísticas vitales. Estos se enumeran a continuación, con las definiciones recomendadas⁶:

- a) *Nacimiento vivo*: la expulsión o extracción completa de su madre de un producto de la concepción, independientemente de la duración del embarazo, el cual, tras dicha separación, respira o muestra cualquier otra señal de vida, como el latido del corazón, la pulsación del cordón umbilical o un movimiento confirmado de músculos voluntarios, independientemente de si el cordón umbilical ha sido cortado o la placenta está adherida; cada producto de tal nacimiento se considera nacido vivo (todos los niños nacidos vivos deben ser registrados y contados como tales, independientemente de la edad gestacional o de si están vivos o muertos en el momento de la inscripción, y si mueren en cualquier momento posterior al nacimiento, también deben ser registrados y contados como defunciones);
- b) *Defunción*: la desaparición permanente de toda evidencia de vida en cualquier momento después de que se haya producido un nacimiento vivo (cese postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitación). Esta definición excluye las muertes fetales, que se definen por separado a continuación;
- c) *Muerte fetal*⁷: muerte antes de la expulsión o extracción completa de su madre de un producto de la concepción, independientemente de la duración del embarazo; la muerte se indica por el hecho de que tras dicha separación el feto no respira ni muestra ninguna otra evidencia de vida, como el latido del corazón, la pulsación del cordón umbilical o un movimiento confirmado de músculos voluntarios (obsérvese que esta definición incluye en general todas las terminaciones del embarazo que no sean nacimientos vivos, según la definición anterior)⁸;
- d) *Matrimonio*: el acto, ceremonia o proceso por el cual se constituye la relación legal de los cónyuges. La legalidad de la unión puede establecerse por medios civiles, religiosos o de otro tipo reconocidos por las leyes de cada país. Es posible que los países quieran ampliar esta definición para abarcar las uniones civiles si están registradas; en ese caso, la unión registrada suele referirse a una construcción jurídica, registrada ante las autoridades públicas de conformidad con las leyes de cada país, que da lugar a obligaciones conyugales legales entre dos personas;
- e) *Divorcio*: la disolución legal definitiva de un matrimonio, es decir, la separación de los cónyuges que confiere a las partes el derecho a volver a contraer matrimonio en virtud de disposiciones civiles, religiosas o de otro tipo, según las leyes de cada país. En el caso de que un país reconozca las uniones registradas, la disolución legal de una unión registrada se refiere a la disolución legal definitiva de dicha unión, de acuerdo con las leyes nacionales, que confiere a las partes el derecho a volver a formar parte de otra unión o matrimonio;
- f) *Anulación*: la invalidación o anulación de un matrimonio por una autoridad competente, según las leyes de cada país, que confiere a las partes la condición de no haber estado nunca casadas entre sí;
- g) *Separación judicial*: la desunión de personas casadas, según las leyes de cada país, sin conferir a las partes el derecho a volver a casarse;

⁶ *Ibid.*

⁷ También se usan los términos “feto muerto” y “mortinato”.

⁸ Los requisitos legales para el registro de las muertes fetales varían de un país a otro. Se recomienda registrar los fetos muertos que pesen 500 gramos o más al nacer (o que hayan cumplido 22 semanas completas de gestación o tengan una longitud corporal de 25 centímetros o más si se desconoce el peso). Además, para fines estadísticos, se recomienda sustituir términos como “aborto”, “muerte fetal precoz” y “muerte fetal tardía” mediante el uso de medidas específicas para el peso, por ejemplo, la tasa de mortalidad fetal para los fetos de 1.000 gramos o más o la tasa de mortalidad fetal para los fetos que pesan entre 500 y 1.000 gramos, etcétera. Véase Organización Mundial de la Salud, *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*, Décima Revisión, edición de 2010, Ginebra. Los detalles están disponibles en www.who.int/classifications/icd/en/.

- h) *Adopción*: la toma y el tratamiento legal y voluntario del hijo de otros padres como propio, en la medida en que lo prevean las leyes de cada país;
- i) *Legitimación*: la investidura formal de una persona con la condición y los derechos de una persona nacida en matrimonio, de acuerdo con las leyes de cada país;
- j) *Reconocimiento*: el reconocimiento legal, voluntario u obligatorio, de la paternidad de un niño nacido fuera del matrimonio.

8. Cabe destacar que la relación entre las estadísticas vitales y las estadísticas de salud tiene una importancia considerable en los sistemas modernos. Algunas variables utilizadas para las estadísticas vitales tienen un interés directo en la recopilación de estadísticas de salud, como la edad de la madre, el número de nacidos vivos anteriores, la causa de la muerte, etcétera. A su vez, las estadísticas de salud son indispensables para elaborar políticas y medidas destinadas a mejorar la salud general de la población. La fuente de las estadísticas de salud suele ser la institución sanitaria (pública o privada), que también actúa como informante de la ocurrencia de acontecimientos vitales como nacimientos y defunciones. Por consiguiente, se deben realizar esfuerzos para armonizar las definiciones, clasificaciones y formatos de datos entre el registro civil, las estadísticas vitales y las estadísticas de salud, en una etapa muy temprana del proceso de diseño de un sistema holístico de registro civil, estadísticas vitales y registros de población.

9. El mejor modo de garantizar el registro continuo y permanente de los acontecimientos vitales es mediante una legislación adecuada y el establecimiento de mecanismos para su aplicación en todo el país. La ley de registro civil debe promover la estrecha integración de las personas en la comunidad y proporcionar información clara sobre la forma en que se organiza el sistema de registro civil en el país o la zona. También debe indicar los tipos de acontecimientos vitales que deben registrarse, sus definiciones, la designación de informantes para cada tipo de acontecimiento, los plazos para registrar cada tipo de acontecimiento vital, los procedimientos para la inscripción fuera de plazo, los deberes del registrador, los derechos y obligaciones relacionados con la inscripción, las sanciones por incumplimiento, etcétera.

10. En el contexto de la definición de un sistema como un conjunto de componentes interactivos o independientes que forman un todo integrado y de acuerdo con la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, los componentes de un sistema de estadísticas vitales son: el registro legal, la notificación estadística de los acontecimientos vitales, y la recopilación, compilación y difusión de estadísticas relativas a esos acontecimientos⁹, como se ilustra arriba en la figura 1.

⁹ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 26.

11. Teniendo en cuenta que la organización institucional del registro civil y las estadísticas vitales afecta considerablemente a las interrelaciones del sistema, así como a su establecimiento y funcionamiento, es necesario examinar más detenidamente los diferentes arreglos que se aplican en los diversos países y circunstancias. Tanto el registro civil como las estadísticas (vitales) oficiales son, en la mayoría de los países, una función del Gobierno, aunque los entornos organizativos de uno u otro difieren. En general, la estructura o las estructuras organizativas para la gestión, la operación y el mantenimiento eficientes del sistema pueden ser centralizadas o descentralizadas. En lo que respecta a su estructura general, un sistema centralizado depende de que se gestione a nivel nacional, con oficinas subnacionales en los niveles locales apropiados. En los sistemas descentralizados la responsabilidad principal del registro civil y las estadísticas vitales locales recae en las autoridades subnacionales, como los Gobiernos de los estados o provincias.

B. Administración centralizada del registro civil

12. Una administración centralizada encargada del registro civil suele contar con un organismo que dirige, coordina y supervisa la labor de registro civil en todo el país. Una oficina con esas funciones puede promover normas nacionales y un registro uniforme de todos los acontecimientos vitales que se produzcan en el país y entre los diferentes grupos de la población.

13. En este tipo de sistema central, el organismo nacional de registro no solo desempeña una función administrativa y jurídica, sino que también ejerce una función técnica en relación con la red de oficinas de registro civil subnacionales y locales. Establece todas las oficinas locales de registro, proporciona materiales escritos y procedimientos operativos estándar a los registradores locales para orientar su labor cotidiana, coordina los procedimientos de registro en todo el sistema y supervisa y evalúa la labor de registro de las oficinas locales.

14. La oficina central se encarga de la coordinación con otros organismos gubernamentales que apoyan el sistema de registro civil, incluidos los servicios sanitarios que notifican la ocurrencia de acontecimientos vitales y certifican las causas de muerte, los tribunales que se ocupan de los matrimonios y los divorcios, y el servicio nacional de estadística que recopila los datos de registro y publica las estadísticas vitales. Esto se resuelve a menudo por medio de un comité nacional interinstitucional.

15. En la mayoría de los casos, el órgano en el nivel nacional del sistema realiza funciones de estadísticas vitales como la limpieza, la codificación y el procesamiento de datos, la preparación de tablas y gráficos, los análisis estadísticos y de tendencias, la publicación de informes y la realización de investigaciones relacionadas. Luego, el órgano nacional distribuye esa información a las unidades de gobierno local. Este enfoque garantiza la coherencia de los datos y la información para el país en su conjunto. A continuación, los organismos locales pueden utilizar esos datos para los programas, la planificación y las actividades relacionadas con la población a nivel local. Sin embargo, algunos países también realizan limpieza, codificación y procesamiento de datos a nivel regional o subnacional, lo que, dependiendo del tamaño y las características específicas del país, puede ser mucho más eficiente en cuanto a la puntualidad y la proximidad a la fuente original de información; este enfoque requiere procedimientos y protocolos uniformes de limpieza y procesamiento de datos a fin de garantizar un formato y contenido estándares de las estadísticas vitales resultantes.

16. En un sistema centralizado, el hecho de que todas las directrices vengan de arriba puede dar lugar a una falta de incentivos a nivel local, con el efecto de que no hay retroalimentación o aportaciones de abajo hacia arriba en cuanto a propuestas de innovaciones útiles basadas en el conocimiento local, lo que puede impedir que el organismo central llegue a una comprensión global de las circunstancias locales. Esto puede llevar a que los funcionarios locales no presenten enfoques innovadores que puedan mejorar el sistema. Para evitar que esto ocurra, es esencial asegurar que haya fuertes líneas de comunicación en ambas direcciones: desde la oficina central a las unidades locales y viceversa. Esto asegura que los conocimientos de ambos niveles se utilicen para gestionar y operar el sistema de manera eficaz.

17. Las ventajas de contar con una oficina central de registro para administrar el sistema pueden enumerarse de la siguiente manera:

- a) Permite la preparación y aprobación de un marco legal estándar para el sistema de registro civil, lo que promoverá la uniformidad de los procedimientos en todo el país y, a su vez, facilitará la introducción de nuevos cambios en la legislación, siempre que sean necesarios;

- b) Facilita la interpretación y la aplicación de las normas y reglamentos;
- c) Permite la adopción de procedimientos uniformes para el registro y la notificación de los acontecimientos vitales en todo el país, incluidos los procedimientos y medios de certificación de acontecimientos vitales registrados, y para la entrega de certificados al público;
- d) En lo que respecta al establecimiento de vínculos directos con las autoridades encargadas de la gestión de la identidad, permite establecer protocolos más seguros y uniformes para canalizar la información necesaria;
- e) Promueve el mantenimiento de un control directo y efectivo sobre todo el sistema y facilita la realización de investigaciones basadas en registros vitales mantenidos mediante técnicas de archivo uniformes;
- f) Facilita el desarrollo y la canalización de servicios de asesoramiento y otras formas de asistencia técnica a los registradores civiles locales, como cursos de capacitación periódicos para mantenerlos al día de cualquier cambio en el sistema y la prestación de asesoramiento técnico específico para resolver un problema concreto.

18. En un paradigma de administración centralizada, hay dos opciones principales para la administración del sistema de estadísticas vitales:

- a) En la primera, la responsabilidad tanto del registro civil como de las estadísticas vitales recae en una sola institución gubernamental¹⁰. Esta puede ser la oficina nacional de estadística, el Ministerio de Sanidad, Interior o Justicia, o un organismo independiente;
- b) En la otra, se separan las funciones de registro civil y de estadísticas vitales. El registro civil puede estar bajo la responsabilidad del registrador civil nacional o del Ministerio del Interior o de Justicia, y el sistema de estadísticas vitales bajo la responsabilidad de otro organismo, muy a menudo la oficina nacional de estadística¹¹. A su vez, el propio sistema de estadísticas vitales puede administrarse de manera centralizada o descentralizada. En ambos casos, se atribuye una importancia crítica a la coordinación de los dos componentes, a fin de evitar la difusión de estadísticas vitales distintas (por un lado, las basadas en los datos del registro civil y, por el otro, las estadísticas oficiales).

¹⁰ Si bien no hay muchos ejemplos en el mundo, destaca el de Filipinas: en ese país, la Oficina Nacional de Estadística de Filipinas se encarga al mismo tiempo del registro civil y de la expedición de certificados, así como de la elaboración de estadísticas vitales. En la India, las funciones de la Oficina del Registrador General y Comisionado del Censo también abarcan tanto el registro civil como la compilación de estadísticas vitales, aunque la cobertura del registro civil en lo que respecta a la ocurrencia de acontecimientos vitales varía considerablemente entre los diferentes estados del país.

¹¹ Hay varios ejemplos que entrarían en esta categoría, como Costa Rica, Etiopía, Guatemala, Mongolia, Noruega y Uzbekistán, por nombrar algunos.

1. Organismos administrativos separados para el registro civil y las estadísticas vitales

19. Como se ha presentado anteriormente, en algunos casos las funciones de registro civil y de estadísticas vitales se asignan a organismos administrativos distintos. En este sistema, estos organismos tienen funciones complementarias: el organismo de registro civil se encarga de reunir la información que el organismo de estadística analiza y utiliza posteriormente para elaborar tabulaciones, tasas y ratios. El mantenimiento de la interacción y la cooperación entre esos organismos se convierte en un factor clave para garantizar la eficacia de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales resultantes. Las oficinas de los registradores civiles, los Ministerios del Interior, de Justicia o de Sanidad u otros organismos independientes se encargan del sistema de registro civil, mientras que otro organismo, muy a menudo la oficina nacional de estadística, se encarga del sistema de estadísticas vitales. Este tipo de estructura requiere un sistema organizativo y operativo más complejo que cuando un solo organismo es responsable de ambos sistemas. El sistema de estadísticas vitales puede ser centralizado o descentralizado.

20. En este sistema, la principal preocupación es cómo crear una relación interactiva y de colaboración entre los dos organismos. La función de estadísticas vitales se alimenta de los datos del funcionamiento diario del sistema de registro civil. El organismo de estadística debería tomar la iniciativa en el establecimiento de una relación de trabajo con el sistema de registro. La mejor opción es contar con un comité interinstitucional establecido por las leyes y reglamentos sobre el registro civil, o por la ley de estadísticas vitales. Otra opción es elaborar un memorando de acuerdo que designe un comité con representantes de ambos programas, junto con otros interesados, como el Ministerio de Sanidad. La composición del comité debe ser representativa de los diversos factores que afectan a los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. Estos deben incluir las partes operativas de ambos sistemas, como los trámites legales de registro y la documentación y otros requisitos para la preparación de las estadísticas vitales. Otra cuestión de la que se ocupa el comité es el conjunto de normas y reglamentos necesarios para proporcionar datos completos y exactos para ambos sistemas. El comité también tendrá que considerar métodos de procesamiento para garantizar servicios de registro eficaces y estadísticas vitales y de salud puntuales y relevantes. El comité debe reunirse cada dos meses o cada trimestre para revisar la exhaustividad, exactitud, puntualidad y fiabilidad de los datos para cada función. También debería considerar las actividades de codificación e introducción de datos y los problemas que surjan en las rutinas de procesamiento de cada sistema.

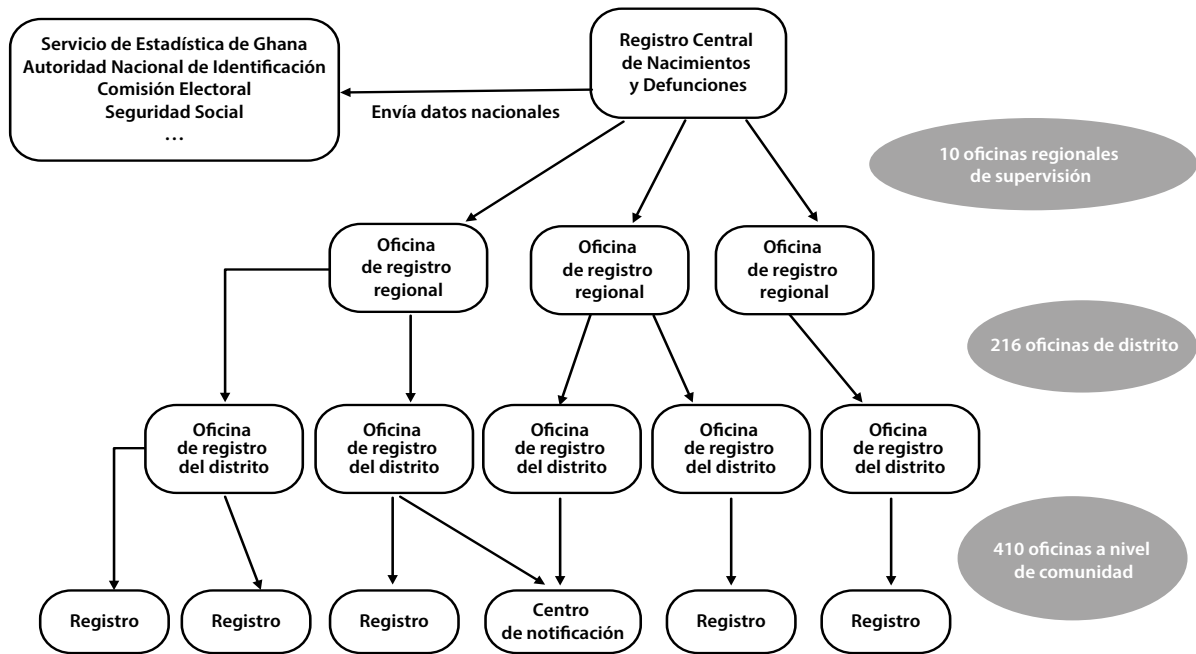
21. Los datos (nivel micro) fluyen desde las unidades de registro locales a través de las oficinas de distrito y regionales hasta el nivel nacional y luego pasan al componente estadístico, teniendo en cuenta las restricciones de confidencialidad de los datos. En este contexto, el comité también debería desempeñar un papel de coordinación en lo que respecta a la interacción con esas oficinas locales. En las figuras 2 y 3 se presentan ejemplos del modelo centralizado con organismos separados para el registro civil y las estadísticas vitales, de Ghana y Georgia, respectivamente.

22. Además, la importancia de la recopilación habitual de datos del registro civil para su utilización en la elaboración de estadísticas de nacimientos y defunciones (fecundidad y mortalidad), incluida la causa de la muerte, debería reflejarse en la estrategia nacional de estadística (o el documento equivalente de estrategia nacional).

23. El sistema de estadísticas vitales obtiene sus datos del sistema de registro civil y de los formularios estadísticos y de registro civil combinados o separados (en papel o en formato electrónico) que se rellenan en el momento de la inscripción. El sistema de registro civil aporta toda la información necesaria, tanto para la inscripción como para fines estadísticos. Por lo tanto, el contacto y la interacción con las unidades locales (pueblo, distrito y región) debe originarse en la oficina de registro. La dependencia del sistema de registro responsable de las actividades sobre el terreno debe consultar con el comité y luego iniciar esos contactos. En la estructura centralizada de organismos separados, el organismo de ámbito nacional mantiene las funciones jurídicas y estadísticas. Las oficinas de registro a nivel local llevan a cabo actividades de registro, incluidas la expedición de certificados, correcciones, enmiendas, etcétera.

24. Una de las ventajas de tener organismos separados para el registro civil y las estadísticas vitales es que cada organismo puede centrarse exclusivamente en el cumplimiento de su propia función específica. Además, la competencia colaborativa y constructiva entre los dos organismos puede dar lugar a que se preste más atención a la gestión eficaz y eficiente de cada sistema. El comité mixto o interinstitucional mantiene la coordinación de las actividades de esos sistemas separados.

Figura 2
Estructura organizativa del registro civil en Ghana



Fuente: Taller sobre los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Revisión 3, para los países africanos de habla inglesa, celebrado en Addis Abeba del 2 al 5 de diciembre de 2014. Toda la documentación está disponible en: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Ethiopia/2014/list_of_docs.htm.

Figura 3
Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Georgia



Fuente: Taller subregional para Asia sobre la aplicación de principios y recomendaciones para la aplicación del marco de acción regional para fortalecer los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, celebrado en Estambul (Türkiye) del 15 al 18 de septiembre de 2015. Toda la documentación está disponible en: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Turkey/2015/list_of_docs.htm.

25. La estructura de agencias separadas tiene otra característica positiva en el sentido de que es más propicia para lograr apoyo para cambios, modificaciones y mejoras. Las solicitudes de recursos suelen recibir mayor consideración por parte de las oficinas de presupuesto de los Gobiernos cuando varios organismos separados solicitan apoyo para la misma actividad que cuando un solo organismo busca apoyo por su cuenta. Un aspecto negativo es la necesidad de que los dos organismos se pongan de acuerdo sobre las necesidades específicas que deben abordarse y la consiguiente distribución de los recursos disponibles. Esto es particularmente cierto cuando el organismo de registro civil considera la función estadística como un subproducto más y no como un componente crítico.
26. En numerosas cuestiones, puede ser difícil llegar a un acuerdo entre los dos organismos. Por ejemplo, cuando los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales están automatizados, podría haber una duplicación de la entrada de datos y otras actividades de procesamiento, sin mencionar la incompatibilidad de las tecnologías utilizadas y la necesidad de armonización. También podría haber problemas para llegar a un acuerdo sobre el proceso de recopilación de datos, los formularios utilizados y los elementos de datos incluidos, las definiciones empleadas y los procedimientos para evaluar la exhaustividad, la validez y la exactitud de la información. La mejor manera de resolver esas cuestiones es en el momento en que se redacta el memorando de acuerdo y a través del comité creado, encargado de abordar esas cuestiones y preocupaciones.
27. Dentro de un sistema centralizado, la principal diferencia entre un sistema en el que un solo organismo se encarga tanto del registro civil como de las estadísticas vitales y otro con dos organismos es la necesidad de un mandato legal de cooperación y coordinación o un acuerdo oficial y un comité de coordinación. La combinación de un comité y un acuerdo asegura que cada sistema tenga una estructura operativa que puede producir resultados de alta calidad.

2. Organismo único de registro civil y estadísticas vitales

28. Otra manera de organizar los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales es la asignación de ambas responsabilidades a una sola organización gubernamental, basándose en el razonamiento de que los dos sistemas están estrechamente vinculados. Las estadísticas vitales proceden de los datos de los formularios combinados de registro civil y estadísticas vitales, o del emparejamiento de los formularios de registro civil con los formularios estadísticos rellenos en el momento de la inscripción. Su exhaustividad y exactitud dependen de los métodos de recopilación y procesamiento de datos utilizados en el registro. Es más eficiente mantener el control de los formularios y procesos dentro de una sola organización. Por ejemplo, en los países en que un solo organismo se encarga de ambos sistemas, es más fácil usar un solo formulario para la recopilación de datos que combina los datos con fines jurídicos y los con fines estadísticos.
29. La ventaja en este caso es que el organismo responsable de ambos sistemas controla cualquier modificación que afecte a cualquiera de ellos, eliminando así la necesidad de resolver las diferencias sobre los sistemas entre los organismos. Este enfoque también propicia una colaboración más estrecha dentro del organismo y significa que se pueden hacer cambios efectivos con mayor rapidez.
30. Un comité integrado por representantes de las dependencias del registro civil y de estadísticas vitales del organismo puede ser muy eficaz para proporcionar orientación para la supervisión y el funcionamiento de cada ámbito funcional. Si bien en sus actividades cotidianas las dependencias del registro civil y de estadísticas vitales persiguen sus propias metas específicas, el logro de esas metas y objetivos se realiza en el marco de un solo organismo.

31. El enfoque del organismo único ofrece también la ventaja de la gestión global del sistema completo de registro y estadísticas vitales. Un solo organismo en una estructura centralizada puede iniciar, desarrollar y lograr cada tarea funcional y operativa. El control administrativo único permite la distribución adecuada del personal y otros recursos. En los casos en que el personal local no es empleado del organismo central, este deberá establecer reglamentos y normas para los aspectos operativos del sistema, velando por que las oficinas locales funcionen de manera compatible con los protocolos de la oficina central. La asignación de oficinas y registradores locales para llevar a cabo actividades de registro en las diferentes zonas geográficas es esencial para un sistema eficaz.

32. El control directo sobre cada componente del sistema aumenta la capacidad de operar el sistema de manera eficiente y rentable. Un organismo administrativo único que supervise tanto el registro civil como las estadísticas vitales está en buena posición para lograr esas eficiencias. El diseño de los formularios, la selección de los elementos de datos, el desarrollo de las estructuras de codificación, el establecimiento de métodos de procesamiento y la elección de medidas e indicadores estadísticos se realizan de manera más eficiente dentro de un solo organismo. También se sigue un enfoque más centrado, coordinado y uniforme del desarrollo y la utilización de la tecnología de la información contemporánea. Un organismo administrativo único puede prestar servicios al público, a la comunidad de investigadores y a otros programas gubernamentales de manera más eficaz.

33. En un sistema centralizado, los recursos primarios para el funcionamiento y el mantenimiento del sistema a nivel nacional se concentran en una oficina central. Es importante señalar que, en el marco de un sistema único y centralizado, el organismo central designado es responsable de cada una de las actividades operativas y funcionales realizadas por las oficinas a nivel nacional, regional y local. Esto hace que las actividades de registro a nivel regional o local sean más uniformes. La estructura nacional centralizada minimiza cualquier sesgo o diferencia local en el proceso.

34. El organismo central debe establecer una estructura organizativa con funciones operativas específicas claramente definidas en cada nivel. También debe establecer, en cada nivel, protocolos permanentes de seguimiento y evaluación para garantizar la calidad y la exhaustividad de la recopilación de datos y la notificación de los acontecimientos vitales dentro de un plazo adecuado. Un programa centralizado tiene una estructura sistemática en la que todas las partes del programa están dentro de una única unidad administrativa. Esto dará lugar a un programa unificado, en el que todas las unidades operativas funcionan de acuerdo con un modo de operación único y coordinado. Este proporcionará tanto los servicios de registro necesarios al público como las estadísticas vitales para uso nacional, regional y local.

35. En su calidad de autoridad centralizada de registro, el organismo dirige el registro civil en todo el país. También obtiene datos estadísticos vitales de los formularios de registro civil, sobre aspectos como nacimientos, defunciones, muertes fetales, matrimonios y divorcios. Los datos derivados de esos registros y utilizados tanto para los servicios de registro como para las estadísticas vitales se examinan, validan, codifican y procesan en la ubicación central. Esto garantiza que las normas y los criterios se apliquen de manera coherente tanto para las necesidades de registro como para las de estadísticas vitales y representa una característica muy importante del sistema.

36. El sistema nacional puede utilizar oficinas de distrito y regionales para dirigir el flujo de registros de las oficinas de registro locales. Las oficinas de cada nivel pueden conservar copias de los registros completados para cada acontecimiento vital con el fin de prestar servicios a la población. Sin embargo, la oficina nacional elabora las estadís-

tics vitales que se derivan de esos formularios y luego proporciona la información a los usuarios a diferentes niveles.

37. Así pues, dentro de la configuración del organismo único, las funciones de registro de la conservación de registros y la preparación de copias para el acceso público pueden tener lugar en cada nivel de gobierno (local, de distrito y regional). El componente de las estadísticas vitales es principalmente una actividad de la oficina nacional. A medida que las oficinas de distrito y regionales desarrollen la capacidad de preparar datos de estadísticas vitales a nivel local, se puede lograr cierta eficiencia si las dependencias extraen datos del registro cuando pasan por sus oficinas en camino a la oficina nacional; esto se convertiría en una operación aún más eficiente y rutinaria si el sistema se digitaliza¹². Este flujo de datos de registro constituye un incentivo para que las dependencias locales desarrollen la capacidad de utilizar los datos de manera proactiva, al tiempo que desempeñan un papel activo en el registro civil.

¹² Véase el capítulo VII.

38. Dado que el sistema centralizado tiene funciones tanto de registro civil como de estadísticas vitales, sirve como única fuente de información de cualquiera de los dos sistemas. Así pues, otros organismos, tanto públicos como privados, y programas relacionados pueden solicitar el acceso directo a la fuente de datos centralizada. Como la recolección de microdatos anonimizados se está convirtiendo en una de las principales fuentes para el análisis detallado de la dinámica de la población y para la investigación económica y social relacionada, la consolidación de todos los registros bajo un mismo techo permite el desarrollo más riguroso de protocolos sobre el uso de microdatos y la protección de su confidencialidad y privacidad. Además, esto hace que todos los procesos sean más eficaces y elimina las dificultades para resolver las diferencias entre los diversos aspectos del sistema que podrían surgir si los componentes se dividieran entre varios organismos.

39. La configuración centralizada de un organismo único puede dar lugar a preocupaciones en cuanto a si hay una representación y un acceso adecuados para otros programas u organismos gubernamentales que soliciten tanto el registro como la información estadística. El sector sanitario, en particular, otras organizaciones de estadística e investigación y los organismos gubernamentales en los ámbitos de los servicios sociales y de salud dependen en cierta medida de la información de los sistemas de registro y de estadísticas vitales. La aportación de estas disciplinas es esencial, por lo que el organismo administrativo único tendrá que formular un programa amplio para satisfacer sus necesidades.

40. En términos más generales, esta preocupación puede abordarse mediante el establecimiento de un comité interinstitucional, con representación de los programas y organizaciones apropiados. El comité puede incluir programas como los de salud materno-infantil, planificación familiar, servicios sociales, registros de población, organismos de gestión de la identidad, censos electorales, inmigración y naturalización, demografía y dinámica de la población, y policía. De esta manera, las necesidades y asuntos de otros programas pueden incluirse como parte de la administración y el funcionamiento del sistema de registro.

41. Otra posible desventaja del enfoque del organismo único está relacionada con la necesidad del organismo de conciliar dos conceptos metodológicos diferentes en el cumplimiento de sus responsabilidades oficiales; el método de registro civil se orienta a un enfoque caso por caso, con la aplicación de normas y reglamentos según los hechos y las características de cada situación particular. El enfoque estadístico consiste en cuantificar los casos individuales en agregados, en cuyo proceso cada entrada recibe el mismo tratamiento. Traducida a la organización operativa, esta diferencia se refleja en la necesidad de una interacción mucho más estrecha y frecuente de los registradores

con el público, una interacción que no es realmente necesaria para la producción de estadísticas. Por consiguiente, si se opta por un enfoque de organismo único, habrá que hacer esfuerzos adicionales y establecer estructuras para dar cabida al cumplimiento eficiente de ambas funciones.

C. Administración descentralizada del registro civil

42. Hay más de un modelo de registro civil descentralizado; de hecho, la distinción se basa no solo en la manera y la institución o instituciones que gestionan el registro de los acontecimientos vitales, sino principalmente en la uniformidad de los procedimientos, los protocolos, el contenido de los registros y la armonización de los procesos. Por ejemplo, en varios países europeos el registro efectivo de los acontecimientos vitales y la expedición de los certificados pertinentes son competencia exclusiva de los gobiernos locales, como los municipios, y en la mayoría de los casos incluso la financiación de esos servicios procede del presupuesto del gobierno local; en el plano nacional, sin embargo, la ley de registro civil y los reglamentos que la acompañan garantizan que el proceso de registro, en lo que respecta a los procedimientos, el contenido y todos los demás aspectos, sea idéntico. En consecuencia, si bien la administración efectiva del registro civil está descentralizada, es decir, sin un organismo nacional y la correspondiente estructura jerárquica, el proceso de registro es uniforme en lo que respecta a protocolos, plazos, formularios y certificados, etcétera.

43. En otro modelo de administración descentralizada del registro civil, este se administra a nivel de las principales divisiones civiles, como el estado, la provincia o el departamento. En la capital de cada división principal, se establece una autoridad de registro civil para dirigir y supervisar la labor de registro civil de la división principal. Muchos países con un sistema político federado, un territorio grande o una población numerosa pueden adoptar este modo de administración descentralizada para el registro civil. Véase el recuadro 1 para un ejemplo de este modelo, de Canadá.

Recuadro 1

Canadá: sistema descentralizado de registro civil y estadísticas vitales

El sistema nacional de estadísticas vitales de Canadá se basa en la cooperación y la colaboración entre los 13 registradores provinciales y territoriales y el Gobierno federal, representado por el organismo central de estadística de Canadá, Statistics Canada. Juntos forman el Consejo de Estadísticas Vitales de Canadá, el grupo consultivo que rige el registro civil y las estadísticas vitales en Canadá.

El registro civil de nacimientos, defunciones, mortinatos y matrimonios es responsabilidad de las provincias y los territorios. Cada uno de ellos opera bajo su propia ley de estadísticas vitales provincial o territorial. La recopilación y difusión de las estadísticas vitales nacionales son responsabilidad de Statistics Canada, cuyo funcionamiento se rige por la Ley Federal de Estadística.

Los registradores de estadísticas vitales provinciales y territoriales reúnen datos sobre nacimientos, defunciones y mortinatos y envían un subconjunto acordado de esos datos a Statistics Canada utilizando el Sistema Nacional de Enrutamiento. El Sistema Nacional de Enrutamiento se desarrolló como una asociación entre tres departamentos federales, Statistics Canada, la agencia tributaria de Canadá y el servicio de seguridad social de Canadá, a fin de que los registradores de estadísticas vitales pudieran proporcionar información a los tres departamentos federales utilizando normas técnicas y de datos comunes. El uso del Sistema Nacional de Enrutamiento permite transmitir datos en tiempo casi real.

44. Aunque se recomienda, no todos los países con sistemas descentralizados para la administración del registro civil han adoptado disposiciones legales y procedimientos uniformes para el registro civil. Varios de esos países han adoptado disposiciones para elaborar una ley modelo y reglamentos de aplicación, de modo que cada división civil principal pueda promulgar sus propias leyes y reglamentos sobre la base de ese modelo. Se recomienda elaborar una ley modelo y alentar a cada jurisdicción subnacional a que la siga. Esta ley modelo debería incluir el aspecto del acceso a los datos, a fin de facilitar la compilación nacional de estadísticas vitales. En la sección D del presente capítulo se ofrece una orientación más detallada sobre el marco legal.

45. Cabe señalar que los procesos de producción y difusión de estadísticas vitales, junto con la normalización de la gestión de la identidad a nivel nacional, donde la administración del registro civil está completamente descentralizada, por lo general requieren por lo menos un organismo a nivel nacional que se encargue de hacer cumplir y de normalizar la labor del registro civil y de estadísticas vitales, y otro que se ocupe de la gestión de la identidad y de la expedición de los documentos legales resultantes (pasaportes, por ejemplo).

46. Dentro de una estructura administrativa descentralizada para el registro civil, las opciones de organización del sistema de estadísticas vitales pueden ser centralizadas o descentralizadas. Un sistema centralizado se refiere a un modelo en el que hay una oficina nacional de estadística en el nivel central de gobierno encargada de consolidar todas las aportaciones de diversas instituciones a nivel subnacional. Este enfoque requiere el cumplimiento estricto de definiciones, clasificación y formatos de datos armonizados.

47. Otra configuración está representada en algunos de los otros modelos que existen hoy en día. En esta estructura descentralizada, el gobierno estatal o provincial tiene la responsabilidad tanto del registro civil como de las estadísticas vitales dentro de su jurisdicción, independientemente del Gobierno nacional. Cada estado o provincia llega a acuerdos con el Gobierno nacional para proporcionar datos, que luego se agregan a nivel nacional. Esos datos se utilizan para elaborar estadísticas vitales nacionales e información sobre el estado civil y para abordar cuestiones nacionales relacionadas con programas jurídicos, sanitarios y de población. Se designa un organismo gubernamental nacional para llevar a cabo el sistema de estadísticas vitales. En cualquier caso, debe haber solo una entidad autorizada por ley a publicar estadísticas y cifras oficiales.

48. Como se ha mencionado anteriormente (véase el párrafo 46), en los sistemas descentralizados es esencial establecer relaciones entre los estados o provincias y la organización gubernamental nacional responsable de la utilización de los datos nacionales para fines de estadísticas vitales e información del registro civil nacional. En cualquier modalidad descentralizada, la colaboración a todos los niveles es clave para evitar la fragmentación. Es necesario que a nivel estatal o provincial haya coherencia en las interacciones del registro civil con los programas nacionales. Programas como los de inmigración y naturalización, gestión de la identidad, control de pasaportes, prestaciones sanitarias y sociales nacionales, registros de población, educación, reclutamiento, servicios de identificación y censos electorales pueden tener requisitos con los que el registro civil debe ser coherente.

¹³ La cuestión del marco legal se examina a fondo en el *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: La preparación del marco legal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.98.XVII.7) y su primera revisión, *Directrices sobre el marco legislativo para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad* (publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).

¹⁴ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 2.

D. Marco legal para el registro civil y estadísticas vitales¹³

49. El establecimiento de la base jurídica de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales requiere la incorporación de definiciones de cada elemento y componente a las leyes, normas y reglamentos del país. Estos deben abarcar todos los aspectos administrativos y técnicos del establecimiento, funcionamiento y mantenimiento de los sistemas. Las leyes de registro civil y estadísticas vitales pueden establecerse en secciones de la ley relacionadas con los ministerios específicos que se encargan de la notificación, el registro y las estadísticas. Cuando intervenga más de un organismo, las funciones específicas de cada uno de ellos deberán definirse en la ley que lo regula.

50. Cabe señalar que los aspectos jurídicos del sistema de registro civil y del sistema de estadísticas vitales son muy diferentes en cuanto a su naturaleza y finalidad. Con frecuencia están sujetos a leyes diferentes, a menudo contradictorias. El medio más práctico para abordar este conflicto es a través de instrumentos jurídicos de nivel inferior, como normas y reglamentos, memorandos de entendimiento entre organismos, etcétera. Los conflictos entre las leyes también pueden resolverse mediante reformas jurídicas; sin embargo, los procesos legislativos asociados pueden llevar mucho tiempo.

51. Las definiciones específicas relativas al nacimiento, la muerte, la muerte fetal, el matrimonio, el divorcio, las adopciones, las legitimaciones y otros acontecimientos vitales, así como los plazos de notificación correspondientes, son esenciales para un programa eficaz. Las Naciones Unidas especifican que las definiciones deben ser coherentes con las normas internacionales¹⁴. Los plazos estipulados para el registro de los acontecimientos deben ser suficientes para garantizar que la información sea completa, exacta y coherente con otras funciones relacionadas del sistema. La ley también debería especificar algún tipo de medidas punitivas en caso de que las fuentes de información y las unidades de registro responsables no cumplan con los requisitos.

1. Infraestructura organizativa y estatuto jurídico correspondiente

52. Cuando hay una estructura centralizada y la oficina nacional de registro gestiona el sistema de registro, los requisitos legales de la oficina nacional pueden abordar directamente todas las actividades de registro. Sin embargo, si el programa de registro está bajo los auspicios de otro organismo, como el Ministerio de Sanidad o Interior, las cuestiones jurídicas pueden incluirse en las secciones pertinentes de las leyes nacionales que rigen ese organismo. A la inversa, la ley nacional de registro civil puede indicar las funciones y responsabilidades de los diversos ministerios. A continuación se describen las diferencias resultantes de esta diversidad de enfoques de administración.

53. En el caso de la estructura descentralizada, el marco legal se establece en las leyes del estado o la provincia. En los casos en que el Gobierno nacional establece requisitos específicos para el registro, el estado o la provincia también debe incorporarlos en sus leyes. Cuando el Gobierno nacional no participa en el sistema de registro, el estado o la provincia formula las leyes que establecen los requisitos específicos para el programa. En los casos en que las oficinas municipales o regionales controlan el proceso de registro, el estado o la provincia establece los requisitos para el programa local.

54. Las leyes son aprobadas, casi sin excepción, por el órgano representativo y suelen requerir un tiempo considerable para su aprobación. De ahí que a menudo se utilicen normas y reglamentos, promulgados por el poder ejecutivo del Gobierno, para tratar cuestiones específicas identificadas durante el funcionamiento del programa de regis-

tro. Las unidades de registro suelen elaborar estas normas y reglamentos. En ellos se abordan cuestiones jurídicas, como la demora en el registro, la adopción, la paternidad u otros cambios en el registro que se producen después del registro original del acontecimiento. El uso de normas y reglamentos asegura un funcionamiento más oportuno y la adaptación a las circunstancias de la vida real.

55. Hay cuestiones específicas que deberían estar cubiertas por estas leyes a todos los niveles, incluidas las relativas a la adopción, la filiación, los procedimientos de corrección y enmienda, la paternidad, las especificaciones relativas a la inscripción tardía, la legitimación y el estado civil. La ley, las normas y los reglamentos también deberían abarcar cuestiones como el acceso a los registros, la confidencialidad de determinada información, las tasas de consulta de registros, preparación de copias y cambios, y la seguridad, el almacenamiento y la conservación de los registros. Para todas estas cuestiones, la ley también debería especificar los detalles y requisitos relativos a los distintos formatos en que podrían existir los registros de inscripción (papel y distintos formatos electrónicos).

56. El marco legal debe definir los documentos jurídicos necesarios, las decisiones judiciales y otras fuentes de información aceptables para la adopción y la filiación. Las leyes deberían abordar el acceso a los registros para fines de estadísticas vitales y actividades de investigación (en los párr. 486 y ss. del capítulo VI figura más información sobre los requisitos de confidencialidad). Deberían definir el uso permitido de los registros por los programas de salud y otros organismos gubernamentales con fines administrativos. La ley debería especificar las tasas asociadas a determinadas actividades, como la inscripción fuera de plazo, las copias certificadas, los cambios jurídicos en el registro y la preparación de datos para la investigación y también para usos jurídicos o administrativos.

57. Muchos países incluyen los componentes mencionados en las leyes que rigen su sistema jurídico y administrativo existente. El primer paso que hay que dar para racionalizar los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales es obtener información sobre la estructura jurídica actual. A continuación se debe hacer un análisis para determinar si se dispone de los componentes necesarios para un sistema sólido de registro civil y estadísticas vitales. Si el análisis indica deficiencias en el marco legal, se debe hacer una revisión a fondo de este marco y buscar el apoyo del Gobierno para mejorar la ley y los reglamentos. Esto puede llevar tiempo, pero es un paso fundamental.

58. Cuando se trabaja para mejorar la ley y los reglamentos del registro civil, no se deben pasar por alto los grupos vulnerables como los refugiados y los desplazados internos y los apátridas: el registro civil debe abarcar a toda la población de un país, incluidos los que tal vez no sean ciudadanos o residentes permanentes reconocidos; sin embargo, a menudo no es así. Algunos países tienen leyes y prácticas discriminatorias que no permiten a ciertos grupos registrar sus acontecimientos vitales. También puede ocurrir que las personas desplazadas no sean conscientes de la importancia de registrar los acontecimientos vitales o no tengan acceso a los sistemas nacionales debido a barreras económicas, sociales o físicas para la inscripción en el registro civil. También puede haber resistencia a la inscripción por temor a ser expulsado o a sufrir otras consecuencias negativas. La inclusión de los refugiados, los desplazados internos y los apátridas en el marco legal del registro civil y las estadísticas vitales contribuirá a garantizar su protección e integración en el país de refugio y en caso de que sean repatriados. También ayuda a combatir la trata de personas.

2. Propósito, función y utilidad de un marco legal

59. La inclusión de los componentes de un sistema de registro civil en las leyes del país o de un estado o provincia en particular sirve a varios propósitos muy importantes. Hace responsables a organismos específicos de las actividades de registro y del establecimiento y mantenimiento de sistemas de notificación. Hace que se especifiquen normas y condiciones de control de calidad para el uso de los registros y de la información recopilada a través del sistema. El marco legal también ofrece una base coherente y estructurada para realizar todas las tareas relacionadas con los usos legales de los registros de acontecimientos. Esta base legal para el sistema es esencial para asegurar que pueda funcionar con éxito en todo el país.

60. Otro objetivo importante del marco legal es asegurar que el sistema de registro sea un medio de recopilación de datos de alta calidad para la elaboración de estadísticas vitales. El marco legal del sistema de registro civil establece una fuente de información continua, que sirve para una amplia gama de actividades y programas. Por consiguiente, el marco legal también debería especificar las condiciones para compartir datos con otros organismos gubernamentales. Sin una base jurídica para el sistema, la continuidad, calidad y coherencia de la información puede verse afectada a lo largo del tiempo por cambios que repercutan en los recursos y el personal. El funcionamiento del sistema se sustenta en el hecho de que el registro es un requisito legal.

61. Las disposiciones específicas de las secciones relativas al registro en las leyes, normas y reglamentos garantizan que se proporcione información a la población. Las personas y las familias pueden determinar qué pasos deben emprender para resolver los problemas que surjan en relación con el sistema de registro. La ley proporciona al público una descripción de los documentos legales, las fuentes de información o las acciones judiciales necesarios para abordar un asunto particular. Si estos aspectos concretos no estuvieran cubiertos por la ley, sería difícil determinar qué medidas o estrategias adoptar.

62. Un marco legal para los procesos y procedimientos del registro civil garantiza que los resultados sean comparables en todo el país. A tal fin, la ley proporciona descripciones detalladas de las funciones de registro, preservando así la integridad del sistema y garantizando que las cuestiones jurídicas, dondequiera que se planteen, se traten de manera coherente. Independientemente de que las cuestiones que se aborden se produzcan en lugares geográficos distintos, en condiciones administrativas diferentes o por las razones sociales o económicas que sean, el uso de las especificaciones jurídicas (establecidas, por ejemplo, en normas y reglamentos) aplicables a la cuestión es el mismo. Por esta razón es importante que se examinen cuidadosamente los artículos de las leyes que abordan las cuestiones de registro.

63. La definición del sistema de registro civil dentro de las leyes del país, estado o provincia sirve a múltiples propósitos y garantizará un sistema eficaz, coherente y productivo. Los beneficios son claros. Sin embargo, pueden surgir dificultades importantes si solo se incorporan partes del sistema en las leyes, normas y reglamentos.

E. Registro civil, registros de población y estadísticas vitales¹⁵

64. El término “registro de población” se define¹⁶ como “un sistema de datos personalizados, es decir, un mecanismo para registrar continuamente y vincular en forma coordinada datos seleccionados relativos a cada una de las personas de la población residente en un país, de manera que resulte posible obtener información actualizada acerca del tamaño y características de esa población a intervalos determinados”.

¹⁵ En esta subsección se incorporan partes sustanciales del capítulo III de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3; dado que aquí solamente se da un resumen, se alienta a los lectores interesados en el texto completo a remitirse al original.

¹⁶ *Metodología y evaluación de los registros de población y sistemas análogos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.69.XVII.15), capítulo I.A.

Así pues, el registro de población es el producto de un proceso continuo, en el que las notificaciones de determinados acontecimientos, que pueden haber sido registrados originalmente en diferentes sistemas administrativos, se vinculan automáticamente de forma continua. El método y las fuentes de actualización deben abarcar todos los cambios, de modo que las características de las personas que figuran en el registro se mantengan actualizadas. Debido a la naturaleza de un registro de población, su organización, y también su funcionamiento, deben tener una base jurídica.

65. La vinculación del registro de población con el sistema de registro civil permite reconstruir el historial de los acontecimientos vitales de personas concretas. Cuando la fecha de los acontecimientos se registra adecuadamente, este alto nivel de detalle puede utilizarse también para la estimación tanto de la duración de un estado demográfico (por ejemplo, la duración de estados como “casado” o “paridad 1”¹⁷, etcétera) como de las probabilidades de transición correspondientes, así como para estudios longitudinales. Además, puede permitir definir agregados geográficos específicos de interés, como la población que vive en zonas costeras o en localidades desfavorecidas concretas, cuyos límites no necesariamente se ajustan a los límites administrativos.

66. En la práctica, un registro de población no puede describirse como tal sin estar vinculado al registro de acontecimientos vitales, que constituyen información fundamental para su actualización, junto con los cambios de dirección. A este respecto, los registros de población son una especie de censo continuo, que abarca la estructura de la población en un momento dado, con todas las modificaciones que se producen en ella en cada momento. Por ejemplo, el registro de población permite producir información sobre el stock de población, es decir, información sobre la población por sexo y edad, en un momento dado. En un sistema perfecto, la contabilización del balance demográfico sería intrínsecamente correcta para cualquier intervalo de tiempo, ya sea un año, un mes, una semana, etcétera. No obstante, factores como las demoras en el registro, la falta de coordinación y las diferencias en las definiciones, entre otros, pueden disminuir la calidad del registro de población. Así pues, hacer del sistema de registro civil un componente fundamental de un registro de población informatizado ofrecería los medios más apropiados y avanzados para generar estadísticas vitales pertinentes, exactas, oportunas y completas. Si bien la construcción de un sistema de ese tipo requeriría inicialmente muchos recursos, sus beneficios se extenderían a lo largo de un período prolongado.

67. Los registros de población se han utilizado eficazmente como fuente de datos estadísticos desde hace décadas y pueden considerarse el producto lógico de la evolución de un sistema de registro civil y de estadísticas vitales. El interés por los registros de población se remonta al siglo XIX, cuando el Congreso Internacional de Estadística recomendó su introducción¹⁸. Algunas formas de registros de población ya existían en diversas sociedades en esa época y, a lo largo de los siglos XIX y XX, varios países fueron estableciendo este tipo de sistemas. Sin embargo, la plena explotación del registro de población como fuente estadística se ha hecho más factible con la informatización.

68. La premisa esencial de los registros de población y su funcionamiento es que el sistema de registro civil está en una posición única para proporcionar datos fiables que se han de introducir en los registros de población. Concretamente, los registros de población se elaboran inicialmente a partir de un inventario de información sobre los habitantes de una zona determinada (a menudo información censal) y de la actualización continua de los datos de nacimientos, defunciones, adopciones, legitimaciones, reconocimientos, matrimonios, divorcios, anulaciones y separaciones judiciales, cambios de nombre o sexo y cambios de residencia.

¹⁷ En un contexto demográfico, la “paridad” de una mujer en un momento dado puede definirse como el número de nacimientos vivos de hijos de la mujer hasta ese momento.

¹⁸ Véase *Report of the Delegates to the International Statistical Congress held at St. Petersburg in August, 1872* (Washington, D.C., Government Printing Office, 1875), p. 46.

¹⁹ *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, Rev. 3, 2017 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.XVII.10), se puede consultar en https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/Series_M67rev3en.pdf.

²⁰ Sobre los procedimientos para comunicar un cambio de dirección en Noruega, véase www.skatteetaten.no/en/person/National-Registry/Moving/.

²¹ En la sección F, se pueden encontrar más detalles sobre la relación entre el registro civil, los registros de población y los sistemas de gestión de la identidad.

69. La información sobre el lugar de residencia es una parte importante del registro de población. Se recomienda que la definición de lugar de residencia habitual que se utilice sea la que figura en los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*¹⁹ de las Naciones Unidas, a fin de garantizar la coherencia con las normas internacionales. La información sobre la dirección residencial se utiliza a nivel subnacional para los procesos administrativos y estadísticos. Los cambios de dirección suelen ser comunicados al registro de población por los propios residentes y, en ciertos países, así lo exige la ley (o las normas y reglamentos). Este es el caso de países como Bhután, Mongolia y Noruega²⁰. Además, en algunos países, un cónyuge casado no puede registrar un cambio de domicilio si no lo registra también el otro cónyuge (por ejemplo, en Noruega).

70. El incentivo para registrar un cambio de domicilio consiste en la necesidad de recibir correo, cheques de ingresos y transferencias de la seguridad social, y de ejercer el derecho de voto en las elecciones locales. Puede haber casos en que los residentes traten de evitar registrar un cambio de dirección, por ejemplo cuando se trasladan a una zona con una tasa impositiva más alta, o cuando hay deducciones fiscales asociadas a los gastos de desplazamiento.

71. Por consiguiente, es de suma importancia para la calidad y la utilidad misma de un registro de población que se actualice continuamente. Para ello, la autoridad encargada del registro de población debe, como mínimo, recibir información oportuna sobre los nacimientos vivos, las defunciones y los cambios de residencia (también de inmigrantes y emigrantes). Por consiguiente, una conexión eficiente con la autoridad del registro civil es un elemento fundamental para el buen funcionamiento del registro de población. En este contexto, véase el recuadro 2 para una breve descripción del Registro Central de Población de Noruega.

72. Cabe destacar que la función principal del registro de población es proporcionar información fiable para fines administrativos del Gobierno, en particular para la planificación de programas, la presupuestación y los impuestos. Los registros también son útiles en otros ámbitos administrativos, por ejemplo para establecer la identificación personal²¹, para el voto, la educación y el servicio militar, para la seguridad social y las ayudas sociales, y como referencia para la policía y los tribunales.

73. En términos generales, no es necesario que un registro de población sea una lista pormenorizada (ya sea en papel o en formato electrónico) de personas, que se pone a disposición en un lugar definido. Un registro de población puede adoptar la forma de una red de registros locales, pero es necesario vincularlos de manera coordinada. Además, un registro de población general y consolidado puede referirse a unidades distintas de los individuos (como las familias), pero de tal manera que la información relativa a los individuos dentro de esas unidades también sea siempre recuperable. Para ayudar a localizar un registro de una persona, hogar o familia en particular en un registro de población, se podría proporcionar un número de identificación para cada entidad.

74. Como mínimo, un registro de población incluye una serie de personas con las que las administraciones locales o nacionales del país necesitan comunicarse. Aunque el registro nacional de población puede muy bien ser una entidad virtual creada mediante la vinculación de los registros de población establecidos a nivel local (siguiendo el sistema descentralizado), su cobertura geográfica total debe incluir todo el territorio del país. Si no se cumple esta condición, el registro nacional de población no será un sistema apropiado para la producción de datos estadísticos para el país.

75. Asimismo, en el caso de territorios específicos, toda la población residente, independientemente de su situación migratoria, debe figurar en los principales registros

Recuadro 2 Noruega: registro de población

El Registro Central de Población de Noruega se estableció en 1964, sobre la base del censo de población de 1960. Al mismo tiempo se introdujo un número de identificación personal (NIP) único de 11 dígitos. El registro incluye a todas las personas que han sido residentes legales de Noruega desde 1960, independientemente de su ciudadanía. Las personas que mueren o emigran no se borran del registro, pero se cambia el código que indica su estado.

Las variables de stock (o de estado) más importantes en el Registro Central de Población son: NIP (incluye fecha de nacimiento y sexo), estado de residencia (residente, fallecido, emigrado, sin domicilio permanente, desaparecido), dirección, municipio, número de vivienda, lugar de nacimiento (municipio o país), nombre (incluye nombre y segundo nombre), apellidos anteriores al matrimonio, ciudadanía, país de inmigración, país de emigración, estado civil, NIP del cónyuge, madre y padre.

Todos los acontecimientos vitales, así como las migraciones y los cambios de dirección, se registran en el Registro Central de Población. Las variables de flujo más importantes son los nacimientos, las defunciones, los cambios de estado civil (incluidos los matrimonios del mismo sexo, las separaciones, los divorcios y las anulaciones), las emigraciones y las inmigraciones, los traslados internos dentro de Noruega, los cambios de dirección, los cambios de nombre, los cambios de ciudadanía, los cambios de sexo y los cambios de NIP. Cuando el registro recibe una notificación de un cambio, se comprueba, por ejemplo, que los cónyuges de un nuevo matrimonio no están ya casados.

La inclusión en el registro de los NIP de padres y cónyuges permite establecer vínculos entre hermanos, primos, hijos, abuelos y otros parientes. Esto es muy útil para las estadísticas e investigaciones en ámbitos como las enfermedades y los comportamientos hereditarios (por ejemplo, la maternidad y el matrimonio precoces, el divorcio y una vida larga).

El NIP se utiliza en un gran número de otros registros administrativos, lo que permite vincular la información de los diferentes registros para fines estadísticos y de investigación. El Registro Central de Población también se utiliza para seleccionar muestras para los estudios por muestreo. El contenido, la cobertura y la calidad de los registros administrativos han llegado a ser tan amplios que ya no es necesario realizar los tradicionales censos de población y vivienda para fines estadísticos. El último censo ordinario se realizó en 2001, mientras que el censo de 2011 se basó completamente en los datos de los registros.

de población, ya sean centralizados o locales. Al mismo tiempo, pueden producirse errores de sobrecobertura en un registro de población si los datos no se filtran adecuadamente durante el proceso de compilación de datos. Por ejemplo, en un sistema descentralizado basado en registros locales puede haber un mayor riesgo de duplicación de registros de personas cuando los datos se consolidan a nivel nacional.

76. En las prácticas recientes de los países y zonas que introducen y mantienen registros de población, la asignación de un número de identificación único, comúnmente denominado número de identificación personal o NIP, a cada persona al nacer y su retirada solo después del fallecimiento de la persona han demostrado ser un instrumento fundamental para garantizar la calidad de la información individual, los vínculos entre los diversos registros, la evitación de la duplicación y un control más fiable de la calidad del contenido de los registros. La importancia del NIP es aún más pronunciada en el contexto de los mecanismos de gestión de la identidad que se están desarrollando en un número cada vez mayor de países con el fin de expedir una identificación segura para todos.

77. Desde el punto de vista de la generación de estadísticas vitales regulares, exactas, oportunas y fiables, la introducción y el funcionamiento de los registros de población representan un paso sustancial en la dirección correcta. Como se ha señalado anteriormente, los registros de población son gestionados por el Gobierno con fines administrativos; este enfoque da lugar a procedimientos sistemáticos en los que todos los protocolos y responsabilidades de todas las instituciones involucradas (instituciones sanitarias públicas y privadas, registradores, operadores de registros de población, oficinas oficiales de estadística) están bien desarrollados e integrados como rutina diaria. Los registros de población utilizados como fuente de estadísticas vitales garantizan el acceso actualizado a la información individual, junto con la oportunidad de vincular la información individual con otras fuentes de datos, mejorando a la vez la calidad de la información.

78. Por ejemplo, una ventaja importante de la elaboración de estadísticas vitales a partir de los registros de población es la posibilidad de calcular directamente tasas demográficas específicas sin que exista potencialmente un sesgo numerador/denominador. Por ejemplo, podría ser posible calcular tasas de fecundidad específicas para desgloses particulares, como mujeres empleadas o inmigrantes, coeficientes de progresión de la paridad, esperanza de vida por nivel de educación, indicadores sobre matrimonios mixtos por grupo étnico o procedencia extranjera, o tasas de divorcio por clase social y económica de los cónyuges. Para ello es necesario que haya una coincidencia total entre los datos del registro civil y los del registro de población y el mismo nivel de detalle de la información de ambas fuentes, lo que significa que el certificado del acontecimiento (como el nacimiento) debe contener los mismos contenidos (variables), con las mismas clasificaciones, que los disponibles en el registro de población. En general, el uso del registro de población amplía las posibilidades de identificar correctamente la población en riesgo de un acontecimiento.

F. Registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales

79. Si bien no existe una definición acordada a nivel internacional de la gestión de la identidad, el término se refiere más comúnmente a la expedición de una prueba o un documento legal de identidad a cada persona y al mantenimiento de sistemas de gestión de la información y los documentos relacionados con dicha identidad. Se han hecho varias estimaciones del número de personas en el mundo sin ninguna confirmación oficial de su identidad. Independientemente de las fuentes de esas estimaciones, en todos los casos un número considerable de personas no puede probar su identidad y, por consiguiente, tener acceso a una serie de servicios, incluidos los proporcionados por los Gobiernos y los del sector privado.

80. Con el desarrollo acelerado de tecnologías avanzadas para la gestión de la identidad, se está dando mayor relieve a conceptos como la “identidad digital” para todas las personas, partiendo de la noción original de la identidad individual, que era principalmente de naturaleza analógica y se expresaba en forma de documentos físicos como certificados de nacimiento y de defunción. La extraordinaria capacidad de computación de la que disponen hoy en día tanto las instituciones públicas como las privadas permite la manipulación y el procesamiento extremadamente rápidos y eficaces de esas identidades digitales para un gran número de fines diferentes, entre ellos la fiscalidad, la educación, el reclutamiento y la seguridad del Estado, por citar solo algunos. En este marco, se ha concedido una importancia creciente al desarrollo y la aplicación de sistemas modernos de gestión de la identidad como instrumento para proteger y atender a la población.

81. Al mismo tiempo, no se trata en modo alguno de un proceso unidireccional que sirva únicamente para los fines administrativos del Gobierno y otros fines relacionados, sino todo lo contrario: la identidad personal documentada es un requisito previo esencial del paradigma social y económico actual. Sin ella, las personas se ven privadas de acceso a los servicios que están o pueden estar a su disposición, desde la atención sanitaria básica hasta las cuentas bancarias. Ese hecho por sí solo, debidamente presentado y documentado, proporciona un poderoso incentivo para alcanzar finalmente el objetivo último de no dejar a nadie atrás.

82. En este contexto, y en consonancia con la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*²², la finalidad esencial del registro civil es proporcionar instrumentos jurídicos de interés directo para las personas. Las sociedades actuales, incluso las menos desarrolladas, muestran una considerable complejidad en las relaciones interpersonales y una creciente burocratización en las relaciones entre los individuos y el Estado. De ahí que es importante, para garantizar la seguridad jurídica, que se dote a los individuos de instrumentos probatorios que les permitan probar, con certeza absoluta, los hechos relativos a su existencia, identidad y situación personal y familiar. La principal razón de la existencia del registro civil —su finalidad básica, que debe ser facilitada por el Estado— es servir de institución capaz de divulgar los hechos relativos al estado civil sobre la base de principios técnico-jurídicos, mediante los cuales se puede asegurar a las personas la legitimidad y autenticidad de los hechos relativos al estado civil para acreditarlos ante otras personas o la propia administración, mediante documentos de registro público conocidos como certificaciones.

83. Por consiguiente, en el paradigma contemporáneo, el registro civil proporciona tanto la certificación de la identidad de un recién nacido como una entrada fundamental en el sistema de gestión de la identidad, ya sea a través del registro de población independiente o, donde los registros de población estén subsumidos en el sistema de gestión de la identidad, directamente en él. En el otro extremo del ciclo vital, el registro civil también desempeña un papel fundamental en la notificación de los fallecimientos al registro de población y al sistema de gestión de la identidad, de modo que los registros puedan modificarse en consecuencia y esas identidades se retiren o se marquen como “fallecido”.

84. A partir de ahí, el organismo de gestión de la identidad añadirá, a su debido tiempo, capas de información adicional y pertinente, según lo prescrito por la ley, incluidas fotografías, huellas dactilares y otros elementos biométricos. La expedición de documentos de identidad, que a su vez dará a las personas acceso a servicios públicos y privados, junto con otros documentos, como permisos de conducir, pasaportes, tarjetas bancarias, etcétera, estará dentro de la competencia del organismo de gestión de la identidad. En varios países, la integración del sistema de registro civil con el sistema de gestión de la identidad ha sido un factor clave para la creación y el mantenimiento de un sistema de datos de población seguro, eficiente e interoperable. Esta integración ha resultado en beneficios tanto para el Gobierno como para las personas en términos de acceso a derechos sociales, un mejor control de los gastos públicos y una mejor calidad de los datos subyacentes para la producción de estadísticas vitales.

85. En los países donde el sistema de registro civil ha estado desatendido durante períodos prolongados, el organismo de gestión de la identidad tendrá que responder inicialmente a un desafío particularmente importante: la expedición de documentos de identidad a personas vivas, tanto adultos como niños, cuyo nacimiento nunca se registró o que nunca recibieron sus certificados de nacimiento. Por lo tanto, el organismo tendrá que desarrollar mecanismos para asegurar la inscripción de todos los

²² *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 286.

nacimientos —y todas las defunciones— en el país, y a la vez expedir documentos de identidad a los que nunca los tuvieron. Esto afecta en particular a las inscripciones fuera de plazo de nacimientos, que deben ser tabuladas por separado de los acontecimientos actuales. Es importante que la ley contenga disposiciones que permitan registrar las defunciones de personas cuyos nacimientos nunca se hayan registrado. Sin embargo, a la larga, se espera que el organismo convierta sus operaciones en procedimientos de rutina de emisión de certificados de nacimiento y de defunción y de documentos de identidad.

86. Otro desafío que enfrenta un organismo de gestión de la identidad, en particular si ha asumido la función de registro civil, será garantizar la producción de estadísticas vitales regulares, precisas y fiables. Es necesario incorporar en los protocolos y procedimientos de notificación toda la información relativa a la ocurrencia del acontecimiento y a las características de los interesados pertinentes, de conformidad con las normas estadísticas internacionales. El establecimiento de canales regulares de comunicación con la autoridad nacional de estadística es otro componente crítico de todo el proceso de instituir un sistema holístico de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad a nivel nacional.

87. En la figura 4 se presenta uno de los modelos que se están introduciendo y aplicando actualmente en varios países que están elaborando enfoques holísticos de este proceso, vinculando las funciones de registro civil, gestión de la identidad y estadísticas vitales²³. Por su propia naturaleza, la función de registro civil, en lo que respecta a sus repercusiones jurídicas, sigue siendo distinta, ya que sus procedimientos para la emisión de documentos legales relacionados con el estado civil de las personas, por definición, requieren protocolos adecuados y estrictos. En este modelo, el establecimiento y mantenimiento de los registros de población van de la mano de la función de registro civil. La función de estadísticas vitales sigue siendo competencia de la autoridad nacional de estadística, que se encarga de elaborar periódicamente estadísticas vitales basadas en los registros presentados por el registro de población o el organismo de registro civil.

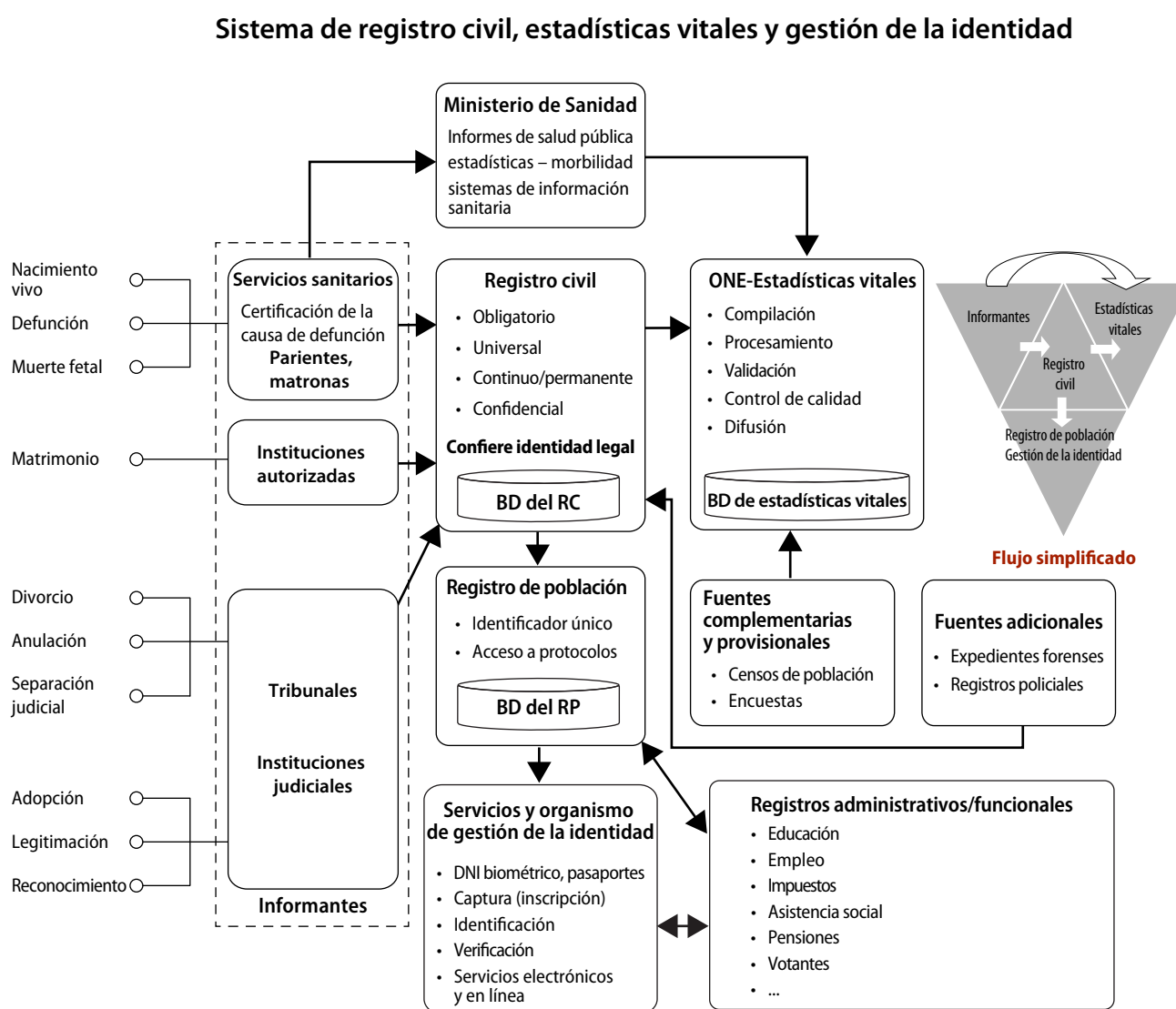
88. La lógica subyacente de este modelo, al igual que en los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales que se desarrollaron en varios países a finales del siglo XX, es que la ocurrencia de todos los acontecimientos vitales, como los nacimientos y las defunciones, y todas sus características pertinentes, es comunicada por la institución autorizada y responsable a la autoridad del registro civil; la autoridad del registro civil verifica la ocurrencia real del acontecimiento y la identidad de las personas involucradas, registra oficialmente la ocurrencia del acontecimiento y expide un certificado que tiene validez legal; también reúne toda la información pertinente con fines estadísticos y la remite a la autoridad nacional de estadística. A continuación, el componente de registro civil realiza una inscripción en el registro de población sobre la base del cambio en el estado civil de la persona en cuestión. El organismo de gestión de la identidad utiliza el registro de población para proporcionar información biométrica adicional, según lo prescrito por la ley, y para mantener la base de datos de identificación civil, junto con la expedición del documento de identidad personal básico. En este modelo, la asignación de un NIP a cada recién nacido y la retirada del NIP de cada persona fallecida (marcando el NIP o cambiando su estado de “vivo” a “fallecido”) es la función del componente de registro civil. La asignación de un NIP a cada persona inscrita facilita mucho la vinculación de la ocurrencia de acontecimientos vitales con personas concretas, sin perjuicio de los requisitos de una sólida base legal, seguridad de los datos y protección de la confidencialidad.

²³ Puede encontrarse más información sobre los sistemas de gestión de la identidad en el curso de aprendizaje en línea sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales, que puede consultarse en <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-advanced-level-facilitated-1> y <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-basic-level-self-paced-format>.

89. Algunos países²⁴ han integrado sus sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Una ventaja importante de este modelo es que facilita la asignación de un NIP al nacer, en lugar de exigir a las personas que alcancen una determinada edad antes de que se les asigne uno (por lo general, a los 15, 16 o 18 años, cuando necesitan obtener un documento de identidad). La asignación tardía de un NIP dificulta la inclusión de los niños que mueren antes del umbral de edad y la vinculación de sus muertes con otras fuentes de datos, como el registro de población. La introducción de un NIP que se asigna al nacer aumentará la cobertura del registro de las muertes de lactantes y mejorará las estimaciones de la mortalidad infantil.

²⁴ Entre los ejemplos figuran Bhután, Botswana, Mongolia y los países nórdicos.

Figura 4
Descripción general de las interconexiones entre el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad



Este modelo representa un enfoque holístico para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad recomendado por las Naciones Unidas, adaptado de la tercera revisión de los Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales; si es necesario puede ajustarse a las estructuras de gobierno y las circunstancias nacionales.

Fuente: Curso de aprendizaje en línea sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales, Campus de Aprendizaje Abierto del Banco Mundial, 2017. Disponible en <https://olc.worldbank.org/>.

Capítulo II

Funciones y actividades operativas del registro civil

A. Introducción

90. Independientemente de si la función de registro civil se establece como un sistema independiente centralizado o descentralizado o se incorpora a la institución más grande que gestiona también la identificación de las personas, hay una serie de normas operativas que es necesario establecer y poner en funcionamiento. Por consiguiente, en este capítulo se examinan los detalles concretos del funcionamiento diario de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. En la sección B, “Componentes funcionales”, se examinan los procedimientos detallados para reunir, almacenar y editar la información. En la sección C, “Actividades del sistema de registro civil”, se examina la forma de responder al público y sus necesidades en relación con los registros vitales del sistema. Se consideran también las necesidades de quienes comunican los datos al sistema, y se analiza cómo gestionar el uso —y hacer frente al uso fraudulento— de los documentos personales expedidos por las autoridades del registro civil. Tras este análisis, se examinan los métodos de integración de las funciones de registro y estadísticas en el marco de los diferentes tipos de estructuras descritas en el capítulo I. La sección concluye con un análisis de cómo se introducen los datos en el sistema y cómo se almacenan en él. En el capítulo IV se ofrece orientación sobre la forma de comprobar la exactitud y la exhaustividad de los datos.

91. Como se mencionó en el capítulo anterior, los organismos nacionales encargados de las estadísticas vitales y del registro civil son entidades separadas, pero es fundamental que se establezcan, mantengan y desarrollen como componentes de un sistema coordinado y coherente de registro y producción de estadísticas vitales. Además, la aparición de interconexiones entre el registro civil y los sistemas de gestión de la identidad añade una dimensión más a la estructura del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En la figura 1 (capítulo I) se ofrece una representación gráfica de estas relaciones y funcionamiento.

92. El registro civil se define como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país, con pleno respeto de las normas que regulan la protección y la privacidad de la información individual²⁵. Es importante destacar el aspecto de la universalidad en relación con los derechos de las personas en lo que respecta al registro de los hechos vitales. Toda persona tiene derecho a ser reconocida como tal ante la ley, como se consagra en el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en varios otros acuerdos mundiales e instrumentos internacionales de derechos humanos²⁶. A este respecto, las leyes, políticas, normas y reglamentos no deben ser un obstáculo para la realización de este derecho. En particular, el registro de los acontecimientos debe realizarse aunque haya expirado el plazo fijado por la ley,

²⁵ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10), párr. 279.

²⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, arts. 6 y 15; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, arts. 25 y 27; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, arts. 25 y 27; Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, arts. 1-4; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965-1969, art. 5 (d) (iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, art. 24; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, art. 15; Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, arts. 7-8; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, art. 29; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, art. 18.

independientemente de la condición migratoria y cualquier otra solicitud que pueda obstaculizar el registro de los hechos vitales que hayan ocurrido en el territorio.

93. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin de registrar los acontecimientos vitales y, por lo tanto, establecer documentos de conformidad con la legislación nacional. La utilidad de estos registros como la mejor fuente de estadísticas vitales está sobradamente demostrada. Los procedimientos de registro de acontecimientos vitales son igualmente importantes para el registro civil como requisito legal y para las estadísticas vitales como fuente de información estadística; de ahí que las tareas que realizan los registradores civiles y las de los estadísticos sean interdependientes²⁷.

²⁷ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 274.

B. Componentes funcionales

94. En la presente sección se describen los procedimientos para registrar los nacimientos y las defunciones que se producen en diversos entornos. También se consideran los requisitos especiales de procesamiento, la coincidencia de los registros y la labor de las unidades que procesan los cambios en el registro y atienden las solicitudes de los usuarios.

95. A continuación se indican el informante o la fuente de información apropiados, así como los suplentes sugeridos, en orden de prioridad para los diferentes tipos de acontecimientos vitales, sobre la base de las orientaciones de la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*²⁸.

²⁸ *Ibid.*, párr. 355.

Nacimiento vivo y muerte fetal: El director de la institución (o la persona designada por él) si el nacimiento tuvo lugar en una institución, o la madre, el padre, el asistente al parto, el pariente más cercano de la madre, o cualquier otra persona adulta que tenga conocimiento de los hechos.

Muerte de lactante: El director de la institución (o la persona designada por él) si el fallecimiento tuvo lugar en una institución, o la madre, el padre, el pariente más cercano de la madre, o cualquier otra persona adulta que tenga conocimiento de los hechos.

Fallecimiento de una persona adulta: El director de la institución (o la persona designada por él) si el fallecimiento tuvo lugar en una institución, o el pariente más cercano del fallecido, o cualquier otra persona adulta que tenga conocimiento de los hechos.

Matrimonio: La novia y el novio.

Divorcio: Cualquiera de las partes, o el solicitante del divorcio.

1. Cómo registrar acontecimientos vitales

96. La manera en la que se registra un acontecimiento vital y se transmite desde el lugar donde el acontecimiento tuvo lugar al sistema de registro civil y estadísticas vitales depende de tres factores principales que causan variaciones en el proceso. El primero es el tipo de acontecimiento vital: el hecho de si se trata de un nacimiento, un fallecimiento, una muerte fetal, un matrimonio o un divorcio marcará la diferencia en el proceso de registro y transmisión. El segundo es el tipo de estructura del sistema: el hecho de si el sistema es centralizado, descentralizado o local desempeña un papel fundamental en los procesos de registro y transmisión. El tercero es el lugar de ocurrencia: si el acontecimiento tuvo lugar en un centro sanitario o no.

97. Los acontecimientos vitales pueden registrarse por lugar de ocurrencia o por lugar de residencia habitual. La mayoría de los países han adoptado el lugar de ocurrencia como norma para el registro de nacimientos, defunciones y muertes fetales. El

registro de acontecimientos vitales por lugar de ocurrencia facilita y acelera el proceso de registro. A medida que los sistemas electrónicos sean más avanzados e interconectados dentro de los países, se hace posible un cierto grado de flexibilidad que permite la inscripción en cualquier punto desde el que los interesados puedan acceder al sistema. Esto puede mejorar el acceso y, por lo tanto, la cobertura. En cualquier caso, al registrar información, es importante incluir tanto el lugar de ocurrencia como el lugar de residencia, de modo que se puedan producir tablas por ambos lugares.

a) Registro de nacimientos

i) Nacimiento en un centro sanitario en un sistema centralizado

98. En este caso, lo mejor es utilizar el procedimiento de registro médico del hospital para informar del acontecimiento al registrador local. Se obtiene información de la madre mediante un formulario de notificación de nacimiento (o un certificado médico) para proporcionar respuestas que se incluirán en el registro oficial. Si la notificación del nacimiento incluye datos estadísticos, se puede buscar información médica sobre la historia prenatal de la madre. En cualquier caso, lo mejor es obtener datos de los registros remitidos al hospital o a la unidad de registros médicos por el médico del paciente justo antes de la fecha prevista de parto. La información de la inscripción del nacimiento requerida para fines legales es un subconjunto de la información que puede proporcionarse en el formulario de notificación de nacimiento, el cual con toda probabilidad incluirá gran cantidad de información estadística de salud, como el peso al nacer, el tipo de nacimiento, etcétera.

99. El documento completado debe incluir una certificación por parte del administrador del hospital, o de la persona que este designe, de que el nacimiento se produjo tal como se indica en el documento. Esto sirve de prueba de que un nacimiento ha ocurrido en esa fecha.

100. El hospital guarda una copia del formulario de notificación, entrega otra copia a los familiares y luego envía el formulario de notificación original al registrador local (por medios físicos o electrónicos). El registrador local lo revisa para comprobar su exactitud y exhaustividad y luego realiza la inscripción (la cual, en principio, difiere del formulario de notificación, ya que incluye información adicional presente en todos los registros oficiales) y la firma o aprueba (física o electrónicamente). El nacimiento ahora se considera registrado y se expide el certificado de nacimiento. La oficina de registro local conserva una copia de la partida de nacimiento y la archiva para que el registrador pueda expedir copias de la misma. En vista de las posibles consecuencias jurídicas, el sistema de registro requiere que la inscripción de un nacimiento sea un acto formal, realizado por los padres o las personas autorizadas y basado en un formulario de notificación de nacimiento certificado por el hospital, el médico o la matrona que atendió el parto. Aunque la presencia de ambos padres es importante, es necesario realizar esfuerzos (a nivel administrativo o legislativo) para eliminar los obstáculos a la inscripción de los nacimientos fuera del matrimonio, ya que el sistema de registro civil debe ser universal.

101. El proceso por el que los hospitales notifican los acontecimientos al registrador local puede ser muy eficiente en cuanto a la calidad y la puntualidad de la información. Sin embargo, esto puede verse afectado por la medida en que los hospitales cumplan con el requisito de remitir las notificaciones al registrador. Esto es particularmente pertinente en los países en los que la atención sanitaria la prestan instituciones privadas y públicas, o en los que el sector sanitario está fragmentado. Los procedimientos de algunas instituciones sanitarias pueden ser más estrictos que los de otras. Esto pone

de relieve la importancia de definir las funciones y el intercambio de datos entre las autoridades sanitarias y las de registro (en ambas direcciones) para evitar procesos costosos que desalienten la cumplimentación de los apartados del registro. Una solución impresionante a este problema es la que ofrece el sistema de registro de Jamaica, descrito en el recuadro 3, en el que el registro se completa desde la cama del hospital y los registros del hospital pueden actualizarse posteriormente con la identidad legal del niño.

102. Si el registro civil del país no está automatizado en absoluto o solo está parcialmente automatizado (solo en las grandes ciudades, por ejemplo), la copia del registro que queda en la oficina local puede ser una fotocopia, una copia en papel carbón o una anotación en un libro encuadernado, y cabe recordar que la anotación en dicho libro requeriría la preparación de un formulario estadístico de nacimiento separado. A continuación, el registro original se envía a la oficina o autoridad nacional de registro para su revisión, indexación, procesamiento, almacenamiento y otros procedimientos. Si la oficina nacional también opera un sistema estadístico y utiliza un formulario combinado de registro civil y estadísticas vitales, la oficina de registro civil puede remitir el registro de nacimiento una vez que se informatice. A fin de evitar la duplicación, normalmente la autoridad del registro civil a nivel central tiene la responsabilidad de informar a la oficina nacional de estadística. En los países en los que no hay una Dirección General del Registro Civil, las oficinas de registro civil del nivel subnacional (estado, provincia u otra división civil importante) informarán a la autoridad estadística central. Independientemente de la forma en que se organicen un país y su sistema de registro civil y estadísticas vitales, para evitar que haya flujos de información fragmentados o duplicados, es esencial que el enfoque sea holístico e integrado.

103. En la actualidad, se espera que todas las transacciones y transmisiones sean digitales, utilizando las redes de área local o Internet. Cuando el acontecimiento se produce, el hospital envía un formulario electrónico de notificación al registrador local, quien verifica la exactitud y la exhaustividad de la información, la incluye como registro oficial y expide el certificado de nacimiento a la familia; luego, este registrador remite el registro a dos direcciones: a la autoridad central del registro civil y al servicio estadístico provincial o central (según la organización y la estructura del sistema estadístico nacional). La autoridad central mantiene la base de datos del registro civil y la remite periódicamente como aportación al sistema nacional de gestión de la identidad; en la actualidad, la actualización diaria es la frecuencia elegida en muchos entornos nacionales (como ejemplo, véase el mapa del proceso para el caso de Namibia en la figura 5). En el escenario digital, es mucho más fácil asignar un NIP en el momento de la inscripción del nacimiento.

104. En principio, la ubicación de una oficina local del registro civil dentro de un hospital o centro sanitario importante, donde más frecuentemente se producen los nacimientos y las defunciones, es el enfoque más ventajoso en términos de eficiencia y precisión y de servicio al público. Esta opción acelera el registro y mejora la precisión, la puntualidad y la exhaustividad del registro. En este caso, la comunicación de los registros vitales y los formularios estadísticos se realiza directamente a las autoridades nacionales de registro civil y estadísticas vitales, por parte del personal del hospital que, en virtud de sus responsabilidades, está directamente familiarizado con el acontecimiento y con las personas involucradas. Un ejemplo de esta práctica se encuentra en el programa de registro desde la cama del hospital organizado por el Departamento del Registrador General de Jamaica (véase el recuadro 3 para más detalles).

Figura 5
Proceso de inscripción de nacimientos en un centro sanitario de Namibia



Fuente: Taller sobre los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Revisión 3, para los países africanos de habla inglesa, celebrado en Addis Abeba del 2 al 5 de diciembre de 2014. Toda la documentación está disponible en: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/ws-hops/Ethiopia/2014/list_of_docs.htm.

Recuadro 3

Jamaica: experiencia en la mejora de la cobertura del registro civil y de las estadísticas vitales mediante la iniciativa del primer certificado de nacimiento gratuito y el programa de registro desde la cama del hospital

El Gobierno de Jamaica, a través del Departamento del Registrador General, ha puesto en marcha dos iniciativas para mejorar su sistema de registro civil: la iniciativa del primer certificado de nacimiento gratuito y el programa de registro desde la cama del hospital. En la primera, todos los niños nacidos a partir del 1 de enero de 2007 que se registran con un nombre tienen derecho a una copia gratuita de su certificado de nacimiento. En la segunda, el Departamento ha colocado funcionarios de registro en los hospitales para llevar a cabo la inscripción de los nacimientos desde la cama para mejorar la cobertura.

Antes de la llegada de estas iniciativas, había varios problemas que afectaban a la inscripción de los nacimientos, entre ellos las largas demoras en la recepción de las notificaciones de nacimientos de los hospitales o, en algunos casos, la no presentación de una notificación. Ello se debía a que muchas instituciones retenían las notificaciones de nacimiento de las madres que tenían pagos pendientes en el hospital. Además, en el caso de los registros basados en las notificaciones recibidas de los hospitales, muchos niños eran registrados por el Departamento sin nombre, ya que sus madres no habían acudido a la oficina del registro civil para completar los trámites de registro. Por último, un gran porcentaje de los padres no proporcionaban sus datos en los registros de nacimiento de sus hijos.

Estas iniciativas mejoraron considerablemente el registro civil en muchos aspectos, en particular:

- aumentando el porcentaje de padres que incluyen sus datos en el registro de nacimiento del niño en el momento de la inscripción;
- aumentando el porcentaje de niños a los que se asigna un nombre al nacer;
- reduciendo las demoras anteriores en la inscripción de los nacimientos, ya que la inscripción se realiza, por así decirlo, "desde la cama".

Recuadro 3 (conclusión)

Véanse a continuación los porcentajes medios para los nacimientos en hospitales antes y después de que se pusiera en marcha el programa de registro desde la cama del hospital:

Media de	Antes del registro desde la cama (2005)	Después del registro desde la cama (2017)
Porcentaje de padres que proporcionan sus datos en el momento de la inscripción	51,0%	70,6%
Porcentaje de niños a los que se asigna un nombre al nacer	27,8%	98,7%
Porcentaje de nacimientos registrados dentro del plazo de tres meses	90,0%	99,7%

ii) Nacimiento fuera de un centro sanitario en un sistema centralizado

105. En el caso de un parto domiciliario con un sistema de registro civil centralizado, la persona que asiste al parto es responsable por ley de completar el formulario de notificación. El orden de preferencia establecido en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* es que el documento sea completado por la madre; el padre; el asistente al parto (un médico, una matrona o una partera tradicional, si sabe leer y escribir); el pariente más cercano de la madre; o cualquier otra persona adulta que tenga conocimiento de los hechos, si nadie más puede hacerlo o está disponible. A continuación, este documento se lleva al registro civil local, que prepara el registro de nacimiento y lo firma. Si los asistentes al parto no pueden rellenar el formulario de notificación, entonces la madre, el padre o un pariente cercano deben informar del acontecimiento (verbalmente), en un plazo estipulado, a un funcionario del registro civil local, que prepara el acta oficial de nacimiento. Muchos países exigen uno o más testigos para registrar un nacimiento cuando no existe un formulario de notificación. El acta de nacimiento original se transmite directamente a las autoridades nacionales de registro y estadísticas vitales, y se conserva una copia para los archivos del registro local para la expedición del certificado y otras funciones de registro.

106. En el caso de un nacimiento en casa, la información proporcionada en el registro de inscripción puede no ser tan exacta como en el caso de un nacimiento en un hospital, en particular si no fue atendido por un médico o una matrona. Esta es una de las razones por las que la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* incluye “Asistente al parto” como tema central.

107. Es importante asegurar que un nacimiento se registre dentro del plazo estipulado por la ley de registro. En general, cuanto más breve sea el plazo estipulado, más exacta será la información proporcionada en el registro de nacimiento. El plazo estipulado para un nacimiento vivo puede variar desde la fecha de ocurrencia hasta un mes. Sin embargo, dependiendo del tamaño de la jurisdicción en cuestión, un informante puede no informar de un nacimiento en casa durante un período de tiempo considerable después del acontecimiento; esto se clasificaría entonces como una inscripción fuera de plazo. Cabe señalar que la “inscripción fuera de plazo” es la inscripción de un acontecimiento vital después del plazo prescrito, pero dentro de un período de gracia especificado (por lo general, un año después de que se produzca el hecho), mientras

que la “inscripción tardía” es la inscripción de un acontecimiento vital después de la expiración del período prescrito por las leyes, normas o reglamentos vigentes, incluido cualquier período de gracia²⁹.

108. Si se reduce al mínimo el número de inscripciones tardías, se reducirá la probabilidad de que se produzcan errores en la notificación estadística de los nacimientos. Un país que, en principio, tiene muchos nacimientos en casa debería adoptar una serie de medidas para garantizar la notificación de esos acontecimientos tan pronto como se produzcan. La participación activa de los registradores locales dentro de la sociedad y su trabajo en colaboración con los trabajadores sanitarios y sociales son indispensables para este proceso.

iii) Nacimientos dentro y fuera de los centros sanitarios en un sistema descentralizado

109. En un sistema descentralizado, la inscripción de los nacimientos se gestiona de manera muy similar a la de un sistema centralizado. La diferencia es que el registrador local transmite el registro civil original directamente a la oficina de registro del estado o la provincia en lugar de a la oficina nacional. Luego la oficina de registro estatal o provincial envía la información a la oficina nacional para la producción de estadísticas vitales para todo el país.

110. Es importante registrar los acontecimientos de una forma estándar en todas las provincias, estados u otras divisiones civiles importantes. Sin embargo, cabe destacar que, en un sistema descentralizado, los registros o formularios de inscripción pueden no ser idénticos en contenido en las diferentes provincias o estados, ya que este contenido está determinado por la legislación provincial y estatal, y no por disposiciones nacionales uniformes. Para asegurar esa uniformidad se requeriría un esfuerzo considerable a nivel nacional, para armonizar tanto el aspecto jurídico del registro civil (por ejemplo, la información que debe presentarse en el certificado de nacimiento para que sea reconocido por todas las provincias o estados) como la producción de estadísticas vitales completas (por ejemplo, qué variables deben incluirse en todos los registros de todas las provincias o estados).

111. Igualmente importante es que cada registro o formulario debe tener un identificador armonizado y único, lo que se logra con más éxito en un sistema centralizado o un sistema descentralizado con una legislación uniforme, que en un sistema totalmente descentralizado. Como se ha explicado en el capítulo I, los sistemas de registro civil contemporáneos de muchos países están autorizados a asignar un número de identificación personal único al nacer y a retirar ese número al fallecer la persona, lo que permite asegurar la correspondencia exacta entre los registros de diferentes fuentes y, por definición, mejora la calidad y la exactitud de la información. Sin embargo, no todos los países asignan números de identificación personal a las personas; de ahí la importancia del identificador único de cada registro o formulario, que puede utilizarse para la comparación automatizada y para detectar duplicaciones y omisiones.

b) Registro de defunciones

112. El proceso de registro de las defunciones depende de las disposiciones particulares de cada país en relación con esos acontecimientos. Puede ser común tener un sistema nacional de agentes funerarios profesionales, directores de funerarias, examinadores médicos o forenses. En estos casos, un médico forense o un examinador médico revisa cada muerte desatendida o repentina. En otros casos, la familia se encarga de notificar a las autoridades del fallecimiento. Según las circunstancias del caso, el método de registro y notificación de los fallecimientos variará. Otro factor que

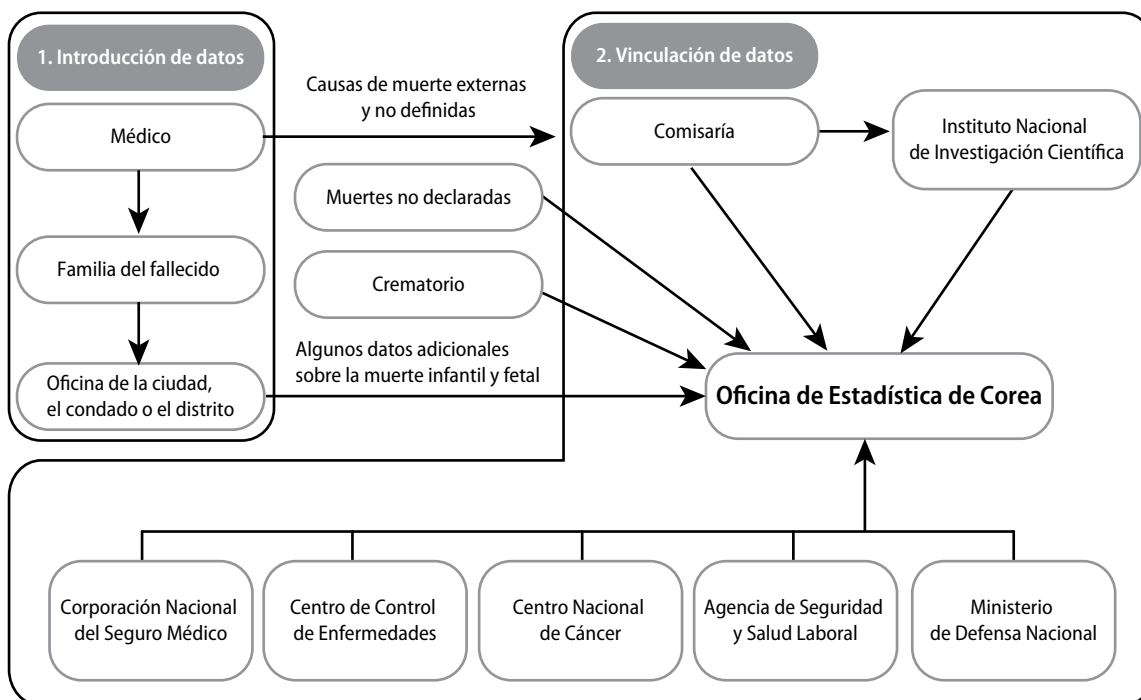
²⁹ Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Rev. 3, párr. 369-370.

hay que considerar es si el certificado de defunción oficial es necesario para la tramitación de las reclamaciones legales de seguros o de herencia. Esto suele ser el caso en los países desarrollados o en las grandes áreas metropolitanas de muchos países. Si este es el caso de la mayoría de los fallecimientos, esto alentará a las familias a informar sobre la ocurrencia de un fallecimiento y a proporcionar los datos con prontitud y de la manera más completa posible.

113. La creación de un sistema sostenible de recopilación de datos para el registro de un fallecimiento, incluidos los datos sobre la causa de la muerte, puede entrañar la participación de múltiples organismos y registros (como ejemplos, véase el mapa del proceso para los casos de la República de Corea y Australia en las figuras 6 y 7 y para Canadá en el recuadro 4). Dado que el proceso de recopilación de datos sobre la mortalidad es crítico, y a veces complejo, es importante que se establezca un comité interinstitucional, en el que participen la autoridad del registro civil, el Ministerio de Sanidad, la oficina nacional de estadística y otros interesados, para determinar el proceso adecuado de recopilación de información sobre la mortalidad, incluidos los datos del registro de defunciones y los datos sobre la causa de la muerte, siguiendo la orientación proporcionada en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* y los consejos de la OMS sobre la Clasificación Internacional de Enfermedades y la solicitud de una autopsia verbal. El registro civil nacional y el comité multisectorial para la coordinación de las estadísticas vitales deberían incluir representantes de la policía y las autoridades judiciales para que conozcan sus funciones en el sistema.

Figura 6

Sistema de registro de defunciones y estadísticas sobre las causas de muerte en la República de Corea



Fuente: Oficina de Estadística de Corea.

114. Una técnica que se utiliza para promover el registro exacto de las defunciones consiste en exigir a las instituciones en las que se producen las defunciones (como hospitales, clínicas, residencias de ancianos o centros de atención de ancianos) que preparen listas de las defunciones que se producen en la institución cada semana o cada mes. Estas listas pueden ser utilizadas por el registrador local para determinar si la defunción se notificó y se redactó el acta de defunción. Además, el requisito del registro del fallecimiento antes de la expedición de una licencia de enterramiento se utiliza a menudo para fomentar el registro universal: esto es particularmente útil en los entornos urbanos en los que los cementerios regulados realizan la mayoría de las inhumaciones e incineraciones. En el apartado (vi) se dan más detalles sobre esta práctica.

i) Causa de defunción

115. La tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* incluye las categorías “Certificador”, “Tipo de certificación” y “Causa de la muerte” entre los principales datos que deben recogerse sobre las defunciones. Esto es significativo, entre otras cosas, en relación con la calidad de la información contenida en el registro de inscripción. Las circunstancias y las causas médicas de la muerte son de suma importancia para el sistema de estadísticas vitales, lo que explica el requisito, en principio, de que el registrador civil solo emita un certificado de defunción si la notificación de la causa de la muerte va acompañada de un certificado médico completo sobre la causa de la muerte³⁰. A pesar de los esfuerzos del sector sanitario y de la autoridad de registro, habrá muertes para las que no haya certificación médica de la causa, en particular las que se produzcan sin atención médica y en zonas rurales. En estos casos, el acontecimiento debe registrarse y el campo de la causa de la muerte debe ser marcado como “pendiente” por el registrador local en el momento de la inscripción. Después, el registrador local debe hacer un seguimiento hasta que se establezca la causa de la muerte, actualizar el registro de defunción en consecuencia y remitir esa información a la oficina de estadística.

116. Con el fin de proporcionar un instrumento amplio y comparable para identificar las causas de muerte y las enfermedades en general, la OMS ha elaborado y mantiene la *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud* (CIE)³¹, incluida una lista básica de causas de muerte³² concebida como punto de entrada a la clasificación completa. La finalidad de la Clasificación es permitir la traducción sistemática de la causa subyacente de la muerte especificada en el certificado médico de la causa de la muerte en un código estadístico a fin de facilitar el análisis, la interpretación y la comparación de los datos de mortalidad y morbilidad que recopilan los países y que estos aceptan comunicar a la OMS. La Clasificación está diseñada para traducir los diagnósticos de enfermedades y otros problemas de salud de palabras a un código, lo que permite el fácil almacenamiento, recuperación y análisis de los datos.

117. El uso original de la Clasificación era categorizar las causas de mortalidad según se registraban en el momento de la inscripción de la muerte y solo más tarde se amplió su alcance para incluir los diagnósticos de morbilidad. Los datos sobre mortalidad codificados mediante la Clasificación contribuyen de manera sustancial a las políticas de salud pública nacionales y mundiales.

118. En el caso de las defunciones atendidas por un médico (que en la mayoría de los casos se producen en hospitales), los médicos rellenan el Modelo Internacional del Certificado Médico de Causa de Defunción³³ recomendado por la Organización Mundial de la Salud. Es responsabilidad del médico que firma el certificado médico de defunción indicar la secuencia de las enfermedades que conducen directamente a la muerte, desde la posible causa subyacente hasta la causa inmediata de la muerte.

³⁰ *Ibid.*, párr. 491.

³¹ Véase www.who.int/classifications/icd/en/ para la historia de la Clasificación, sus diferentes versiones y otros detalles.

³² Véase www.who.int/healthinfo/civil_registration/smol/en/ para obtener más información sobre la lista básica de causas de muerte.

³³ Se puede consultar en www.who.int/healthinfo/civil_registration/ICD_10_SMoL.pdf?ua=1. Véase también el anexo I.

119. Una vez que el médico ha completado y firmado el formulario, es responsabilidad del registrador civil asegurarse de que el formulario (ya sea en papel o en formato electrónico, según el sistema vigente) se combine con otra información necesaria para fines estadísticos y se presente a las autoridades estadísticas para su procesamiento y la producción de estadísticas vitales. Cabe destacar que la causa de la muerte, según lo especificado por el médico, solo puede ser revelada a los parientes más cercanos. No obstante, las autoridades estadísticas pueden compartir datos anonimizados sobre la causa de la muerte con el Gobierno y los organismos internacionales con fines epidemiológicos y de salud pública, de conformidad con los acuerdos de privacidad y confidencialidad vigentes en el país.

³⁴ Organización Mundial de la Salud, *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión (ICD-10)* (Ginebra, 2016). Más detalles se pueden encontrar en <https://icd.who.int/browse10/2016/en>.

120. La codificación tiene lugar como último paso del proceso, siendo una actividad separada de la certificación de la causa de la muerte. El personal encargado de la codificación, que a menudo se encuentra en los organismos centrales de salud o estadística, utiliza la Clasificación para asignar y codificar la causa subyacente de la muerte, definida como “(a) la enfermedad o lesión que inició la secuencia de eventos mórbidos que condujeron directamente a la muerte, o (b) las circunstancias del accidente o de la violencia que produjo la lesión mortal”³⁴.

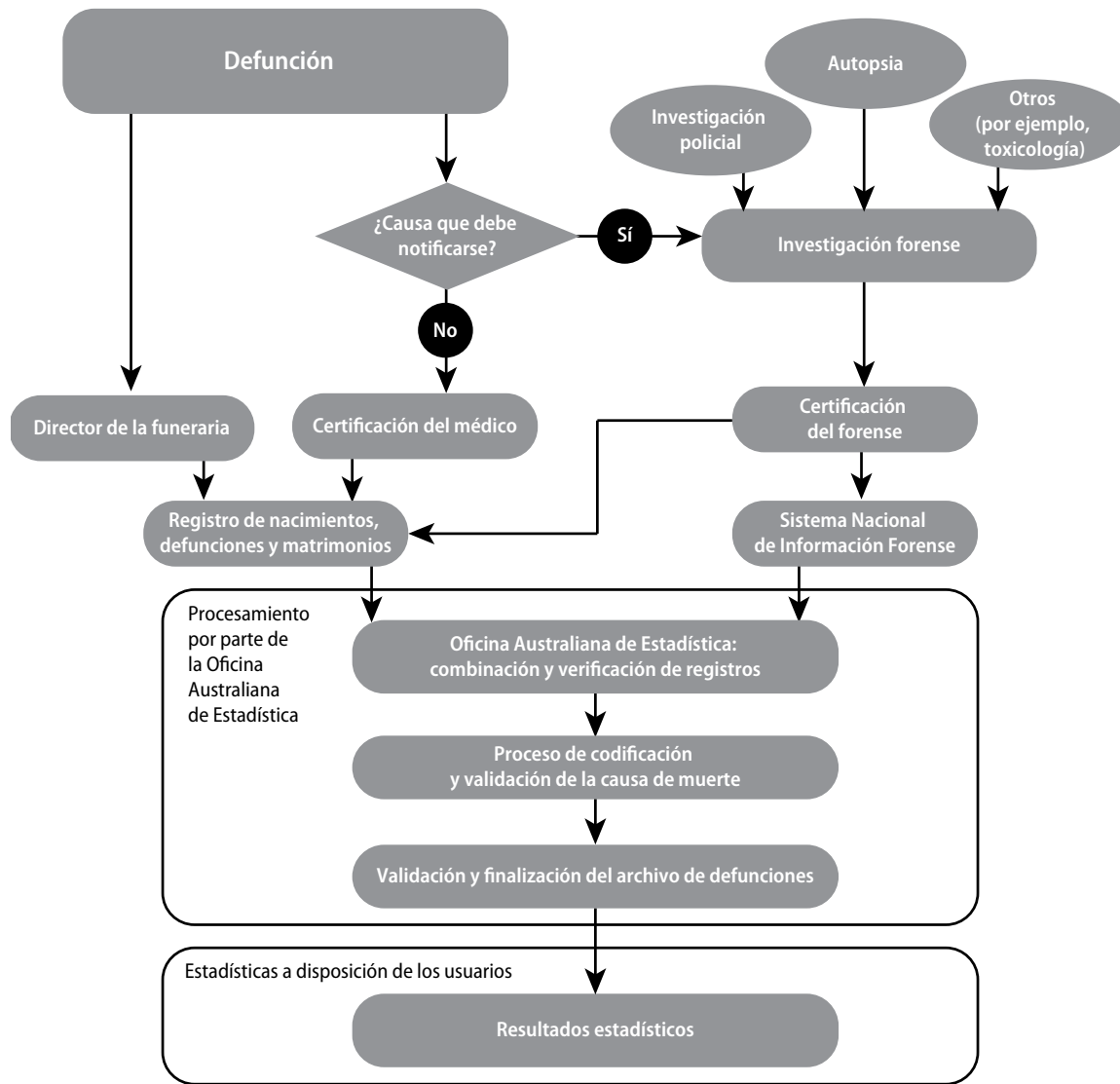
³⁵ OMS, 2016. Disponible en www.who.int/healthinfo/statistics/verbalautopsystandards/en/.

121. Para los casos en que los fallecimientos se producen en el hogar o no es posible la certificación médica de la causa de la muerte, la OMS ha elaborado normas internacionales sobre el uso de la autopsia verbal³⁵ (para más detalles, véanse los párr. 126 y ss. del apartado (iii), sobre los fallecimientos fuera de los centros sanitarios).

122. En los casos de causas externas de muerte, habrá una investigación policial o forense, que inevitablemente lleva tiempo completar. Para asegurar el registro de estas muertes es crucial que los sistemas forenses y los sistemas de registro civil y estadísticas vitales estén vinculados. Si no se logra esto, los estudios epidemiológicos pueden, por ejemplo, mostrar niveles engañosamente bajos de muertes atribuidas a accidentes de tráfico y a la violencia.

123. Como ya se ha mencionado, la creación de un sistema sostenible de recopilación de datos sobre la causa de la muerte, incluidos los datos del registro de defunciones y causa de muerte, puede implicar la participación de múltiples organismos y registros. Como ilustra el ejemplo australiano (figura 7), cuando un médico forense certifica la causa de la muerte, es importante contar con un proceso por el cual el médico forense informa a la autoridad del registro civil y a la oficina de estadística, de modo que sus bases de datos se actualicen y armonicen. A su vez, el ejemplo de Canadá (recuadro 4) muestra la forma en que el nivel central y el provincial interactúan entre sí y con los certificadores a fin de codificar con precisión las causas de muerte.

Figura 7
Sistema australiano de estadísticas sobre la causa de muerte



Fuente: OMS/Oficina de Estadística de Australia.

Recuadro 4

Canadá: verificación de la causa de muerte

La codificación de la causa de la muerte se hace de manera centralizada en Canadá; sin embargo, las oficinas provinciales y territoriales de estadísticas vitales examinan los certificados médicos de defunción antes de presentarlos a Statistics Canada. Se realiza un proceso de verificación a nivel provincial, en el que se contacta con los certificadores para resolver los casos en los que se dan las situaciones que se enumeran a continuación:

- Entradas ilegibles
- Abreviaturas (falta el texto completo)
- Falta la edad del fallecido
- Falta el sexo del fallecido
- Falta la forma de muerte
- Faltan, o no quedan claras, las circunstancias en las que se produjo la lesión (si se informa de una lesión)
- Falta, o no queda clara, la condición por la que se realizó la cirugía (si se menciona una cirugía)
- Falta, o no queda clara, la condición para la que se tomó el medicamento (si se mencionan medicamentos; esto no incluye las intoxicaciones por medicamentos)

(ii) Fallecimiento dentro de un centro sanitario

124. Si el fallecimiento se produjo en un hospital, el médico que atendió a la persona en el centro se encargará de proporcionar el certificado médico de la causa de la muerte, de rellenar la notificación de fallecimiento y de informar a la autoridad del registro civil de la ocurrencia del mismo. El hospital guarda una copia del formulario de notificación, entrega otra copia a los familiares y luego envía el formulario de notificación original al registrador local (por medios físicos o electrónicos). Como se ha mencionado anteriormente, se entrega una copia de la notificación del fallecimiento a la familia del difunto para que pueda completar el proceso de inscripción del fallecimiento y solicitar el certificado de defunción y, si procede, la licencia de enterramiento (véase el apartado (vi) sobre las licencias de enterramiento). El registrador local lo revisa para comprobar su exactitud y exhaustividad y luego prepara el registro de inscripción y lo firma o aprueba (física o electrónicamente). El fallecimiento ahora se considera registrado y se expide el certificado de defunción.

125. Un miembro de la familia o alguien cercano a la persona fallecida debe proporcionar datos personales sobre el difunto para garantizar la exactitud de la información contenida en la notificación de la muerte. Estos datos suelen notificarse por separado de la información de la certificación médica realizada por el médico o el forense. Los datos personales se comunican al hospital, que remite la notificación del fallecimiento al registro local. Coordinar los procesos de registro y combinar correctamente la información contenida en el certificado médico de la causa de la muerte con la de la notificación del fallecimiento en un plazo adecuado puede no ser una tarea fácil. Muchos factores influirán en la elección del procedimiento para hacerlo. Por ejemplo, ¿cómo está organizado el sistema hospitalario? ¿Se llevan a muchas personas de zonas rurales a un hospital central en una gran ciudad para ser atendidas? Cuando una persona muere lejos de su residencia, la familia puede informar del acontecimiento a un registrador local geográficamente alejado del punto en que se completa la información del certificado médico de la muerte. La inclusión de la misma información sobre el

lugar de residencia del difunto y el número de identificación personal (NIP), si lo tiene, tanto en el acta de defunción como en el certificado médico de la causa de la muerte será de particular importancia en esta situación para combinar los registros separados.

126. También habrá situaciones en las que la muerte se produzca fuera de un centro sanitario, principalmente en el hogar, donde no se dispone de un médico ni de un forense. En esos casos, que suelen darse en las zonas rurales, se debe concertar un acuerdo entre el registrador local y la autoridad local encargada de hacer cumplir la ley. La autoridad encargada de hacer cumplir la ley asume las funciones del médico forense y el registrador local reúne la información necesaria de un pariente cercano del fallecido para completar el resto del registro de defunción y expedir el certificado de defunción. A veces el registrador local puede tener que asumir ambas funciones para garantizar la exhaustividad del sistema de registro de defunciones.

iii) Fallecimiento fuera de un centro sanitario

127. Es muy probable que para las muertes naturales que se produzcan fuera de un centro sanitario no haya un certificado médico de la causa de la muerte. En este caso, el acontecimiento debe registrarse y el campo de la causa de la muerte debe ser marcado como “pendiente” por el registrador local en el momento de la inscripción. Después, el registrador local debe hacer un seguimiento hasta que se establezca la causa de la muerte, actualizar el registro de defunción en consecuencia y remitir esa información a la oficina de estadística.

128. En el caso de muertes no naturales, como suicidios, homicidios o accidentes, el médico forense, el examinador médico o la autoridad que investiga el caso proporciona el certificado de la causa de la muerte después de examinar los hechos que rodean el fallecimiento. Las investigaciones forenses suelen llevar mucho tiempo y es posible que la causa no se determine hasta algún tiempo después del acontecimiento. Por consiguiente, estas muertes deben registrarse sin causa médica y marcarse como “pendientes de investigación”.

129. Como ya se ha mencionado, para los casos en que los fallecimientos se producen en el hogar o no es posible la certificación médica de la causa de la muerte, la OMS ha elaborado normas internacionales sobre el uso de la autopsia verbal³⁶. La autopsia verbal es una entrevista que se realiza a los familiares o cuidadores del difunto utilizando un cuestionario estructurado para determinar signos y síntomas y otra información pertinente que puede utilizarse posteriormente para asignar una probable causa subyacente de la muerte. La autopsia verbal es un instrumento esencial de salud pública para obtener una estimación directa razonable de la estructura de las causas de mortalidad en una comunidad o población, aunque no se ha validado como método para atribuir la causa de la muerte en casos individuales. Con vistas a la realización de estudios, es esencial que la base de datos cotejada indique claramente la fuente de la información sobre la causa de la muerte (certificado médico frente a autopsia verbal) para garantizar que se pueda analizar adecuadamente desde un punto de vista estadístico.

130. A este fin, las autopsias verbales entrañan el uso, por parte de entrevistadores capacitados, de un cuestionario diseñado para permitirles reunir información sobre signos, síntomas y características demográficas de una persona fallecida recientemente a través de una persona que conocía al fallecido. De acuerdo con las normas de la OMS para la autopsia verbal, se puede utilizar cualquiera de los tres cuestionarios siguientes: para la muerte de un niño menor de 4 semanas, para la muerte de un niño de 4 semanas a 11 años y para la muerte de una persona de 12 años o más. Para reducir al mínimo el sesgo de recuerdo, se recomienda que las autopsias verbales se realicen tan

³⁶ OMS, 2016. Disponible en www.who.int/healthinfo/statistics/verbalautopsystandards/en/.

cerca de la fecha del fallecimiento como sea culturalmente apropiado, mediante una reunión con un familiar cercano a más tardar un año después del fallecimiento.

131. Es importante señalar que un certificado médico de la causa de la muerte o el registro de una autopsia verbal pueden ser utilizados por un registrador como notificación de la muerte, cuando esta no haya sido notificada de otra manera.

132. Se plantea la cuestión de si el método de la autopsia verbal debe formar parte del registro civil en los casos en que no existe la posibilidad de obtener un certificado médico de la causa de la muerte. A este respecto, cabe señalar que el método de la autopsia verbal es bastante complejo y supone la selección y el examen minucioso de una población de muestra. La entrevista necesaria para rellenar el cuestionario apropiado lleva bastante tiempo y las tradiciones culturales podrían no favorecer tal compromiso con un funcionario del Gobierno. Ello da lugar a la necesidad de realizar inversiones importantes en la recopilación de datos y la supervisión, junto con la capacitación integral de los funcionarios del registro civil y los trabajadores sanitarios con respecto al método de la autopsia verbal para identificar una causa de muerte a nivel de la población en el caso de las personas cuya muerte no haya sido certificada por un médico. Todos estos factores deben tenerse en cuenta al intentar responder a la pregunta anterior³⁷.

133. Los resultados relativos a la causa de muerte obtenidos mediante el método de la autopsia verbal difieren de las muertes certificadas por un médico y deben determinarse con cuidado cuando se presenten a nivel individual en los certificados médicos de defunción y a nivel de la población en los informes de estadísticas vitales en los que se presentan las causas de muerte. La autopsia verbal no sustituye en absoluto al certificado médico de la causa de la muerte. Una causa de muerte derivada del método de la autopsia verbal no debe incluirse nunca en ningún documento legal.

iv) Destino final del difunto

134. En el caso de que un director de funeraria —o un funcionario comparable, como un agente funerario profesional, un funcionario de crematorio o un director de cementerio— sea responsable de realizar la mayoría de los procedimientos, es probable que la responsabilidad de presentar el formulario de notificación del fallecimiento recaiga en el director de la funeraria. En esta situación, el director de la funeraria obtiene la información personal necesaria de un pariente cercano o de una persona que vivía con el difunto y la causa de la muerte y un certificado médico del médico que trataba al difunto o del médico forense, si se dispone de ellos. El director de la funeraria presenta un formulario de notificación de fallecimiento cumplimentado al registrador local, quien realiza la inscripción y firma y emite una licencia de enterramiento o de traslado. Esta última permite al director de la funeraria iniciar el procedimiento correspondiente al destino final del cuerpo. Para facilitar este proceso, una buena práctica que se sigue en algunos países es establecer una oficina de registro local dentro de o junto a las grandes funerarias.

135. No todos los sistemas nacionales cuentan con redes plenamente operativas de agentes funerarios o profesionales responsables de funerarias o crematorios. Sin embargo, hay registradores locales a los que la familia presenta la información relativa al fallecimiento y de los que recibe una autorización para el entierro. Estas oficinas locales de registro deben estar ubicadas en lugares convenientes y estar abiertas en todo momento. Con respecto a la licencia de enterramiento realizan la misma función que el director de la funeraria.

136. La obtención de una licencia de enterramiento o una prueba de registro como condición previa para iniciar el procedimiento correspondiente al destino final del

³⁷ Para una discusión detallada de la integración de la autopsia verbal y el registro civil, véase Don de Savigny y otros, "Integrating community-based verbal autopsy into civil registration and vital statistics (CRVS): system-level considerations", *Global Health Action*, vol. 10, núm. 1: 1272882 (enero de 2017).

difunto en el cementerio no es una práctica universal. Esto significa que, en algunos países, el entierro se produce sin ningún rastro oficial. El primer paso para establecer esta práctica sería incorporar este requisito a la ley de registro civil; después, correspondería a las autoridades locales que administran los cementerios garantizar la aplicación de estas normas.

137. Los procedimientos como los descritos aquí suelen establecer plazos específicos para obtener un certificado médico de defunción y para presentar el formulario de notificación de fallecimiento cumplimentado en el registro local. Por lo general, estos requisitos especifican que el médico o forense debe firmar el certificado antes de que pueda tener lugar el entierro, la cremación o el traslado. Este requisito garantiza que se obtenga toda la información necesaria sobre la naturaleza del fallecimiento mientras el cuerpo esté todavía disponible para realizar pruebas. Según las prácticas culturales que rodean la muerte y el destino final del cuerpo, estos plazos pueden variar. Si es una práctica cultural generalizada deshacerse rápidamente de los restos, se puede imponer un plazo de 24 horas. Normalmente, cuando un profesional se encarga de este proceso, el plazo para obtener la certificación de la causa de la muerte no es superior a tres días. El plazo para presentar el formulario de notificación completo en el registro local puede ser de cinco días. El registrador local completa el registro de defunción y envía el original a la oficina nacional de registro en un sistema centralizado, o a la oficina de registro estatal o provincial en un sistema descentralizado. Se deben fijar plazos fijos para la notificación al nivel superior y estos plazos deben observarse rigurosamente.

v) Procedimientos alternativos

138. Los procedimientos alternativos son protocolos que se establecen para casos en los que no hay directores de funerarias, agentes funerarios profesionales o incluso cementerios, con el fin de obtener los detalles necesarios sobre un fallecimiento. Si había un médico que atendía al difunto por la enfermedad que le causó la muerte, ese médico debería completar el certificado médico de la causa de la muerte. De no ser así, se puede asignar a diversos tipos de trabajadores sociales y sanitarios una función oficial en el sistema de registro civil como notificadores. Además, entre los notificadores oficiosos pueden figurar autoridades religiosas y otros líderes locales. Sin embargo, estos notificadores oficiosos no suelen tener responsabilidades legales en el proceso de registro, lo que los hace menos que ideales como fuentes capaces de proporcionar con precisión y de manera sostenible los detalles necesarios sobre el fallecimiento. Para empezar, no pueden proporcionar información sobre la causa de la muerte. En el mejor de los casos, la práctica de utilizar notificadores informales de defunciones podría ser útil como medida provisional en los casos en que el nivel de exhaustividad del registro de defunciones sea muy bajo, en particular en zonas rurales y remotas.

139. Así pues, el certificado de defunción es un documento esencial que no solo proporciona una confirmación definitiva y permanente del hecho de la muerte, sino que también hace posible la herencia y la liquidación de un patrimonio y, en muchas jurisdicciones, el entierro del difunto, junto con otros derechos de conformidad con las disposiciones legales vigentes (como una pensión).

vi) Utilización de una licencia de enterramiento o un permiso de traslado

140. Este método puede ser útil para mejorar la exhaustividad del registro de defunciones. Establece un control adicional para garantizar que el médico o forense certifique la causa de la muerte en el certificado médico de defunción dentro del plazo prescrito. Por lo general, la licencia de enterramiento es expedida por un registrador local una vez que el acta de defunción se ha completado correctamente, incluido el

certificado de la causa de la muerte firmado y completado. En los lugares donde la eliminación inmediata del cadáver es una estipulación legal o religiosa, el requisito de un certificado médico exacto y completo de la causa de la muerte en el momento del registro puede dar lugar a una distorsión y a una causa de muerte inexacta. Para asegurar que la entrada de la causa de la muerte es fiable, el médico puede pedir pruebas bioclínicas o una autopsia clínica. Esto retrasará la determinación final de la causa de la muerte. En esos casos, el acontecimiento de la muerte debe registrarse y la información sobre la causa de la muerte puede marcarse como “pendiente de investigación” y añadirse una vez que se disponga de los resultados.

141. El crematorio o cementerio necesita el permiso o una prueba de registro antes de iniciar el procedimiento correspondiente al destino final del cuerpo. Este sistema solo será verdaderamente eficaz en las jurisdicciones en las que el cementerio o crematorio estén debidamente cercados y vigilados y un sacristán o alguna persona similar esté de guardia para recoger el permiso. Si el registro de la defunción es un requisito obligatorio para el entierro, es esencial que los procesos de registro se faciliten proporcionando más puntos de registro o disponiendo de sistemas electrónicos.

142. Una variación de la expedición del permiso por el registrador local es el uso de permisos autoexpedidos. Esto se logra colocando una hoja de papel carbón detrás de la sección del acta de defunción que indica el nombre y la fecha de la muerte y detrás de la casilla para la firma del certificador. La copia en papel carbón puede utilizarse como licencia de enterramiento o permiso de traslado. Demostrará que el médico o forense ha realizado un certificado médico de defunción. Esta variación resuelve el problema de que un registrador local no esté disponible fuera del horario comercial o en fines de semana o festivos. Sin embargo, la inscripción de la defunción debe realizarse en el registro local al siguiente día hábil.

c) Inscripción de matrimonios

143. Como se indica en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*³⁸, el matrimonio es el acto, la ceremonia o el proceso por el que se constituye la relación jurídica de los cónyuges. La legalidad de la unión puede establecerse por medios civiles, religiosos o de otro tipo reconocidos por las leyes de cada país. Es posible que los países quieran ampliar esta definición para abarcar las uniones civiles. En ese caso, la expresión “unión registrada” suele referirse a una construcción jurídica que entraña la inscripción ante las autoridades públicas de conformidad con las leyes de cada país y que se convierte en la base de obligaciones conyugales legales entre dos personas. La inscripción de un matrimonio es una prueba tangible del reconocimiento oficial del proceso de formación de una familia.

144. Así pues, a diferencia de los nacimientos y las defunciones, los matrimonios son construcciones sociales y se llevan a cabo de una manera que depende completamente de las convenciones sociales particulares. Por consiguiente, no existe un procedimiento de registro normalizado que sea válido en todos los países. Como muestra la figura 1 del capítulo I, los matrimonios pueden ser celebrados ante diversas personas e instituciones autorizadas, siendo las más comunes los líderes religiosos, los jueces del Juzgado de Paz, los secretarios judiciales y los líderes de comunidades. Estas personas autorizadas o los propios cónyuges tienen la obligación de informar a la autoridad del registro civil sobre el acontecimiento para que este quede debidamente registrado.

145. No se puede sugerir una recomendación más específica sobre el proceso y el flujo de información, dada la gran diversidad de prácticas matrimoniales, incluidos los matrimonios de derecho común. No obstante, la recomendación fundamental es que

³⁸ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 2.

todos los matrimonios que se produzcan en el país deben contabilizarse y registrarse de conformidad con la ley.

2. Requisitos especiales de tramitación para los registros de inscripción

146. En la presente subsección se examinan algunos requisitos y métodos de tramitación especiales utilizados para modificar los registros, registrar las adopciones y tramitar los cambios jurídicos en los registros. La mayoría de estos métodos están relacionados con los registros de nacimientos, pero hay algunos cambios que deben llevarse a cabo también para las defunciones. Algunos países también pueden tener procedimientos de modificación, por ejemplo, para los registros de matrimonios, para anotar cuándo un matrimonio termina en divorcio o en una separación judicial.

a) Modificación de los registros

147. La modificación de los registros se refiere a las correcciones efectuadas en los registros que contienen información incorrecta; las modificaciones se especifican y se estipulan en la ley. Por lo general, los procedimientos administrativos para la modificación de un registro son mucho más rápidos que los judiciales, pero la elección del procedimiento dependerá del marco legal y normativo vigente. Recientemente, y para ciertos tipos de modificaciones, los países han dado preferencia a los procedimientos administrativos a fin de mejorar sus servicios al público y los tiempos de respuesta. Hay varios niveles en los que se hacen correcciones, dependiendo del tiempo transcurrido desde que se registró el acontecimiento en cuestión. Algunos errores pueden detectarse casi inmediatamente en el momento de la tramitación inicial de la inscripción en la oficina de registro local. Esta fase puede denominarse “fase de verificación temprana”. Hay un segundo grupo de errores que también dependen del suministro de información adicional o corregida por una persona ajena a la oficina. Por lo general, este segundo grupo no puede ser detectado inmediatamente, aunque muchos de estos errores se hacen evidentes durante el primer año de existencia del registro.

148. Un procedimiento administrativo es lo más adecuado para la corrección de errores u omisiones manifiestos, mientras que un procedimiento judicial es la vía óptima para las modificaciones que puedan tener consecuencias jurídicas, como las relacionadas con la maternidad, la paternidad o el cambio de sexo. Por consiguiente, es aconsejable disponer de métodos separados para las modificaciones durante el primer año de existencia del registro, distintos de los que se hacen más adelante a lo largo de la vida del documento. El período de un año también puede ser útil para determinar el método que debe seguirse en el caso de la inscripción tardía de un nacimiento.

149. Se debe llevar un registro de todos los cambios. Además, el sistema de referencias para las modificaciones debe permitir la reconstrucción del historial del registro, en otras palabras, hacer posible el rastreo cronológico hasta una inscripción original. Este proceso se examina con más detalle en el capítulo III.

150. El registrador local puede estar facultado para ocuparse de las correcciones en la fase de verificación temprana. Por ejemplo, podría descubrirse, al examinar el acta de nacimiento, que la fecha de nacimiento de uno de los padres figura con el mismo año que la del niño. Esto obviamente es un error administrativo. Una llamada telefónica al hospital o una nota al informante permitirá por lo general al registrador local obtener la información correcta. Además, en la mayoría de los sistemas de registro contemporáneos, el registrador local dispondrá de un conjunto de herramientas informáticas para ayudarlo con la modificación durante esta fase temprana. A medida

que los registros se crean o se transfieren digitalmente, una serie de modificaciones informáticas alertarán al registrador de la existencia de un posible error, como el descrito anteriormente. En esta situación, las correcciones durante la fase de verificación temprana se incorporarán en la aplicación informática para la creación de un registro de inscripción. Las validaciones y alertas digitales reducen al mínimo los errores cuando se introduce la información en el sistema de registro civil, al igual que el uso de un identificador único (NIP), porque hay ciertos campos y datos que se adjuntan a cada NIP individual y que no pueden modificarse fácilmente, entre otros la fecha de nacimiento de los padres, como en el ejemplo citado anteriormente.

151. No obstante, seguiría siendo necesario comprobar cuidadosamente el contenido del registro de inscripción antes de introducirlo en el sistema como inscripción definitiva. Por ejemplo, es necesario comprobar cuidadosamente la ortografía de los nombres y, si bien las aplicaciones informáticas pueden ser útiles en este proceso, la decisión final debe ser tomada por el registrador y las personas involucradas.

152. Aparte de las correcciones tempranas, podrían ser necesarias modificaciones que entren en la categoría de “año en curso”. Una de ellas sería el establecimiento (reconocimiento legal, voluntario u obligatorio) de la maternidad o paternidad de un niño nacido fuera del matrimonio. Las leyes particulares que rigen en un país (o estado o provincia) determinarán la forma en que se establecen las paternidades. Algunas jurisdicciones permitirán que se añada un padre a un registro mediante una declaración jurada de los padres solteros. Otras jurisdicciones pueden requerir algún tipo de acción judicial o legal para establecer la paternidad. En cualquier caso, debe desarrollarse un método para añadir la información del padre al registro de nacimiento, que debe utilizarse de forma coherente en todo el sistema de registro civil. La autoridad del registro civil debe preparar manuales de instrucciones en los que se detallan los procedimientos, normas y reglamentos de conformidad con las leyes sobre el establecimiento de la paternidad, el uso de un apellido y otras cuestiones conexas. Con el mismo espíritu, la autoridad del registro civil debe llevar a cabo una serie de medidas de capacitación para los registradores locales, los funcionarios encargados de registros médicos, los funcionarios del servicio exterior y otro personal involucrado, a fin de garantizar la aplicación uniforme de las leyes, normas y reglamentos.

153. El caso más sencillo es aquel en el que no aparece en el registro ninguna información previa relativa a un padre. En este caso, una vez cumplidos los requisitos legales pertinentes (declaraciones juradas o determinación judicial), la información puede añadirse directamente al registro original. Se guardan copias de la documentación legal requerida en un archivo. Este archivo debe estar asociado al registro de nacimiento mediante el uso del número de registro único ya asignado al nacimiento. Al introducir cambios en los registros del año en curso, es importante remitir los registros modificados al organismo de estadística, de modo que las estadísticas vitales reflejen con exactitud el contenido y la información de la base de datos del registro civil.

154. En algunos casos, el nombre y la información de otro hombre puede ya figurar como padre en el registro de nacimiento. Puede ser que la madre estuviera casada en el momento del nacimiento pero el marido no era el padre biológico. Podría haber habido un procedimiento judicial que impugnara la paternidad del niño. En estos casos, se debe realizar un nuevo registro de nacimiento que refleje los nuevos hechos de la paternidad. El registro original debe guardarse en el archivo con los documentos jurídicos relacionados que se hayan utilizado para establecer el cambio. A efectos de trazabilidad, el nuevo registro de nacimiento debe llevar el mismo número que el registro original sellado, incluido el número de identificación personal (NIP) asignado al recién nacido (si se le asignó un NIP). Es particularmente importante asegurarse de

que el nuevo registro sea remitido a la base de datos del registro civil central y al organismo de estadística y que el antiguo sea eliminado.

155. Otras modificaciones durante el primer año pueden ser, por ejemplo, la adición de nombres del niño, cambios en la edad o el lugar de nacimiento de los padres o correcciones ortográficas. Dependiendo del tipo de sistema que haya, estas correcciones siguen la misma lógica que la presentada en los párrafos anteriores: corregir los registros y asegurar que las correcciones se reflejen en las principales bases de datos del registro civil y de estadísticas vitales, y que se lleve un registro de todos estos cambios.

156. Otras modificaciones pueden realizarse más adelante, como el cambio de nombre o de sexo, y a menudo pueden implicar algún tipo de resolución judicial. Cuando está previsto en la ley, el procedimiento para el cambio de sexo debe tratarse como una modificación, no como una sustitución del registro. Puede dar lugar a la emisión de un nuevo número de identificación personal (NIP) si el país utiliza un NIP que contenga información sobre el sexo³⁹. En cualquier caso, debe crearse un archivo de enlace para asegurar una conexión permanente entre la identidad original y la nueva.

157. En muchas comunidades de diferentes países los niños solo reciben un nombre después de un determinado periodo de tiempo desde de su nacimiento. Este desfase entre la fecha de nacimiento de un niño y el momento en que recibe su nombre puede variar desde unos pocos días hasta incluso varias semanas; está vinculado principalmente a las prácticas religiosas y las normas sociales de las diferentes comunidades y puede variar en función de estas. En muchos países las leyes de registro establecen que cada niño debe ser inscrito con un nombre. Esto suele constituir un obstáculo serio para la inscripción de los nacimientos en esos países. A menudo, el tiempo de demora en la asignación de un nombre excede el período límite para el registro previsto en la ley. Esto causa grandes dificultades a los padres, ya que en estos casos tienen que seguir el proceso más complicado para una inscripción fuera de plazo o tardía. Con el aumento del número de partos en instituciones, cada vez son más los países que ofrecen servicios de registro dentro de las instituciones sanitarias para poder prestar servicios de registro rápidos, incluida la expedición de certificados de nacimiento a las madres antes de que sean dadas de alta del hospital. Sin embargo, en los países donde es común la demora en la asignación de un nombre a los niños, el propósito único de ofrecer estos servicios dentro de una institución sanitaria no se logra, ya que a esas madres (a las que no dan nombre a los niños antes o inmediatamente después de su nacimiento) se les deniega la inscripción, lo que da lugar a una enorme pérdida de oportunidades.

158. Con el fin de superar este cuello de botella, algunos países están animando a los padres a decidir el nombre de sus hijos antes o inmediatamente después del nacimiento. Sin embargo, las prácticas religiosas y las normas sociales no se pueden modificar de un día para otro, y tal vez ni siquiera sea deseable tal cambio. Algunos países han encontrado una forma de solucionar este problema, ofreciendo la posibilidad de inscribir un nacimiento sin el nombre, indicando, por ejemplo, “Niña” o “Niño”, y fijando una fecha límite distinta para la inserción posterior de un nombre, siguiendo un procedimiento establecido. En tales situaciones, sin embargo, correspondería al registrador obtener una solicitud por escrito con los documentos adjuntos si fuera necesario y, una vez verificado que la solicitud es de buena fe, insertar el nombre del niño y también hacer una anotación apropiada en la columna de observaciones del registro indicando, entre otros detalles, la fecha de inserción. Siguiendo este método, se puede expedir un certificado de nacimiento en el que figure el nombre del niño a los padres rápidamente.

³⁹ Por esta razón, se recomienda que el PIN no contenga ninguna información sobre el sexo, la zona geográfica, la fecha de nacimiento o cualquier otra información personal.

b) Adopción y otros cambios jurídicos

159. La adopción supone otra categoría importante de cambios en el registro que debe considerarse aquí. Una vez más, las prácticas de los países (o estados o provincias) variarán de acuerdo con sus normativas legales y sistemas en materia de adopción. La mayoría de las jurisdicciones tendrán un sistema para sellar los datos de nacimiento previos a la adopción y mantendrán confidencial la adopción. En lo que respecta al registro de nacimiento, esto se logra mediante un nuevo registro de nacimiento que refleje los datos de nacimiento de los nuevos padres. En principio, el lugar y la fecha de nacimiento del niño no se modifican, ni tampoco el NIP, si se le ha asignado uno. El identificador o número único del nuevo registro también debe permanecer inalterado. El registro original y los documentos legales relacionados con la adopción se sellan, utilizando el número de registro único como referencia cruzada. Esto es importante en caso de que sea necesario recuperar el original si la adopción se anula posteriormente o si es necesario remitirse a él a efectos administrativos. La información original relativa a los padres del niño adoptado puede ser de importancia crucial en el caso, por ejemplo, de las enfermedades de transmisión genética, donde la consulta del registro original puede ser de importancia crítica para el tratamiento médico.

160. Cabe mencionar también aquí la práctica ilegal de los “partos simulados”, que tiene por objeto evitar el largo y complejo procedimiento legal de adopción. En estos casos, los padres adoptivos, con o sin el consentimiento de la madre o el padre biológicos, registran el nacimiento directamente en sus propios nombres, como si fueran los padres biológicos del niño. Si la madre adoptiva se encuentra todavía en edad fértil, y dado que la función de los registradores locales es puramente administrativa, es posible que no se detecte la inscripción de un nacimiento simulado. Deben existir mecanismos dentro del procedimiento para evitar esta práctica.

161. Las inscripciones tardías de nacimientos representan otro grupo de registros que deben considerarse dentro de la categoría de modificaciones y correcciones. La inscripción fuera de plazo es la inscripción de un acontecimiento vital fuera del plazo previsto por la ley pero dentro del período de gracia; se suele considerar como período de gracia un año después del acontecimiento vital⁴⁰. La inscripción tardía es la inscripción de un acontecimiento vital después de que haya expirado el período de gracia. Incluso en los mejores sistemas de registro civil es probable que se produzcan inscripciones tardías. Dependiendo del tiempo de demora, estos registros pueden dar lugar a omisiones en las estadísticas vitales tabuladas si se realizan después de que el archivo de registros de un año determinado haya sido sometido a su procesamiento final.

162. Cabe destacar que, en sentido estricto, en el caso de la inscripción tardía de un nacimiento no se trata ni de una modificación ni de una corrección. Sin embargo, se considera aquí porque tiene similitudes con un registro corregido en el sentido de que se requiere documentación específica más allá de la que normalmente se requiere para una inscripción de nacimiento original. El proceso de inscripción de un nacimiento una vez transcurrido el plazo estipulado por la ley se suele desglosar en varias categorías, según la duración de la demora⁴¹. Si la demora en la inscripción del nacimiento no supera un año a partir de la fecha de nacimiento, el procedimiento es el más sencillo. Puede ocurrir que, aunque un médico o una matrona estuvieran presentes en el nacimiento o el nacimiento tuviera lugar en una institución, por alguna razón la inscripción no se realizara dentro del plazo previsto. En esos casos, se acepta por lo general que el registro de nacimiento sea completado por los asistentes apropiados y por el registrador local.

163. En el caso de un nacimiento en casa, normalmente se puede realizar la inscripción durante el primer año con la ayuda del registrador local. Una vez transcurrido un

⁴⁰ Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Rev. 3, párr. 369.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 369-373.

Recuadro 5 Gestación subrogada

La gestación subrogada, un arreglo entre una mujer que acepta llevar un embarazo para otra persona o personas que, después del nacimiento, se convierten en los padres del recién nacido, es cada vez más común en el mundo contemporáneo. Las leyes nacionales que regulan la gestación subrogada varían sustancialmente, desde la prohibición total de la práctica hasta la autorización de la misma, especificando las condiciones que deben incluirse en el acuerdo entre las partes.

Por definición, la gestación subrogada plantea una serie de cuestiones éticas, relacionadas principalmente con el hecho de que se compensa a las mujeres por iniciar o mantener el embarazo de un bebé que va a ser adoptado por personas no emparentadas. Igualmente importante es la dimensión moral del acuerdo subyacente: ¿Hasta qué punto los derechos de la mujer sobre el uso de su propio cuerpo se ven afectados por los acuerdos de gestación subrogada? ¿Cuáles son las implicaciones éticas de un aborto inducido en un acuerdo de este tipo, o si surge un problema de salud en la mujer o el feto durante el embarazo? También plantea una serie de preguntas sobre la maternidad, tanto en términos naturales como sociales.

Desde el punto de vista de la teoría jurídica, los acuerdos jurídicos relativos a la gestación subrogada también son objeto de un debate cada vez más intenso. El núcleo del problema es la naturaleza del contrato de gestación subrogada: ¿Es similar a la contratación de mano de obra? Este tipo de acuerdo requiere la especificación de los derechos y obligaciones de cada parte contratante. Además, ¿debe tratarse la gestación subrogada altruista (cuando se reembolsan los gastos relacionados con el embarazo) en el mismo marco legal que la gestación subrogada comercial (cuando la compensación se extiende más allá de los gastos relacionados con el embarazo)?

Independientemente de cómo y si la gestación subrogada está regulada, la lógica esencial del registro civil, en los casos en que la gestación subrogada es legal, exigiría que el registrador completara un registro de nacimiento con toda la información sobre la madre biológica, ya que la presunción legal es que ella es la madre legal del niño. Solo después de eso los padres subrogados iniciarán el proceso de adopción legal y se aplicarán los procedimientos descritos anteriormente.

año, es habitual que se exijan pruebas adicionales de los hechos del nacimiento, dada la naturaleza jurídica del registro. No es raro que se exijan declaraciones juradas a los presentes en el nacimiento. Un expediente médico durante el embarazo o un registro de una visita pediátrica posterior demostraría que se ha producido un embarazo. Una factura de servicios públicos, impuestos o alquiler puede servir como prueba de residencia en el momento del nacimiento. Estos requisitos tienen por objeto garantizar no solo que la información suministrada sea exacta, sino también evitar que se presente una falsa partida de nacimiento con fines fraudulentos.

164. En el caso de demoras más prolongadas, para poder registrar el nacimiento se requieren varias pruebas adicionales sustanciales de los hechos del nacimiento. En algunos casos, puede requerir procedimientos y resoluciones judiciales. La inscripción tardía tantos años después del acontecimiento es un servicio para los ciudadanos que, de otro modo, tendrían que proporcionar pruebas alternativas del nacimiento a diversos organismos solicitantes a lo largo de su vida. Por consiguiente, al elaborar la lista de documentos necesarios para la inscripción fuera de plazo de un nacimiento, la ley de registro debería exigir, como mínimo, los documentos que exigiría el organismo externo más estricto. La oficina de registro enumera los documentos específicos pre-

sentados como pruebas en la inscripción tardía de nacimiento, y garantiza su autenticidad. De este modo, el ciudadano solo necesita pasar por este procedimiento una vez. La imposición de requisitos menos estrictos supondría un riesgo para la integridad del sistema de registro.

165. Las inscripciones tardías realizadas más de un año después del acontecimiento no suelen incluirse en las estadísticas vitales del año en que se producen. Si hay un gran porcentaje de estos casos, las estadísticas vitales pueden distorsionarse. Mediante campañas públicas se debe tratar de reducir al mínimo las inscripciones tardías para que la precisión de las estadísticas vitales siga siendo alta. En los países donde se asigna a cada persona un NIP en el momento de la inscripción del nacimiento y este es exigido por todos los proveedores de servicios, en particular los sanitarios, la proporción de inscripciones tardías es casi insignificante.

C. Actividades del sistema de registro civil

166. En la presente sección se explican en detalle las formas de responder a la necesidad del público de disponer de registros vitales; también se examinan las necesidades de quienes comunican datos jurídicos, demográficos o estadísticos al sistema, y se considera la circulación de registros y la prevención del uso fraudulento de los documentos bajo la custodia de las autoridades del registro civil.

1. Servicios al público

167. En el momento de un acontecimiento vital (nacimiento, defunción, muerte fetal, matrimonio o divorcio) el registro cuidadoso y detallado de los hechos que rodean el acontecimiento es una confirmación concluyente de que el acontecimiento realmente ocurrió. Por consiguiente, el registro gratuito de los acontecimientos vitales que ocurren en la jurisdicción es el primer servicio de la oficina al público. A este respecto, es responsabilidad de la autoridad de registro llegar incluso a las zonas geográficas más remotas y de difícil acceso del país. En esas zonas, en las que la población tiene un acceso limitado a los centros de registro, las unidades móviles de registro pueden mejorar la cobertura del registro. Con esta técnica, el personal de registro viaja (por ejemplo, en barco, avioneta u otro vehículo) a diversos sitios rurales en momentos programados y registra los acontecimientos que se hayan producido en el intervalo desde la visita anterior. Los líderes de las aldeas, los trabajadores sanitarios locales, las parteras tradicionales o las propias familias pueden comunicar la información. Esta estrategia se considera una medida provisional hasta que sea posible mantener oficinas locales de registro permanentes en esas zonas.

168. El segundo servicio consiste en emitir un certificado gratuito que confirma no solo la ocurrencia del hecho, sino también la identidad de todas las personas involucradas. La conservación de los registros —garantizar que estén a salvo de los desastres, tanto naturales como causados por el hombre— es un servicio igualmente importante para el público.

169. Hoy en día, los asientos del registro civil son, en la mayoría de los casos, de naturaleza digital. Se almacenan en servidores mantenidos por la oficina de registro civil. La conservación de los registros supone esencialmente la realización de todos los procedimientos necesarios para garantizar que se hagan copias de seguridad de los servidores de forma regular y que se establezca un mecanismo plenamente operativo a tal efecto. La práctica de instalar servidores con un contenido idéntico y procedimientos de actualización en diferentes puntos geográficos del país ha demostrado ser ventajosa en caso de desastres, ya que rara vez se da el caso de que todo el país se vea afectado

por un acontecimiento de este tipo. En algunos casos, esos servidores espejo se han ubicado en un país lejano, lo que garantiza aún mejor la conservación de los registros. Los riesgos de privacidad y confidencialidad que surgen en estos casos y las medidas necesarias para reducirlos al mínimo han de estudiarse a fondo.

170. La informatización del proceso de registro civil es una evolución reciente y en muchos países los asientos del registro civil se han conservado mediante tecnologías analógicas, como los microfilmes. Esto ha dado lugar a un enfoque híbrido, que combina elementos de dos o más sistemas, en el que se mantiene el sistema actual, mientras que se introduce de forma gradual un sistema más eficiente. El uso del microfilm como copia de seguridad a medida que se va pasando a un sistema de registro informatizado es una práctica común. Un sistema dual que combina la informatización y la tecnología de disco óptico puede ofrecer las mejores características de ambos sistemas.

171. La producción de copias certificadas de los registros que se han realizado y conservado es otra de las principales actividades de las oficinas de registro civil. Este servicio puede variar desde la preparación de extractos copiados a mano de un registro en papel (en el caso de registros antiguos no informatizados) hasta la emisión de un certificado por ordenador en una variedad de formatos. El tamaño del archivo de la jurisdicción, el nivel de demanda del público y la disponibilidad de recursos determinarán la respuesta en este ámbito. Debería existir una directriz, establecida en la legislación y los reglamentos, que determine que la información relacionada con los registros de acontecimientos vitales individuales no se debe divulgar salvo a personas específicamente autorizadas, como los propios inscritos, sus representantes legales, un pariente cercano, como el cónyuge, los padres o los hijos, u otra persona que tenga un derecho directo y tangible sobre los hechos descritos en el registro⁴². Se deben establecer controles y mecanismos de protección para la consulta de los registros (tanto en papel como en formato electrónico) a fin de reducir al mínimo el fraude. Un ejemplo de controles y mecanismos de protección eficaces puede encontrarse en el sistema de consulta electrónica usado por el Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile (véase el recuadro 6 para más detalles).

⁴² *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 394.

Recuadro 6

Chile: controles y mecanismos de protección implementados por el Servicio de Registro Civil e Identificación en la producción de copias certificadas

El Servicio de Registro Civil e Identificación realiza el registro y la certificación de los acontecimientos vitales mediante una base de datos centralizada. Cuando se introduce el número de identificación personal del solicitante, el sistema rellena automáticamente la información que puede recuperarse de los registros de los miembros de la familia. Estos campos están codificados, por lo que solo los registradores autorizados pueden modificarlos.

Para obtener copias certificadas, los usuarios pueden acceder a una base de datos pública en línea, donde los documentos pueden recuperarse fácilmente. Los documentos descargados contienen un código de verificación digital que puede ser leído y validado por otros proveedores de servicios, como instituciones sanitarias, de seguros y educativas, entre otros.

Así pues, se presta menos atención a las características de seguridad del papel en comparación con el sello, la cadena o el códigos digitales, los cuales permiten no solo verificar la validez de la información contenida en el documento, sino también la transmisión electrónica de los datos. Este sistema también permite obtener copias certificadas, reconocidas por el convenio por el que se suprime la exigencia de legalización de los documentos públicos extranjeros (Convenio sobre la Apostilla), en el extranjero.

172. Con los sistemas modernos, la expedición de copias certificadas se basa en un procedimiento totalmente automatizado, en el que el motor de búsqueda identifica el registro apropiado en la base de datos, lo recupera y lo envía a la impresora. El papel utilizado para la impresión debe tener características difíciles, si no imposibles de reproducir, que ofrecen protección contra la falsificación, la alteración o la manipulación. Estas incluyen las marcas de agua, la impresión calcográfica y los hologramas, entre otras.

173. Otra consideración en un servicio de emisión de copias es el formato que se puede ofrecer al solicitante. Las oficinas pueden proporcionar copias de tamaño completo y copias de tamaño cartera. Obviamente, cuantas más opciones se ofrezcan, más recursos se necesitarán. En un sistema informatizado, es factible ofrecer tanto una copia informática de tamaño completo como una copia informática de tamaño cartera. Para generar la copia de tamaño cartera solo se necesita un programa informático adicional y, normalmente, una impresora adicional en la que se pueda cargar el papel de tamaño cartera. Dependiendo de su capacidad, el sistema también podría configurarse para producir y difundir copias electrónicas o identidades digitales⁴³.

⁴³ Para un examen más detallado de la noción de "identidad digital", véase el capítulo VII.

174. Mientras que el método tradicional para obtener una copia certificada de un asiento en el registro civil consistía en visitar la oficina local del registro civil y solicitar la copia en el mostrador, las circunstancias actuales requieren el desarrollo de una serie de procedimientos diferentes para atender al público. Las solicitudes por correo, por ejemplo, requerirían una comprobación manual de cada una de ellas para verificar si se incluyen todos los elementos necesarios, como los datos del solicitante, la tasa y demás. La opción de presentar solicitudes de copias certificadas de asientos del registro civil por teléfono también debe sopesarse cuidadosamente en relación con una serie de factores, como la modalidad de tramitación de la tasa y la comprobación de la identidad del solicitante.

175. Más concretamente, el sistema de registro civil debe garantizar que las solicitudes puedan realizarse en línea; el uso omnipresente y creciente de Internet para transacciones de todo tipo hace que el desarrollo de esos servicios sea una necesidad. El desarrollo de la opción de Internet también es complementario al de la administración electrónica, es decir, la utilización de las tecnologías de la información y comunicación actuales para mejorar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos —en esencia, el proceso de interacciones digitales entre los ciudadanos y su Gobierno—. Con ese fin, la autoridad del registro civil debe invertir en la elaboración de formularios electrónicos en línea para la presentación de solicitudes de copias certificadas de asientos del registro civil, junto con sistemas de entrega y mecanismos de protección sólidos. Se recomienda encarecidamente la creación de un portal electrónico que ofrezca múltiples servicios al público, incluidas las solicitudes de copias de certificados, con un sistema de acceso seguro⁴⁴.

⁴⁴ Noruega, por ejemplo, tiene un portal de este tipo, llamado "Altinn" (www.altinn.no/).

176. Las preocupaciones que es preciso abordar al desarrollar estas interfaces van desde garantizar la privacidad y la confidencialidad de las transacciones y mantener la eficiencia en la prestación de servicios hasta movilizar los recursos necesarios para garantizar una comunicación ininterrumpida, sufragar los gastos de mantenimiento y copias de seguridad y proporcionar el personal adecuado.

177. Véase el recuadro 7 para un panorama general de los servicios de registro civil prestados al público en la India y el recuadro 8 para la experiencia adquirida en Nueva Zelanda en un proyecto interinstitucional para mejorar los servicios de registro civil.

178. Un sistema de modificación también es una parte necesaria de la respuesta al público en materia de registros vitales. Los registros vitales son documentos dinámi-

cos que requieren correcciones y cambios. La adición de la información de un padre, la preparación de nuevos documentos en casos de adopción, las actualizaciones para reflejar los cambios de nombre, las correcciones de información errónea y las anotaciones en los registros son acciones que deberían formar parte de un sistema de modificación. En la subsección B.2 se esbozan los métodos específicos que han de usarse para el procesamiento especial que requiere este sistema. Se acostumbra a cobrar una tasa especial por estas actividades minuciosas que requieren mucho tiempo.

179. El sistema de registro civil necesita una modalidad de inscripción tardía para los ciudadanos cuyos acontecimientos vitales, por una razón u otra, no se registran dentro del plazo previsto. Esta puede usarse para cualquier tipo de acontecimiento vital. Los casos más comunes son las demoras en la notificación de los nacimientos para su registro. La ley y los reglamentos de registro civil deben dar instrucciones para la tramitación de estos casos, incluidas las tasas. También pueden producirse demoras prolongadas. Por ejemplo, un usuario de 45 años puede solicitar que se registre su nacimiento. Esta solicitud pondrá en marcha la modalidad de inscripción tardía.

180. Cuando las demoras son muy largas y dada la naturaleza jurídica del registro de nacimiento, es necesario un procedimiento judicial para probar los hechos del nacimiento. Para acelerar el proceso, puede ser útil presentar los siguientes elementos: un documento antiguo de una institución educativa, un certificado de bautismo, un registro de votación, un documento de un hospital o una combinación de estos documentos que muestre los hechos del nacimiento de la persona. Antes de que se emita la orden judicial, el registrador local procede a inscribir el nacimiento. El sistema debería especificar las tasas por inscripción tardía. Se recomienda una tarifa escalonada, según la duración de la demora.

Recuadro 7

India: servicios al público

En la India los registros de inscripción de nacimientos y defunciones son registros permanentes. El registrador de nacimientos y defunciones a nivel local debe mantener los registros de nacimientos y defunciones y enviar informes periódicos basados en ellos a la autoridad superior pertinente, como el registrador de distrito, para la compilación de las estadísticas vitales necesarias. El registro de nacimientos y defunciones se realiza tanto en línea como fuera de línea. En algunos estados, la inscripción se realiza mediante el uso del programa informático del sistema de registro civil. El jefe del registro de nacimientos y defunciones debe publicar un informe estadístico sobre los nacimientos y defunciones registrados durante el año para el público. La Oficina del Registrador General ha publicado a nivel nacional un informe de estadísticas vitales basado en el sistema de registro civil.

A pesar de que la inscripción es obligatoria, el país todavía no ha alcanzado el objetivo de registrar el 100% de los nacimientos y defunciones. En la India, para evaluar la exhaustividad del sistema de registro civil, el nivel de inscripción de nacimientos y defunciones se calcula en términos porcentuales, midiendo el número de nacimientos y defunciones inscritos con respecto al número estimado de nacimientos y defunciones reales. El número estimado de nacimientos y defunciones se calcula mediante el sistema de registro de muestra. El nivel de inscripción determina el rendimiento a nivel de los estados individuales y a nivel del país en su conjunto.

Según los últimos datos de registro publicados por la Oficina del Registrador General para el año 2014, a nivel nacional el nivel de inscripción de los nacimientos es del 88,8% y el de las defunciones del 74,3%. En el año 2000, el nivel de inscripción de los nacimientos era solo del 56% y el de las defunciones era aún más bajo, del 49%.

Recuadro 8

Nueva Zelanda: lecciones aprendidas del primer proyecto interinstitucional de acontecimientos vitales (SmartStart)

Con SmartStart, los padres tienen acceso a una herramienta en línea que facilita el acceso a servicios y ayudas durante su embarazo y los primeros años del bebé. SmartStart proporciona a los padres y cuidadores un acceso más fácil a la información y los servicios relevantes para ellos y sus bebés desde la concepción hasta la primera infancia, mediante la provisión de herramientas y procesos digitales centrados en el usuario que abarcan varios organismos.

SmartStart es una iniciativa interinstitucional del Ministerio del Interior, la Hacienda Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Sanidad. La iniciativa se puso en marcha el 5 de diciembre de 2016. En el primer mes, 15.000 personas interactuaron con este servicio de acontecimientos vitales (más información en el sitio web smartstart@dia.govt.nz).

A nivel de proyecto, se ha aprendido que:

- Los usuarios saben lo que necesitan y quieren. Es necesaria una comunicación temprana con ellos, junto con un mecanismo para obtener información frecuente sobre el progreso del proyecto.
- Poner a disposición un prototipo de trabajo para generar retroalimentación tendrá un impacto profundamente positivo en el alcance y la calidad del servicio de acontecimientos vitales.
- Las instituciones gubernamentales involucradas tendrán que cambiar la forma en que están organizadas y la forma de dirigir el trabajo. Deben aceptar que se crearán nuevas funciones y equipos dentro de su propia organización y para todos los organismos involucrados.

A nivel de sistema, se ha aprendido que:

- Está empezando a surgir un nuevo modelo de financiación para satisfacer las necesidades de un proyecto de prestación de servicios con carácter iterativo a cargo de múltiples organismos.
- No se debe subestimar el cumplimiento de los requisitos de gobernanza de los diferentes organismos involucrados.

Lista de control que podría ayudar a la toma de decisiones:

- Acordar un organismo principal y respetar la autoridad para tomar decisiones que esto conlleva.
- Encontrar a los usuarios, reunirse con ellos regularmente y realmente cultivar esas relaciones a lo largo del proyecto.
- Poner un prototipo de trabajo a disposición de los usuarios en una fase temprana y solicitar sus comentarios sobre el desarrollo frecuentemente.
- Valorar a los empleados y reconocer sus éxitos.
- Diseñar conjuntamente con los organismos asociados el enfoque de la gobernanza, teniendo cuidado de incorporar los requisitos específicos de cada organismo.
- Programar tiempo para que las personas que trabajan en el proyecto se conozcan entre sí y establezcan relaciones a las que puedan recurrir.
- Diseñar y poner en práctica un sistema para compartir el progreso del proyecto de manera abierta, consistente y a demanda.
- Construir un equipo de narradores excelentes para compartir apasionadamente la visión y animar a otros a participar o a apoyar el proyecto.
- Relacionarse con muchas personas para recoger ideas y generar apoyos.
- La transformación no está completa hasta que los usuarios utilizan el producto.

181. Por su naturaleza y según las normas internacionales, el sistema de registro civil debe servir al público de manera universal, sin discriminar ni dirigirse a grupos de población concretos. En la práctica, sin embargo, hay ciertos grupos de población a los que hay que atender con procedimientos y consideraciones especiales.

182. En lo que respecta a los refugiados, la legislación y la práctica de los distintos países pueden variar en cuanto a la forma de registrar la ciudadanía al nacer. En algunos países, los niños nacidos en el país de asilo de padres refugiados son registrados como refugiados, mientras que en otros se convierten en residentes o ciudadanos ordinarios. Si la legislación permite que los refugiados se conviertan en residentes, el registro civil no debería plantear problemas. En los países donde se les concede un estatuto especial, el sistema de registro civil debe ser lo suficientemente flexible como para dar cabida a ello, ya sea mediante una variable específica que especifique ese estatuto o mediante la asignación de un número de identidad de otro tipo⁴⁵. En cualquier caso, el registro civil debe ser universal y todos los acontecimientos vitales que ocurran en el territorio de un país deben ser registrados.

183. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones humanitarias han establecido sistemas para registrar los acontecimientos vitales y proporcionar documentos de identificación a los refugiados. Sin embargo, la autenticación de un acontecimiento suele ser más eficaz si el acontecimiento se inscribe en un sistema nacional de registro civil. En Kenia y Uganda, se está trabajando actualmente en la transferencia de los datos del registro de refugiados de ACNUR al Gobierno. Corresponderá al Gobierno decidir si esos registros seguirán existiendo como registros separados o si pueden integrarse en el sistema nacional de registro civil.

184. En algunos países, los apátridas encuentran difícil o imposible registrar sus acontecimientos vitales, a menudo porque los funcionarios del registro local no conocen el derecho que tienen todas las personas a registrar sus acontecimientos vitales, y en otros casos debido a la legislación nacional. Los apátridas son especialmente vulnerables si no tienen acceso al registro civil, ya que un certificado de nacimiento es un documento esencial para adquirir una condición jurídica en el país de residencia, incluido el derecho a adquirir un documento de identidad, a vivir en el país y a convertirse en ciudadano.

185. En el caso de los desplazados internos, no se plantea la cuestión de la ciudadanía, pero a menudo se enfrentan a obstáculos para la identificación adecuada, ya que pueden no poder obtener copias de los registros vitales en su lugar de origen. Podría ser demasiado peligroso ir allí o los registros podrían haber sido destruidos en un conflicto armado o un desastre natural. En consecuencia, pueden enfrentarse a los mismos retos que los refugiados y los apátridas. Un sistema de registro civil electrónico con una base de datos (o una red de bases de datos) de ámbito nacional que permita el acceso a los registros en todo el país puede aliviar la situación de los desplazados internos. En el recuadro 9 se presenta el caso de Noruega en lo que respecta a los casos especiales de refugiados, apátridas y personas desplazadas en el contexto del registro civil.

186. También es necesario establecer un sistema para responder a los usos internos de los registros; propiamente dicho, debería haber dos programas para responder a los usos internos. Hay usos internos que, por lo general, requerirán una respuesta de la dependencia de certificación de la oficina de registro, y hay otros usos internos que requerirán más bien una respuesta de la dependencia de seguimiento y operaciones.

187. Desde el punto de vista del uso interno de los registros, existe todo un conjunto de estadísticas operativas que suele generar la oficina del registro civil con el fin de evaluar y supervisar las operaciones en lo que respecta, por ejemplo, al volumen de

⁴⁵ Helge Brunborg, "Civil registration and vital statistics for refugees", en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Statistical Yearbook 2014*, cap. 5, págs. 67-73. Disponible en www.unhcr.org/56655f4c16.html.

Recuadro 9**Noruega: refugiados, apátridas y personas desplazadas y registro civil y estadísticas vitales**

Todos los acontecimientos vitales que ocurren en Noruega, incluidos los de los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas, se registran en el Registro Central de Población. Se envía un certificado de nacimiento a los padres de un niño si han registrado una dirección, o se emite a petición. Lo mismo se aplica a los familiares de una persona fallecida.

Sin embargo, hay diferencias en la forma en que estos acontecimientos son procesados por el Registro Central de Población: a todos los que residen oficialmente en Noruega, incluidos los ciudadanos extranjeros, se les da un NIP único y se los inscribe en el Registro Central de Población. Por otra parte, los solicitantes de asilo reciben un NIP temporal (conocido como "número D"), que se otorga a los no residentes con obligaciones o derechos en Noruega. Esto incluye a los niños nacidos durante el examen de las solicitudes de asilo de sus padres. Si más tarde se reconoce a los padres como refugiados y se les da un permiso de residencia en Noruega, el niño será registrado como inmigrante. Los niños nacidos en Noruega de padres refugiados no se consideran refugiados, pero su estatuto de residencia es idéntico al de sus padres si ambos son ciudadanos extranjeros.

Las personas que viven en Noruega, pero que no son residentes, incluidos los nacidos en Noruega, no se incluyen en las estadísticas vitales anuales.

trabajo medio de los registradores, es decir, cuántas inscripciones realizan al día; el tiempo medio necesario para tramitar e inscribir un acontecimiento vital; el número de ediciones y correcciones que se introducen en promedio; y el número de inscripciones fuera de plazo y tardías por región y por distrito de registro civil. Todos estos son elementos de información críticos necesarios para mejorar los servicios y el funcionamiento de las oficinas de registro civil. En la subsección 3 se dan más detalles sobre este aspecto, el seguimiento.

188. Otra parte del sistema para usos internos debe ocuparse de las maneras adecuadas para poner los datos a disposición de los investigadores y los funcionarios pertinentes del sistema de registro civil y estadísticas vitales. Desde un punto de vista estadístico, el uso interno de los datos de los registros vitales incluye la elaboración, por parte de la oficina nacional de estadística, de un informe estadístico anual sobre las tasas de natalidad, las tasas de mortalidad, las principales causas de muerte y demás. Los datos deberían estar a disposición de los investigadores de los programas de salud materno-infantil, los programas de epidemiología y las secciones de planificación y evaluación del departamento de registro, el Ministerio de Sanidad o el organismo nacional de estadística, entre otros organismos gubernamentales pertinentes. En el capítulo VI se dan más detalles sobre las aplicaciones y el uso de la información del registro civil.

189. Además de estos usos gubernamentales de los datos de los registros vitales, el sistema también debe ser capaz de responder a los usuarios públicos de los datos. Esto implica revisar su derecho a tener acceso a los datos en lo que respecta a la confidencialidad y la privacidad. También implica la revisión de los protocolos de investigación para evaluar el valor de la investigación propuesta y las calificaciones de los investigadores. Otro elemento necesario es el desarrollo de métodos eficientes para compartir los datos con usuarios externos aprobados. En el capítulo VI se ofrecen más detalles sobre la divulgación de datos, el anonimato y otras consideraciones.

190. Algunos usos externos pueden ser estipulados por ley. Por ejemplo, el demógrafo de la jurisdicción puede necesitar datos para preparar las estimaciones de población. Puede haber un requisito legal de que los registros de defunción se vinculen con los registros de los votantes, para purgar las listas de votantes.

191. El sistema para el uso interno y externo de los datos es diverso y debe responder a muchas solicitudes diferentes de una amplia gama de usuarios. Cumple una función muy importante y justifica la inversión de recursos considerables en la recopilación adecuada de datos para que estos puedan utilizarse con éxito en el funcionamiento de los numerosos servicios que requiere la sociedad.

2. Programa de campo

192. La noción de “programa de campo” se refiere a un conjunto de actividades destinadas a aumentar la eficiencia y la cobertura del registro civil a nivel local. El programa de campo es un componente necesario de la gestión de los servicios de registro y del funcionamiento eficiente del sistema. Esto es cierto tanto para los sistemas centralizados como para los descentralizados. La importancia del programa es particularmente evidente en vista de las personas a las que el programa de campo pretende ayudar. Estas son los registradores locales, los agentes funerarios, el personal de hospital encargado de los expedientes médicos, los forenses, los médicos, las matronas, el personal de los tribunales y cualquier otra persona que pueda participar en el registro o la notificación de un nacimiento, una defunción, una muerte fetal, un matrimonio o un divorcio. Tanto en un sistema centralizado como descentralizado, la notificación se hace a los registradores locales que registran los acontecimientos. Además, las demás personas formarán parte del sistema y necesitarán los servicios de un buen programa de campo.

193. Hay varios componentes esenciales de un buen programa de campo. Un producto inicial del programa de campo es el conjunto de manuales de instrucciones y procedimientos operativos estándar que necesitan los registradores locales y cada una de las personas que realizan notificaciones al sistema. En ellos se deben especificar muy cuidadosamente las responsabilidades específicas de los registradores locales y de cada uno de esos notificadores. Dado que la mayoría de los sistemas de registro civil dependen de los registradores locales, el primer manual de instrucciones que se debe preparar es uno para este grupo, porque el registrador local debe tener controlada toda la gama de actividades para registrar correctamente los acontecimientos vitales. El manual de instrucciones debería incluir funciones como la preparación y el archivo de los registros, la gestión de los requisitos legales para su preparación, el mantenimiento de los registros en condiciones de seguridad, la emisión de certificados, la realización de modificaciones y correcciones, la transmisión de registros vitales a la autoridad de registro y la recopilación de datos con fines estadísticos.

194. Los registradores locales deben estar familiarizados con las leyes y reglamentos que rigen el registro civil y las estadísticas vitales en el país o el estado o la provincia, y se les debe facilitar copias. Esto solo se logra mediante formación y educación continua⁴⁶. Una parte importante del manual será la descripción de sus deberes y responsabilidades, ya que ellos son las piedras angulares del sistema de registro. Dado que los registros vitales son instrumentos jurídicos, los registradores locales deben tener un sólido conocimiento del derecho de familia para poder participar eficazmente en el proceso de organización familiar al que contribuye el registro civil. Se debe proporcionar a los registradores locales todas las instrucciones necesarias para que sean competentes para tratar una serie de cuestiones relacionadas con el registro, incluida

⁴⁶ Más adelante, en la subsección B.4 del capítulo III, relativa al mantenimiento de operaciones de campo, puede encontrar más detalles (párr. 274 y ss.).

la posibilidad de modificar los registros vitales en los casos previstos por la ley, sin necesidad de consultar a la autoridad superior de registro civil.

195. Los manuales y procedimientos operativos estándar para los notificadores (agentes funerarios, forenses, matronas, personal de hospitales, médicos, secretarios judiciales, funcionarios competentes para celebrar matrimonios) serán específicos para las responsabilidades de esas personas. Por ejemplo, el manual para directores de funeraria o agentes funerarios se ocupará únicamente de los requisitos para registrar notificaciones de fallecimientos. Por otra parte, el manual para médicos deberá contener secciones sobre el registro de la causa de la muerte y la causa de la muerte fetal, y secciones sobre cómo completar los registros de nacimiento. Todos los manuales deben incluir copias de los documentos específicos de los que será responsable el notificador en cuestión. Además de unas instrucciones específicas sobre cómo completar cada campo, debe figurar una explicación de la importancia y del uso de esa información. Estas explicaciones, combinadas con formación, ayudarán a obtener respuestas más completas y precisas.

196. La preparación de estos manuales y procedimientos operativos estándar es una tarea que requiere mucho tiempo, pero que probablemente dará beneficios reales. Para seguir obteniendo estos beneficios, es esencial mantener los manuales actualizados. Los manuales deben reflejar los cambios en los formularios o en las políticas administrativas tan pronto como se produzcan. Por consiguiente, si se producen copias impresas, es aconsejable publicarlas en formato de hojas sueltas, en el que se pueden insertar páginas nuevas o actualizadas en los lugares apropiados sin necesidad de reimprimir todo el documento. Si bien en la actualidad los formatos electrónicos y las versiones en línea de los manuales (copias electrónicas, guías de tipo wiki y otros recursos en línea y programas informáticos interactivos, entre otras opciones) serán el vehículo elegido, es posible que todavía sea necesario imprimirlos para las oficinas de registro locales con un acceso limitado a Internet. Independientemente del tipo de manuales que se considere apropiado, es necesario prever la posibilidad de actualizar y revisar su contenido con la mayor facilidad posible y de manera coherente en todo el país.

197. Un complemento útil de los manuales de instrucciones, con miras a mantener informados a los registradores y notificadores locales, es un boletín mensual o trimestral, que sirve para varios propósitos útiles. Puede mantener al personal al día sobre los cambios y alertar a todos ellos de cualquier error común que se esté detectando. También puede proporcionar un medio en el que se puedan hacer y responder preguntas, y puede presentar material de motivación, como informes de puntualidad o consejos útiles de proveedores locales. El boletín también puede notificar reuniones o seminarios educativos en toda la jurisdicción. Otros canales para el debate y el intercambio entre pares podrían ser la comunicación a través de una intranet, un foro electrónico específico o un tablón de anuncios electrónico más genérico, en el que los registradores pueden publicar comentarios y consultas.

198. Las visitas de campo son una parte crucial del programa de registro civil. Con fines tanto educativos como de motivación, las visitas de campo muestran a los registradores locales y a los proveedores en el campo que son una parte importante del equipo de registro civil. Los controles periódicos de las oficinas locales de registro, en los que se comprueba que los registradores locales registran y comunican los acontecimientos vitales en estricto cumplimiento de la ley, deben formar parte del plan de trabajo anual de la oficina que administra el sistema. Dado que estas visitas de campo son costosas, es necesario planificarlas cuidadosamente para maximizar su beneficio y mantener su frecuencia dentro de las limitaciones de los recursos.

199. Hay varios tipos de visitas. Se deben realizar visitas de rutina para asegurar el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos, comprobando que los elementos como los asientos y los registros se mantengan actualizados, que los archivos del registro se mantengan de forma ordenada y segura, y que la notificación de los acontecimientos vitales se realice de manera eficiente. Las visitas de rutina también sirven para responder a cualquier problema que pueda haber surgido en el área en particular. Durante estas visitas de rutina, los funcionarios deben tratar de reunirse no solo con los registradores locales sino también con el mayor número posible de proveedores y notificadores clave de la zona. En otras palabras, deben visitar el registro local y también a las matronas, los agentes funerarios, los forenses o los hospitales de la zona. Si los médicos están teniendo problemas para informar sobre acontecimientos vitales, esta es la ocasión adecuada para visitarlos.

200. Se realizan visitas iniciales cuando aparecen en la escena nuevos registradores, forenses, agentes funerarios o personal encargado de expedientes médicos en una zona determinada. Un comienzo temprano con formación sobre el terreno hará que la transición sea más eficiente.

201. Las visitas educativas necesitan más preparación y son de naturaleza más formal, y pueden implicar un equipo completo de instructores del personal de oficina. Ejemplos de este tipo de visitas son los seminarios regionales y las reuniones anuales. Ambas son inversiones valiosas de tiempo del personal. El seminario regional podría ser preferible si la geografía de la jurisdicción es tal que resulta más fácil para un grupo particular de personas de una sección de la jurisdicción reunirse para recibir una formación a fondo. A lo largo del año pueden celebrarse varios de estos seminarios en diferentes zonas geográficas, en respuesta a las necesidades particulares de cada una de ellas. Por su parte, la reunión anual puede utilizarse para reunir al mayor número posible de registradores locales de toda la jurisdicción, junto con un proveedor. Esto hará posible un intercambio libre de ideas y experiencias que puede ser muy beneficioso para la comunicación general en todo el sistema de registro. La elaboración de instrumentos de aprendizaje electrónico para complementar las visitas educativas amplía el impacto del proceso de aprendizaje para todos los niveles del personal. En el recuadro 10 se dan detalles sobre la forma en que la Oficina Nacional de Estadística de Filipinas lleva a cabo sus actividades educativas.

Recuadro 10

Filipinas: taller nacional sobre registro civil

La Oficina Nacional de Estadística de Filipinas (PSA, por sus siglas en inglés) organiza cada dos años un taller nacional sobre el registro civil. Entre los participantes figuran los registradores civiles locales, los dirigentes locales (alcaldes, jefes de aldeas), el personal de la PSA y otros interesados. El taller nacional sirve para poner al día a los registradores civiles locales sobre las leyes, normas y reglamentos más recientes y para difundir circulares de memorandos y otra información sobre el registro civil. También se presentan documentos sobre temas que utilizan estadísticas vitales.

Durante el taller nacional también se entregan premios a las mejores oficinas locales de registro. Las oficinas locales de registro son calificadas por la puntualidad y la exhaustividad de la presentación de los documentos de registro civil a la PSA, y también por la calidad de la información en los documentos, en términos de exactitud y exhaustividad.

Entre los sucesivos talleres nacionales, la PSA organiza una Convención Nacional de Funcionarios Celebrantes. Entre los participantes a los que se dirige esta iniciativa figuran pastores religiosos, alcaldes, jueces, jueces de tribunales de la sharia, imanes, caciques tribales y otras personas autorizadas para celebrar matrimonios. Las oficinas locales del registro civil también pueden participar en la Convención Nacional de Funcionarios Celebrantes, en la que los participantes examinan las actualizaciones de las leyes de matrimonio, las normas y reglamentos sobre el registro de los matrimonios y otros temas conexos en materia de matrimonios.

202. El mantenimiento del programa de campo del registro civil es particularmente vital en situaciones de emergencia. La vulnerabilidad de un niño al abuso es muy alta cuando se produce una situación de emergencia; a menudo los niños y las niñas son separados de sus familias o cuidadores y son vulnerables al abuso físico, el abandono, la explotación sexual y económica, la discriminación, la violencia y el reclutamiento por grupos armados. El registro civil como sistema funcional puede ayudar a crear un entorno de protección para los niños de muchas maneras. Si se registran los acontecimientos vitales, sobre todo los nacimientos, y los registros se mantienen adecuadamente, la localización de la familia de los niños separados se hace más fácil, ya que hay documentación de sus padres y su origen. En los casos de matrimonio infantil o de las peores formas de trabajo infantil, una prueba de su edad puede ayudar a los niños y facilitar el enjuiciamiento de los autores. La inscripción de los nacimientos también puede ayudar a los niños a reclamar sus derechos de herencia. En el recuadro 11 se presenta un conjunto de buenas prácticas en el contexto de las situaciones de emergencia, extraídas de un informe publicado por Plan Internacional sobre este tema⁴⁷.

203. Si bien tal vez no sea posible incluir de inmediato todos los componentes mencionados en el programa de campo, es esencial trabajar para lograr un programa que incluya cada componente en el mayor grado posible. Los beneficios para la salud general del sistema de registro civil serán visibles muy pronto.

⁴⁷ *Birth registration in emergencies: a review of best practices in humanitarian action*, Plan International, abril de 2014.

Recuadro 11**Registro civil y estadísticas vitales en situaciones de emergencia**

Las situaciones de emergencia plantean problemas específicos a los sistemas oficiales de registro civil y estadísticas vitales. La infraestructura puede resultar dañada, los documentos destruidos o perdidos y las deficiencias preexistentes en los sistemas oficiales de registro pueden verse exacerbadas. Estos desafíos requieren medidas por parte de los interesados gubernamentales y no gubernamentales, como la revisión, adaptación o desarrollo de sistemas, medidas y técnicas de registro civil.

Para asegurar un registro civil eficaz en situaciones de emergencia en las respuestas actuales y futuras a los desastres, se recomienda que:

- Los Gobiernos velen por que los ministerios competentes en materia de registro civil y estadísticas vitales colaboren estrechamente con los ministerios competentes en materia de gestión de riesgos de desastres y los agentes humanitarios, a fin de determinar medidas apropiadas para la preparación y el fortalecimiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales de cara a situaciones de emergencia;
- Los interesados en el ámbito humanitario se aseguren de que el análisis de la situación para el registro civil y las estadísticas vitales se convierta en parte integrante de las evaluaciones humanitarias, y de que incorporen medidas en el ámbito del registro civil como parte de la preparación, la respuesta y la recuperación en situaciones de emergencia;
- Los donantes asignen fondos para el registro civil como parte de la preparación de la respuesta humanitaria y la recuperación. Si bien el registro civil puede no ser una prioridad inmediata para salvar vidas dentro de la respuesta humanitaria, es claramente un instrumento importante de protección antes, durante y después de las emergencias. No obstante, es posible que la financiación de las actividades del registro civil en situaciones de emergencia tenga que vincularse a iniciativas de financiación a más largo plazo.

Buenas prácticas en la preparación del registro civil en situaciones de emergencia:

- Trabajar en alianzas de protección de la infancia con organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.
- Realizar un análisis de la situación o una evaluación preliminar.
- Concienciar a la comunidad.
- Utilizar la información para elaborar planes de acción.
- Involucrar a los niños y a las comunidades en el diseño de las intervenciones del registro civil.

Buenas prácticas en las actividades del registro civil en situaciones de emergencia:

- Aprovechar los sistemas existentes para hacerlos accesibles a las poblaciones afectadas.
- Establecer sistemas para la emisión de notificaciones de acontecimientos vitales.
- Hacer uso de la tecnología de los teléfonos móviles.
- Integrar el registro civil en los servicios de atención primaria de salud.

Buenas prácticas para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de registro civil:

- Adaptar o formalizar los mecanismos temporales del registro civil.
- Descentralizar el registro civil hasta el nivel de subdistrito.
- Abogar por la reforma legal.
- Asegurar el seguimiento continuo.

3. Seguimiento

204. Un programa de seguimiento del rendimiento debe ser parte integrante de las actividades del sistema de registro civil. Es preciso generar información periódica sobre el funcionamiento del sistema a fin de garantizar que el sistema de registro civil se gestione de manera eficaz. Los cuatro principios del registro civil pueden servir de marco para comprender el funcionamiento del sistema y formular indicadores de rendimiento. Como se explica en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, el registro civil debe ser: obligatorio, universal, continuo y permanente, y confidencial⁴⁸.

⁴⁸ Véase *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, capítulo II.

205. Antes de profundizar en los posibles indicadores de rendimiento que podrían utilizarse para vigilar la eficacia de un sistema de registro civil, cabe destacar que la generación de información de este tipo no está relacionada con la producción de estadísticas vitales. Estos indicadores de rendimiento, o estadísticas de procesos, tienen por objeto servir de ayuda en la gestión de un sistema de registro civil.

206. La primera cuestión a considerar aquí es la de los principios de obligatoriedad y universalidad. Para ello, se recomienda que se haga un seguimiento del número total de registros de cada tipo de acontecimiento vital al menos de forma mensual, y en cada nivel geográfico o administrativo. De igual modo, debe ser objeto de un seguimiento periódico el número total de certificados expedidos para cada tipo de acontecimiento vital, en todos los niveles geográficos y administrativos. Gracias a estos sencillos indicadores, un administrador nacional o local podrá detectar caídas o picos inesperados en el flujo de registros. La comparación con el número esperado o histórico de acontecimientos vitales, en particular a nivel local, también arrojará luz sobre el alcance del registro. De la misma manera, la comparación de los acontecimientos vitales notificados por los hospitales (principalmente los nacimientos) con los acontecimientos efectivamente registrados puede proporcionar información útil. El cálculo de las tasas brutas y netas indicará si los niveles de los fenómenos demográficos se encuentran dentro de los márgenes previstos y señalará ciertas zonas o tipos de acontecimientos en los que el sistema de registro se está quedando corto. La relación entre el número de registradores y el tamaño de la población de cada localidad y la distancia media al centro de registro local también pueden servir como indicadores útiles en la tarea de vigilar la capacidad del sistema para atender a toda la población.

207. Para determinar la medida en que el sistema es continuo y permanente, pueden formularse otros indicadores de rendimiento. Un administrador, a nivel nacional y local, debe conocer el número medio (mensual, semanal) de registros realizados por cada registrador, o el tiempo medio que requiere el registro de cada tipo de acontecimiento vital. Estas cantidades pueden utilizarse como referencia para vigilar los resultados reales de los registradores e identificar ámbitos de mejora, así como para hacer ajustes en el volumen de trabajo o en otros aspectos administrativos a fin de mejorar los servicios al público. Además, se pueden utilizar informes sobre los tiempos de uso del programa informático de registro en cada centro de registro para vigilar el tiempo real de apertura al público de las oficinas locales o remotas. La disponibilidad de un sistema en línea para el registro de un acontecimiento vital y su consiguiente eficiencia también pueden ser un indicador de un sistema de registro civil continuo y permanente.

208. Por último, en lo que se refiere a la confidencialidad, se pueden incorporar indicadores de rendimiento al proceso de registro y al flujo posterior. Por ejemplo, se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿Existe un protocolo que proteja la información sobre la causa de la muerte para que no sea revelada? ¿Existen mecanismos de protección para acceder a los registros en línea? ¿Son las instalaciones del registro local

propicias para la confidencialidad? ¿Se anonimizan los registros antes de transmitirlos a otros organismos? ¿Está el personal formado en materia de normas y reglamentos de confidencialidad y divulgación?

4. Sistema de registro civil y estadísticas vitales: actividades de coordinación y relaciones funcionales

209. Tanto si la estructura es centralizada como descentralizada, las actividades de coordinación deben incorporarse desde el principio a los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. Esto es así tanto si el sistema de registro civil está en un organismo separado del sistema de estadísticas vitales como si no. Está en la naturaleza misma de la función de las estadísticas vitales utilizar a los registradores, proveedores y notificados locales y usar los mismos registros para reunir información con fines legales y para usos estadísticos. Esto requiere una estrecha coordinación y colaboración entre los diversos componentes de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. El sector sanitario, la unidad de certificación, la unidad de registro, la unidad de estadística y las oficinas locales deben coordinar las actividades para un funcionamiento eficiente. En los sistemas centralizados o en la configuración de un solo organismo, los directores de las oficinas centrales implicadas (certificación, registro, estadísticas, sanidad y justicia) deben reunirse al menos cada dos semanas para examinar cuestiones que se superponen. Como se mencionó en el capítulo I, se puede establecer un comité interinstitucional, con representación de los programas apropiados, para que se ocupe de las cuestiones de coordinación. A menudo se descubrirá en las reuniones del comité que los cambios previstos por una unidad pueden afectar drásticamente a otra unidad de manera que, sin un debate abierto y una coordinación, nunca se habrían previsto. Las reuniones del comité son aún más importantes cuando las unidades están en organismos separados. Los esfuerzos de coordinación deben ser tan amplios como sea posible. A modo de ejemplos ilustrativos, a continuación se exponen algunos casos en los que la coordinación es crucial.

210. El diseño y la utilización de los formularios de recopilación es un aspecto en el que todos los interesados de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales (como mínimo, la autoridad del registro civil, la oficina nacional de estadística y el Ministerio de Sanidad) deben estar en estrecha coordinación. En algunas jurisdicciones se usarán formularios distintos para recopilar información jurídica e información estadística. En otras jurisdicciones puede que se utilice un solo formulario (electrónico o impreso), lo que tiene claras ventajas. En cualquier caso, los organismos de certificación y estadística deben contribuir al diseño inicial de los instrumentos de recopilación para garantizar que la información que necesitan recopilar se encuentra en el formulario⁴⁹. El organismo de registro debe participar directamente en la estructuración de los instrumentos. Esto hará que la recopilación de datos sea mucho más fácil y la transferencia de los datos a los archivos maestros mucho más eficiente. Del mismo modo, las tres partes interesadas deben participar en cualquier cambio en los instrumentos de recopilación.

211. En la configuración en la que la función de notificación, la función de registro civil, el organismo de estadísticas vitales y el organismo de gestión de la identidad están conectados de manera holística, la coordinación sigue siendo de importancia crucial, no solo en el desarrollo inicial del sistema y el formato de los registros electrónicos y su contenido, sino también en las fases operativas, en lo que respecta al establecimiento y perfeccionamiento de los procedimientos y protocolos de edición, la corrección de entradas y la armonización de productos. Como ejemplos exitosos se pueden citar el establecimiento de comités de coordinación interinstitucionales que se

⁴⁹ Los temas y asuntos que se han de tratar en un sistema de estadísticas vitales se explican detalladamente en el capítulo III de la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*.

reúnen periódicamente, el intercambio de visitas de campo y la organización de seminarios conjuntos en los que participan registradores, estadísticos, personal sanitario y expertos en tecnología de la información y en gestión de la identidad. Dado que existe un amplio conjunto de normas internacionales para el registro civil y las estadísticas vitales, el establecimiento de un comité de coordinación interinstitucional hará posible una aplicación más eficiente y amplia de esas normas a nivel nacional. En el recuadro 12 se dan más detalles sobre este tipo de comité de coordinación en Filipinas, Uzbekistán, Chile y Canadá.

212. En los últimos años, varios países han emprendido el desarrollo de organismos nacionales encargados de expedir tarjetas de identidad a todas las personas en esos países, proceso que incluye la recopilación de fotografías, huellas dactilares y otros datos biométricos (como el escaneo del iris). Estos organismos suelen incorporar la función de registro civil, es decir, registrar los nacimientos, las defunciones, los matrimonios y los divorcios y mantener un registro de población, que incluye la dirección de residencia habitual de los residentes y otras características. En este contexto, es de suma importancia aplicar las normas internacionales relativas tanto al registro civil como a las estadísticas vitales y producir estadísticas vitales completas y periódicas, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de los principios de obligatoriedad, universalidad, continuidad y confidencialidad del registro civil.

213. La función de registro civil no debe considerarse secundaria a la función de gestión de la identidad. Estas funciones deben interactuar y se deben establecer mecanismos para que se puedan generar estadísticas vitales sobre la base de la información del registro civil. La producción de estadísticas vitales relevantes y periódicas se garantiza mediante la transmisión regular —incluso diaria— de nuevos registros al organismo estadístico para su edición y procesamiento y asegurando que toda la información, de conformidad con las normas internacionales, se haya incorporado al registro. La conformidad con los principios internacionales de registro civil debe formar parte de las funciones básicas del organismo de gestión de la identidad.

214. Como ya se ha indicado, uno de los objetivos principales de este manual es presentar las estadísticas vitales y el registro civil como entidades separadas, pero con el fin último de establecer, mantener y utilizar estas dos entidades como componentes de un sistema coordinado y coherente para el registro de acontecimientos vitales y la producción de estadísticas vitales. Los procedimientos de registro de nacimientos y defunciones son igualmente importantes para el registro civil en términos legales y para las estadísticas vitales en el contexto de la fuente de estadísticas; de ahí que el trabajo de los registradores civiles y el de los estadísticos sean interdependientes⁵⁰.

⁵⁰ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 274.

215. Además, como se indica en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, las estadísticas vitales generadas a partir de un sistema completo de registro civil ofrecen la información periódica más valiosa, precisa y relevante sobre la fecundidad y la mortalidad, incluso para zonas pequeñas; permiten el cálculo de estimaciones y proyecciones demográficas próximas; permiten la identificación de pautas de fecundidad en zonas pequeñas; y sirven de base para estudios de cohortes y la elaboración de tablas de mortalidad, por nombrar solo algunos de los muchos usos de las estadísticas vitales generadas directamente a partir del registro civil que ilustran su importancia fundamental para proporcionar información estadística pertinente⁵¹.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 275.

216. A su vez, el registro civil se define como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin

Recuadro 12

Mecanismos de coordinación interinstitucional para el registro civil y las estadísticas vitales

- En Filipinas existe un Comité Interinstitucional de Registro Civil y Estadísticas Vitales. Los miembros son representantes permanentes del Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio del Interior y de Administración Local, la Comisión Nacional para los Filipinos Musulmanes, la Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas y la Oficina Nacional de Estadística de Filipinas (PSA). La PSA actúa como secretaria técnica del Comité Interinstitucional de Registro Civil y Estadísticas Vitales, que se ocupará de la aplicación de los planes de trabajo para el Decenio del Registro Civil y las Estadísticas Vitales en Asia y el Pacífico 2015-2024 (proclamado en la Conferencia Ministerial sobre el Registro Civil y las Estadísticas Vitales en Asia y el Pacífico). También se encargará de generar los indicadores para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de registro civil y estadísticas vitales, entre otros.
- En Uzbekistán se aprobó una resolución en la que se encargaba al Ministerio de Justicia (responsable del registro civil), el Ministerio de Sanidad y el Comité Estatal de Estadística la realización de comparaciones trimestrales de las cifras a nivel regional. Esta resolución tiene por objeto lograr una compilación completa y precisa de las estadísticas vitales.
- En Chile se firmó un acuerdo interinstitucional en 1982 entre el Ministerio de Salud, el Servicio de Registro Civil e Identificación y el Instituto Nacional de Estadística para la elaboración de estadísticas vitales. En virtud de este acuerdo, se creó un comité tripartito para supervisar el sistema de estadísticas vitales. El Servicio de Registro Civil e Identificación se encarga de reunir datos estadísticos al registrar los acontecimientos vitales utilizando los formatos y formularios acordados por el comité tripartito. De este modo, toda la información requerida (sanitaria, jurídica y estadística) se incluye en un solo formulario para cada tipo de acontecimiento y se recaba del solicitante en el momento en que se produce el acontecimiento (en caso de producirse en un centro médico) o en el momento de la inscripción. El Servicio de Registro Civil e Identificación concede tanto al Instituto Nacional de Estadística como al Ministerio de Salud un acceso electrónico seguro a su base de datos para la compilación de estadísticas vitales y de salud. La publicación de todas las estadísticas oficiales es responsabilidad exclusiva del Instituto Nacional de Estadística. Este acuerdo ha demostrado ser un modelo dinámico que favorece una cooperación interinstitucional satisfactoria y ha mejorado la cobertura y la puntualidad de las estadísticas vitales.
- En Canadá, la piedra angular del sistema nacional de estadísticas vitales consiste en la cooperación y la colaboración entre los registradores civiles provinciales y territoriales y el Gobierno federal. Esta asociación se creó en 1919 a raíz de dos conferencias sobre el establecimiento de un sistema nacional de estadísticas vitales, en las que se afirmaron los principios del registro obligatorio y la colaboración nacional-provincial. En 1945 se estableció el Consejo de Estadísticas Vitales de Canadá (VSCC, por sus siglas en inglés), integrado por representantes de todas las provincias y territorios y de Statistics Canada, como órgano oficial encargado de asegurar la recopilación, compilación y difusión uniformes de las estadísticas vitales en todo el país. Aunque Canadá es un mosaico de perfiles culturales, con dos idiomas, una enorme extensión geográfica, una población reducida y muchas jurisdicciones, el VSCC es capaz de superar estos retos para garantizar fuentes de información fiables. Puede encontrar más información en el sitio web: www.statcan.gc.ca/eng/health/vital/vscc.

⁵² *Ibid.*, párr. 279.

de realizar los documentos previstos por la ley. La utilidad de estos registros como la mejor fuente de estadísticas vitales está sobradamente demostrada⁵².

217. Ninguno de los principales componentes de los sistemas de estadísticas vitales y registro civil existe en el vacío. Los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales deben coordinarse con otras unidades funcionales de la administración. Para hacer esto de forma eficaz, los miembros del personal de estadísticas vitales y del registro civil deben participar en varios comités en toda la administración. Por ejemplo, si existe un registro de defectos de nacimiento, es importante que un miembro del personal asista a las principales reuniones de la organización o de la junta directiva de dicho registro. Esto ayudará a coordinar las aportaciones que se pueden proporcionar mutuamente y a averiguar si hay alguna forma en que el registro de defectos de nacimiento pueda ser de ayuda para el sistema de registro civil. Dado que lo más probable es que el registro reciba información de otras fuentes además del registro de nacimiento, probablemente pueda servir para comprobar la exhaustividad y la exactitud de los datos del registro de nacimiento.

218. También hay sistemas en los que los componentes de registro civil y estadísticas vitales se encuentran en instituciones gubernamentales separadas. Los esfuerzos por mantener una comunicación abierta en esas situaciones son esenciales y pueden reportar muchos beneficios. La duplicación de esfuerzos puede reducirse al mínimo cuando cada componente sabe lo que el otro está haciendo o tiene previsto hacer. Además, se minimizarán los datos de registro redundantes y los solapamientos e incoherencias en los archivos de datos. En ese tipo de estructuras, la mejor manera de lograr la coordinación es establecer un comité interinstitucional para el registro civil y las estadísticas vitales y de salud que funcione de manera permanente y continua. La cooperación y colaboración mutuas entre los recopiladores de datos y los productores de estadísticas vitales son esenciales. A los países les interesa establecer este tipo de comités y prestarles todo el apoyo necesario. Los comités interinstitucionales también tendrán una función consultiva. El objetivo final de todas estas iniciativas es elaborar y mantener una única base de datos o registro de población en la autoridad del registro civil que pueda utilizarse en contextos estadísticos y sanitarios, en la compilación de listas de votantes y en la prestación de servicios de identificación, entre otros fines.

219. Los comités de revisión constituyen otro marco para la coordinación con otros organismos sanitarios. Es beneficioso que los funcionarios del registro civil y de la oficina de estadística formen parte de los comités que examinan las muertes maternas o perinatales. Ayudarán a familiarizar a estos comités con algunos usos de los datos de las estadísticas vitales y el sistema de registro civil y, a su vez, su asistencia a las reuniones de estos comités también ampliará su propia perspectiva y les alertará de las necesidades de otras áreas del campo de la salud.

220. Además de coordinarse con otros organismos en los ámbitos de la salud y el derecho, también es importante que los programas de estadísticas vitales y de registro coordinen sus actividades con programas similares a nivel nacional e internacional. Al asignar a sus funcionarios para que formen parte de comités y se unan a asociaciones de profesionales, los organismos de registro civil y las oficinas de estadística se enriquecerán con nuevas ideas y nuevos métodos.

221. El uso de clasificaciones y nomenclaturas estándares y códigos comunes es una condición *sine qua non* de un sistema holístico de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. La estandarización de estas funciones se basa en el uso coherente de un código único para las localidades y subdivisiones administrativas del país. Si el territorio designado de un distrito de registro civil difiere del delimitado para una subdivisión administrativa, no será posible armonizar y presentar estadísticas

sobre zonas pequeñas que son cruciales para la adopción de decisiones a nivel local. El código que se refiere al lugar de residencia de la madre, en el caso de los nacimientos, por ejemplo, y que forma parte del registro de inscripción, debe provenir del mismo libro de códigos que utilizan sistemáticamente todos los componentes del sistema, incluido el sistema de salud, y es compatible con otros ejercicios de recopilación de datos, como los censos de población. Las principales fuentes en lo que respecta a la cartografía y la codificación geográfica son el *Manual de sistemas de información geográfica y cartografía digital* (ST/ESA/STAT/SER.F/79)⁵³ y el *Manual de infraestructura geoespacial en apoyo de actividades censales* (ST/ESA/STAT/SER.F/103)⁵⁴.

222. Los mismos requisitos se aplican a las definiciones de los acontecimientos vitales. Estas definiciones se presentan en detalle en las normas internacionales⁵⁵ y deben aplicarse plenamente como tales en las prácticas nacionales. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de utilizar la misma definición para un mismo acontecimiento, no solo por parte de todos los componentes del sistema, sino también en todo el país.

223. En lo que respecta a la aplicación de clasificaciones estándar, la clasificación más pertinente para el registro civil y las estadísticas vitales es la de la *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud* (CIE)⁵⁶. La Clasificación es un sistema de categorías a las que se asignan entidades mórbidas de causalidad externa o patológica de acuerdo con los criterios establecidos⁵⁷. Es importante que los especialistas en clasificación de enfermedades, o nosólogos, que aplican los códigos de la CIE para la causa de la muerte tengan formación en los métodos universales para traducir las causas literales enumeradas en el acta de defunción (secuencia de acontecimientos mórbidos) en un código de causa de muerte subyacente de la Clasificación. Esta coherencia es necesaria para que los datos sean comparables en todo el sistema. Este esfuerzo por coordinar las actividades de los nosólogos individuales se está viendo aliviado por la tecnología. Se dispone de programas informáticos para la selección y codificación de la causa subyacente de la muerte⁵⁸ y estos se utilizan ampliamente, pero no pueden sustituir completamente a los nosólogos. La utilización de programas informáticos para la codificación requiere el apoyo de codificadores capacitados para analizar los casos que el programa informático no ha podido procesar.

224. Además de la *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*, es necesario incorporar firmemente en todos los componentes del sistema otras clasificaciones pertinentes. Algunas de estas clasificaciones se elaboran a nivel internacional y se aplican en la práctica estadística nacional. Este es el caso de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). La versión actual, ISCO-08, comprende 43 subgrupos principales, 131 subgrupos y 425 grupos primarios de ocupaciones. Asimismo, la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), un marco estadístico para presentar información sobre la educación, en su actual revisión (CINE 2011), que consta de nueve niveles (en comparación con los siete niveles de la versión anterior), debe aplicarse plenamente en todos los componentes del sistema estadístico nacional.

225. Además de la coordinación interinstitucional descrita anteriormente, la coordinación intrainstitucional también requiere una atención particular, ya que cada oficina que realice actividades de registro, certificación y estadística debe tener una comprensión cabal de las necesidades y responsabilidades de los demás componentes. Por ejemplo, cuando el componente de certificación completa un nuevo registro tras una adopción, debe ser consciente de la importancia de comunicar la información al componente de registro. Debe comunicar exactamente qué cambios se han hecho en el documento para que el componente de registro pueda tener esos cambios reflejados

⁵³ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 00.XVII.12, disponible en https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Series-F_79E.pdf.

⁵⁴ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.09.XVIII.8, disponible en https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/Series_F103en.pdf.

⁵⁵ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 2.

⁵⁶ Véase su décima revisión (ICD-10), disponible en <https://icd.who.int/browse10/2016/en>. La undécima revisión se publicará en fecha próxima.

⁵⁷ Para más detalles, véase la presentación en www.cdc.gov/nchs/ppt/nchs2012/li-14_mini-no.pdf.

⁵⁸ Algunos ejemplos de este tipo de programas informáticos son Iris, el Sistema de Datos Médicos sobre Mortalidad (Mortality Medical Data System), STYX y la Clasificación Automatizada de Entidades Médicas (Automated Classification of Medical Entities), entre otros. En el anexo II del presente manual figura una breve descripción y las características de algunas aplicaciones informáticas para ayudar a codificar la causa subyacente de la muerte.

en el registro de inscripción y, en última instancia, en el archivo maestro. A su vez, el componente de registro debe conocer las necesidades del componente estadístico en lo que respecta a los cambios necesarios en la base de datos estadísticos a raíz de la adopción. Si bien los cambios de nombre del niño o de los padres no son de particular interés para el componente estadístico, las características demográficas asociadas al nacimiento sí lo son. Los padres adoptivos pueden tener edades diferentes a las de los padres biológicos, pero el componente estadístico no necesita que esto se refleje en la base de datos estadísticos: para fines estadísticos, los datos sobre los padres biológicos son los que se necesitan. Al mismo tiempo, el componente de certificación necesita que la edad de los padres adoptivos aparezca en las copias del certificado que expide. El componente de registro debe ser consciente de estas necesidades dispares relacionadas con el mismo elemento de datos y de los protocolos de rutina para poder responder a ellas de manera adecuada.

226. Aunque este es un ejemplo particularmente convincente de la necesidad de comunicación entre los componentes de un sistema, porque en él intervienen todos los componentes, no es el único caso en que esa comunicación es esencial. Otros ejemplos en los que la comunicación de un componente a los demás es indispensable se destacan más arriba, en el examen de los sistemas de inscripción tardía y de corrección y modificación.

227. Para que el componente de registro pueda llevar a cabo con éxito un programa de campo con miras a garantizar la exhaustividad y la exactitud de la información, es esencial que cada uno de los demás componentes examine exactamente para qué sirve cada pregunta de los registros vitales. La tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* presenta, en el párr. 70 y ss. y en el anexo II, definiciones y características claras para las tabulaciones de estadísticas vitales. Por ejemplo, una pregunta en el registro de defunción busca conocer el nivel educativo del fallecido. El componente estadístico sabe que se trata de una variable importante que utiliza como indicador de la situación socioeconómica. Es esencial que esto se comunique al componente de registro, que a su vez debe explicarlo a los encuestados, a los registradores locales y a otros recolectores de información. Además, una forma eficaz de asegurar y mantener la recopilación de información sobre ciertos temas es hacer que se inserten en el marco legal. Esto minimiza el riesgo de que se supriman temas importantes sin la debida consideración de las repercusiones. Por supuesto, el marco legal debe reflejar las normas internacionales, como se explica en el capítulo I.

228. Hay infinidad de ejemplos de la importancia de la comunicación. En este proceso, como se ha demostrado anteriormente, la comunicación fluida y eficaz dentro del organismo es de particular importancia. La dirección debe fomentar la comunicación y la formación entre los distintos componentes del sistema para garantizar un flujo de trabajo eficiente y permitir que los equipos realicen un trabajo de alta calidad. Con ese fin, cada miembro de cada componente debe saber lo más posible sobre el funcionamiento de cada uno de los demás componentes.

Capítulo III

Mantenimiento de los componentes de registro civil y estadísticas vitales

A. Introducción

229. Los temas tratados en el presente capítulo se refieren al mantenimiento de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales establecidos. Se presta especial atención a las necesidades operativas del mantenimiento de sistemas eficaces y fiables. Los requisitos operativos de un programa de mantenimiento incluyen la modificación de los registros, la revisión interna de las funciones del sistema, la conservación de los registros almacenados y el mantenimiento de las actividades de campo. La modernización y el mantenimiento de las necesidades operativas son un requisito previo de las funciones gubernamentales actuales, esencial para mejorar los servicios al público a nivel individual y también para aumentar la eficiencia del Estado a nivel macro. En el capítulo VII se examina detalladamente el proceso de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales.

230. Como ya se mencionó, las estadísticas vitales y el registro civil son entidades separadas, pero es fundamental que se establezcan, mantengan y utilicen como componentes de un sistema coordinado y coherente de registro y producción de estadísticas vitales. Además, la aparición de interconexiones entre el registro civil y los sistemas de gestión de la identidad añade una dimensión más al sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En la figura 1 en el capítulo I se ofrece una representación gráfica de estas relaciones y funcionamiento.

231. El registro civil se define como el registro continuo y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país⁵⁹. Es importante destacar el aspecto de la universalidad en relación con los derechos de las personas en lo que respecta al registro de los acontecimientos vitales. Como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y se reafirma en otros acuerdos globales, toda persona tiene derecho a una identidad, tal como se le otorga a través del registro civil. A este respecto, las leyes, políticas, normas y reglamentos no deben ser un obstáculo para la realización de este derecho. En particular, el registro de los acontecimientos debe realizarse aunque haya expirado el plazo fijado por la ley, e independientemente de la condición migratoria y cualquier otra solicitud que pueda obstaculizar el registro de los acontecimientos vitales que hayan ocurrido en el territorio. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin de registrar los acontecimientos vitales y establecer documentos de conformidad con la legislación nacional. La utilidad de estos registros como la mejor fuente para la producción de estadísticas vitales está sobradamente demostrada. Los procedimientos de registro de acontecimientos vitales son igualmente importantes para el registro civil como ejercicio legal y para las estadísticas vitales como fuente de estadísticas; de ahí que las tareas que realizan los registradores civiles y las de los estadísticos sean interdependientes⁶⁰.

⁵⁹ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10), párr. 279.

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 274.

B. Requisitos operativos

232. En la actualidad, la mayoría de los países están pasando a métodos electrónicos para operar y mantener sus sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, como parte de un cambio general hacia la administración electrónica. Esta transición tecnológica debe ir acompañada y apoyada por un marco legal apropiado que determine y regule el funcionamiento y el diseño de sistemas de registro civil y de estadísticas vitales basados en la tecnología.

1. Modificación de registros

233. Los registros originales de un país pueden modificarse, de conformidad con procedimientos estrictos establecidos por su legislación de registro civil y en determinadas circunstancias, como se describe en la sección B del capítulo II. En la presente subsección se examinan los métodos para hacer esas correcciones en el archivo y las formas de mantener la integridad del mismo y de llevar un registro de todos esos cambios. El análisis se centra en las formas de realizar estas modificaciones para cada tipo de medio en el que se almacenan los registros.

a) Archivos en papel⁶¹

234. El término “archivos en papel” se refiere a los registros almacenados en papel. Hay varias maneras de hacer las modificaciones necesarias en esos registros. La primera posibilidad es preparar un registro completamente nuevo. Esto se hace, por ejemplo, en el caso de una adopción, donde se hace un cambio sustancial en el registro de nacimiento y es necesario garantizar la confidencialidad. El procedimiento empleado consiste en retirar el registro de nacimiento original de su lugar en el archivo. Utilizando los datos proporcionados en el registro original, en combinación con los cambios que requiere la orden de adopción, se prepara un nuevo registro de nacimiento. El nuevo registro muestra los nombres de los nuevos padres y el nombre adoptivo del niño. El nuevo registro de nacimiento debe llevar el mismo número de archivo único que el original. El nuevo registro reemplaza ahora al original en el archivo del registro de nacimiento. El registro original y la orden de adopción se guardan en un archivo sellado. Este archivo solo puede abrirse por orden de un tribunal o por necesidades administrativas del registrador. Al archivo sellado se le asigna un número propio y este número se coloca discretamente en el nuevo registro como referencia. Esto permitirá al registrador localizar el registro original en caso de una orden judicial para abrir el archivo sellado o una futura anulación de la adopción.

235. Este procedimiento preserva la integridad del archivo, ya que solo queda un registro en el archivo para la persona adoptada. El registro original ha sido retirado y guardado en un archivo sellado, mientras que el nuevo registro, que lleva el número único de registro de nacimiento, se mantiene ahora en su lugar. Al mismo tiempo, la asociación del número del archivo sellado con el nuevo registro que ahora se encuentra en el archivo permitirá al registrador rastrear el proceso hasta el documento original, en caso de que esto sea necesario algún día.

236. Un segundo método para corregir los archivos en papel es hacer una adición a un registro existente en el archivo. Este se utiliza a menudo para añadir el nombre de un padre a un registro después de que los padres de un niño nacido fuera del matrimonio se casen, o después de que el padre reconozca la paternidad y solicite que su nombre se añada al registro. En esos casos, el registro original se recupera del archivo en papel y se añade al registro el nombre del padre u otra información que falte. El registro se marca como “modificado” y se anota en él la fecha de la modificación. El registro

⁶¹ Si bien se supone que la mayoría de los sistemas de registro civil actuales se basan en el uso de redes y tecnología informática, esta descripción de los métodos de modificación de los registros en papel tiene dos propósitos principales: proporcionar orientación para los sistemas que todavía se basan en el papel y, lo que es más importante, explorar la lógica esencial y el razonamiento detrás de la modificación de los registros oficiales.

puede diseñarse para que incluya una sección especial para modificaciones. En el caso de una declaración jurada de paternidad, la propia declaración jurada debe conservarse permanentemente en un archivo separado por si surgiera alguna cuestión más adelante que pudiera implicar una modificación del registro.

237. Un tercer método, a menudo empleado en el caso de un cambio de nombre, es simplemente tachar la información original. La información nueva se introduce en el espacio que hay encima del texto tachado. Este método se emplea a menudo para los cambios de nombre para preservar un rastro de identidad que conecta el nombre original con el nombre modificado. También se debe incluir una anotación, con la fecha, en la sección correspondiente del registro.

238. Los métodos mencionados se describen aquí para ilustrar su idoneidad para determinados tipos de modificaciones o correcciones, pero sin sugerir que ninguno de esos métodos sea el único que puede utilizarse para ese tipo de modificación. El registrador determinará el mejor método a utilizar en las circunstancias dadas, de conformidad con las instrucciones del manual para el registrador y la ley.

239. Los métodos descritos anteriormente son más eficientes cuando los registros en papel están en formato de hojas sueltas. Si los registros están en libros encuadernados, pueden ser necesarios pasos adicionales.

b) Archivos en microfilm⁶²

240. La modificación y corrección de los registros guardados en microfilm presentan problemas específicos. Por ejemplo, en el caso de una adopción, el registro en el archivo debe sustituirse por un nuevo registro; la cuestión que se plantea es cómo hacerlo con un registro en microfilm. En el pasado, las soluciones incluían hacer un agujero en el microfilm donde estaba el registro original. Además de ser una tarea intrínsecamente laboriosa, el agujero perforado también debilitaba el microfilm, que podía romperse fácilmente en el lugar donde se había hecho el agujero. Un enfoque igualmente poco práctico era tratar de empalmar el nuevo registro. Esto no solo debilitaba la película en la zona del empalme sino que a menudo dañaba los registros adyacentes en la película.

241. Al final, la solución más apropiada para modificar los registros en microfilm es crear un rollo de microfilm separado que contenga únicamente los registros modificados. El registro original se mantiene en su lugar en el rollo de microfilm original. El siguiente paso a seguir es una forma de evitar que un buscador recupere accidentalmente el registro original que aún permanece en el microfilm. El buscador debe ser enviado a la ubicación del registro modificado, que ahora está en el nuevo rollo de microfilm. El rollo que contiene el registro modificado se denomina “rollo de reubicación”. A cada registro modificado, cuando se añade al rollo de reubicación, se asigna un número de reubicación, que puede llamarse, por ejemplo, el número “R”. Es este número “R” el que permite al buscador localizar el registro modificado en el rollo de reubicación. El número “R” sustituye al número único de registro de nacimiento en el índice de los registros (pero no en el propio registro modificado, que conserva el número único original). Por lo tanto, el número original ya no aparece en el índice. Esto evita que el buscador vaya accidentalmente al registro original en lugar de al registro modificado.

242. Para ilustrar el procedimiento, considere este ejemplo hipotético. Un niño nacido como John Smith es adoptado por Mary y George Brown. Se prepara un nuevo registro que muestra los nombres de los nuevos padres y el nuevo nombre del niño, John Brown. El número de registro único que aparecía en el registro original se utiliza en el registro en papel recién preparado. Este nuevo registro se convierte en el registro oficial de nacimiento de John Brown. Una copia del registro original de John Smith se

⁶² Al igual que en el caso de los registros en papel descritos en el apartado (a), el único propósito de la descripción de los procedimientos seguidos en los casos en que los asientos del registro civil se guardan en microfilm es proporcionar ejemplos para los sistemas de registro civil que todavía emplean este medio.

imprime del microfilm y se guarda en el archivo sellado con la orden de adopción. El número del archivo sellado se coloca en un lugar discreto en el registro modificado. De este modo, el registrador tendrá una manera de volver al registro original si esto fuera necesario en el futuro.

243. El recién preparado registro modificado que muestra a John Brown con sus padres Mary y George Brown se coloca ahora en el archivo de reubicación y se le asigna el siguiente número “R”. Podría ser, por ejemplo, el registro modificado número 1.678, en cuyo caso se le asignaría el número R1678. El uso de la letra “R” como parte del número alertará al buscador para que busque el registro en los archivos de reubicación. El número se coloca en el registro en una posición específica para facilitar la búsqueda del rollo de microfilm, quizás en la esquina inferior izquierda. También se convierte en el número que ahora identifica el registro en el índice de nacimientos. El número original se elimina del índice de nacimientos y se sustituye en el índice por el número “R” recién asignado. Cuando se ha acumulado un número suficiente de registros “R” para llenar un rollo de microfilm, el conjunto de registros de reubicación se archiva y se convierte en el siguiente rollo de microfilm en el archivo de reubicación. Por supuesto, debería haber archivos de reubicación separados para los nacimientos vivos, las defunciones, los matrimonios y los divorcios.

c) Archivos informáticos

244. En este contexto, el término “archivos informáticos” se refiere a entradas o registros en una base de datos y no debe confundirse con las imágenes escaneadas de los documentos del registro civil. Los archivos informáticos se modifican en una base de datos (en línea o en ordenadores locales). Por ejemplo, para realizar los cambios necesarios para reflejar la adopción de John Smith descrita anteriormente, se haría una copia del registro original y se guardaría con los documentos de adopción en el archivo sellado; luego se podrían hacer las correcciones en la base de datos. Otro ejemplo, si la legislación del país lo permite, es el procedimiento para el cambio de sexo. Este debe tratarse como una modificación y puede dar lugar a la emisión de un nuevo número de identificación personal (NIP) si el país utiliza un NIP que contenga información sobre el sexo⁶³. En cualquier caso, es necesario crear un archivo de enlace para que la identidad original y la nueva (y los NIP) se asocien permanentemente entre sí en la base de datos principal.

245. En la situación actual, en la que existen aplicaciones interactivas que pueden utilizarse para manipular la base de datos del registro y numerosos lugares físicos dentro del sistema en los que pueden producirse tales interacciones, es de vital importancia garantizar que el acceso a la base de datos esté sujeto a protocolos estrictos. En el caso de los archivos en papel, las observaciones o anotaciones se escriben en el margen del documento original; la misma lógica se aplica a los archivos informáticos en una base de datos. Así pues, es necesario desarrollar procedimientos y llevar un registro de las modificaciones realizadas, indicando la persona que realizó la modificación y la documentación que dio lugar a la misma.

246. Dado que el mantenimiento de la confidencialidad es uno de los principios fundamentales del registro civil, el acceso a las aplicaciones para la modificación de los registros debe limitarse a un determinado número de registradores. Además, es necesario desarrollar procedimientos informáticos para que cada modificación se comunique a la dirección a efectos de control de calidad.

⁶³ Se recomienda que el PIN no contenga ninguna información sobre el sexo, la zona geográfica, la fecha de nacimiento o cualquier otra información personal.

2. Conservación de los registros almacenados

247. Según el tamaño de la población a la que atiende y la estructura organizativa del sistema de registro civil, una oficina central de registro de un distrito o provincia puede procesar 100.000 nuevos registros cada año y, en el curso de un solo decenio, tendrá en sus archivos más de 1 millón de registros (si se incluyen las correcciones y modificaciones). Muchas jurisdicciones generarán registros a ritmos que harán que estas cifras ilustrativas parezcan bastante bajas; por esta razón, la presente subsección está dedicada a los métodos de conservación de los registros almacenados de diferentes tipos: en papel, microfilm e informatizados.

a) Registros en papel⁶⁴

248. Los registros en papel suelen ser el formato inicial en el que aparece la inscripción. Ya sea en la oficina local o central, el registro en papel está sujeto a daños por fuego o agua o al simple desgaste. En los casos en que el registro está en forma de hojas sueltas, también está sujeto a pérdidas o a ser archivado en un lugar erróneo. Este peligro se reduce cuando los registros se almacenan en libros encuadernados. Sin embargo, a medida que la informatización se vaya afianzando, el uso de libros encuadernados irá desapareciendo gradualmente y solo será necesario preservar los libros históricos.

249. La protección contra el fuego o los daños de agua es muy importante. A menudo el registro en papel, además de estar en un medio frágil, puede ser también la única copia existente del registro: incluso en los casos en que se guarda una copia tanto a nivel local como central, la pérdida de una copia en un nivel significa que la otra copia se vuelve más vulnerable. Por estas razones, la digitalización de todos los registros en papel del registro civil, a pesar de ser un proceso complejo que exige muchos recursos, debe incorporarse en la configuración inicial del sistema holístico de notificación, registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Hasta que se logre la digitalización de todos los registros, es necesario establecer medidas para gestionar y proteger los registros en papel. Para protegerlos contra daños causados por fuego, los registros en papel deben guardarse en una sala o bóveda construida con materiales que sean resistentes al fuego y al calor durante el tiempo suficiente para permitir que el fuego se extinga antes de que se produzcan daños. Equipar la bóveda con un rociador de agua solo introduciría otro tipo de peligro. Algunas oficinas han utilizado sistemas de extinción de incendios con halones en la zona de la bóveda, pero esta práctica está en declive debido a su coste y su impacto ambiental. También existe un riesgo de daños de agua como consecuencia de inundaciones y fuertes lluvias.

250. Otra amenaza para los registros en papel es el desgaste causado por su repetida manipulación y archivo. Los registros en papel almacenados en un cajón de tamaño normal no sobrevivirán fácilmente a los empujones y tirones que conllevan su repetida manipulación y archivo y la apertura y cierre del cajón. Un buen método es utilizar carpetas expansibles, con 75-100 registros cada una. Las carpetas pueden ser etiquetadas con el rango de números de registro contenidos en cada carpeta y luego colocadas en el cajón de archivo. Esto disminuirá en gran medida el desgaste causado por la apertura y el cierre del cajón; también facilita la localización de un registro determinado y facilita su posterior archivo sin perturbar indebidamente los registros adyacentes.

251. Incluso estas precauciones están limitadas en el tiempo debido a la fragilidad intrínseca del papel. De ahí la necesidad de digitalizar los registros en papel del registro civil lo antes posible. Una vez digitalizados, los registros originales en papel pueden ser transferidos a los archivos nacionales. La ley de registro debe abordar, entre otras cuestiones, la necesidad de hacer copias de seguridad y de preservar los asientos del

⁶⁴ Como ya se ha señalado, en la actualidad los asientos del registro civil se basan predominantemente en la informática y se almacenan en bases de datos como los registros de población. No obstante, la práctica de llevar registros en papel se sigue usando; además, hay varios ejemplos de transición en los que se informatizan los nuevos registros pero no todos los registros en papel existentes se han escaneado e introducido en la base de datos, ya que este proceso requiere muchos recursos. Lo mismo ocurre con los microfilmes, que se utilizaban —y, en algunos casos, se siguen utilizando— para el archivo general de los asientos del registro civil. De ahí la necesidad de considerar los tres formatos de registro.

registro civil, así como el reconocimiento de las copias digitalizadas y escaneadas en lugar de los registros originales. La opción de transferir las copias en papel a los archivos nacionales después de un cierto período de tiempo, una vez que se haya establecido un registro de población, debe considerarse cuidadosamente cuando las condiciones climáticas hagan que el papel esté particularmente sujeto a deterioro o cuando falte espacio de almacenamiento. La información genealógica que contienen es muy valiosa y debe ser preservada para su uso futuro.

252. A su vez, los registros en papel con datos sobre acontecimientos vitales del pasado pueden ser una fuente valiosa para las estadísticas e investigaciones futuras y no deben ser destruidos. Estos registros históricos serán más accesibles si se escanean y esto también detendrá el deterioro físico de los registros en papel y microfilm. Para que los registros antiguos sean más accesibles para su uso con el ordenador, deben convertirse a un formato que puede ser leído por un ordenador, utilizando un *software* de reconocimiento óptico de caracteres (OCR). Este *software* suele transcribir bien los registros impresos en papel, pero los registros en papel escritos a mano a menudo no se pueden convertir completamente con los programas disponibles. Por lo tanto, algunos de estos datos pueden tener que introducirse en el ordenador de forma manual. Sin embargo, los últimos avances metodológicos reducirán considerablemente los costes de transcripción y el *software* de OCR suele ser capaz de reconocer las fechas escritas a mano. Además, los apellidos suelen ser iguales para todos los miembros de la familia en un hogar, lo que también reducirá la cantidad de trabajo manual y los costes. Hay muchos casos en los que se han informatizado antiguos registros, tanto relacionados con acontecimientos vitales como con censos de población. Dos de esos ejemplos, relativos a los registros históricos de Albania⁶⁵ y Noruega, se describen en el recuadro 13.

⁶⁵ Vibeke Oestreich Nielsen y otros, *Status Analysis on Civil Registration and Vital Statistics (CRVS)*. Documents 2014/41 (Oslo-Kongsvinger, 2014). Disponible en www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/status-analysis-on-civil-registration-and-vital-statistics-crvs.

Recuadro 13

Importancia de almacenar y preservar los registros antiguos

La labor de los organismos de estadística de Noruega ofrece dos ejemplos interesantes a este respecto.

En primer lugar, en Albania, después de que se estableciera el nuevo registro civil del país en 2011, la Oficina de Estadística de Noruega ayudó a escanear los antiguos libros manuscritos para que se pudiera disponer de la historia de cada persona, incluidos los muertos. Esto ha resultado muy útil, entre otros fines, para la determinación de los derechos de propiedad.

En segundo lugar, en la propia Noruega, el Registro Histórico de Población tiene por objeto transcribir y vincular todos los datos registrados sobre las personas en los censos y los libros de la iglesia (registros parroquiales) y otras fuentes desde el primer censo nominal del país en 1801 hasta la actualidad, incluida la vinculación de los datos históricos con el registro de población contemporáneo, que se estableció en 1964. Se aspira a incluir en el registro el mayor número posible de los 9,7 millones de personas que nacieron en o inmigraron a Noruega entre 1735 y 1964. En principio, el proyecto constará de tres partes: en primer lugar, el escaneo de los documentos originales; en segundo lugar, la transcripción de los datos, es decir, la digitalización de los datos para hacerlos legibles por máquina; y, en tercer lugar, la vinculación de los registros utilizando el nombre, la fecha y el lugar de nacimiento y otra información disponible como criterios de comparación. El Registro Histórico de Población será una fuente importante para las estadísticas y la investigación. La vinculación de datos de diferentes fuentes permitirá establecer vínculos entre los miembros de una familia y otros parientes. Esto es esencial para la investigación en áreas como las enfermedades hereditarias, ya que el registro incluirá información sobre padres, abuelos y otros parientes.

b) Registros en microfilm

253. Las técnicas de microfilmación fueron instrumentos muy utilizados en las décadas pasadas para archivar y conservar diversos documentos, incluidos los asientos del registro civil. Por consiguiente, algunos sistemas de registro civil tienen innumerables rollos de microfilm que contienen registros de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios. La recuperación de la información de un microfilm es un proceso sencillo, que requiere un aparato bastante básico y un sistema de indexación metódico. Sin embargo, el procesamiento de los registros microfilmados, ya sea con fines estadísticos o para realizar modificaciones, es prácticamente imposible y requiere que esos registros sean digitalizados.

254. La digitalización de microfilmes (incluidas las microfichas u hojas planas) requiere el uso de un escáner óptico que capte la película en un formato digital básico. También se necesitará un *software* de OCR, para asegurar que el registro digital contenga exactamente la misma información que el microfilm. Si bien el equipo y el proceso son cada vez menos costosos a medida que avanza la tecnología, cada registro escaneado deberá ser cuidadosamente cotejado con el registro original en el microfilm para asegurar que ambos sean idénticos.

c) Registros informatizados

255. En el caso de los registros civiles digitales, los procedimientos de almacenamiento y conservación de los registros se basan en las prácticas generales actuales de mantenimiento y copias de seguridad. Un método común consiste en tener dos servidores simultáneamente en línea y en espejo para que ambos registren cada interacción y cada entrada de nuevos registros. Otra práctica habitual es hacer copias de seguridad diarias del servidor principal en el que se mantienen la base de datos y el registro de población, asegurando así la preservación de los registros. Con frecuencia, los servidores espejo o de copias de seguridad están situados en una zona geográfica diferente, incluso en un país distinto, como estrategia de mitigación de riesgos. Si se adopta este método, deben tomarse medidas de protección de datos para el servidor espejo, especialmente si el servicio se subcontrata a una empresa privada.

256. Como ya se ha mencionado, en varios casos sería necesario que hubiera por lo menos dos sistemas en funcionamiento al mismo tiempo. Uno sería el enfoque moderno de la entrada y almacenamiento automatizados y digitalizados de registros mediante redes informáticas. Sin embargo, también habría registros en el formato antiguo, ya sea en papel o en microfilm o en ambos, que habría que digitalizar e incorporar a la base de datos. Además, es posible que la automatización no sea una opción disponible en todas las zonas del país, porque están demasiado alejadas o carecen de la infraestructura necesaria. Ello supondría el uso de dispositivos electrónicos portátiles para registrar la ocurrencia de acontecimientos vitales y emitir certificados. Estos registros luego tendrían que subirse a la base de datos principal en bloque. Además, las misiones diplomáticas y consulares en el extranjero transmitirán archivos en los que se registren los acontecimientos vitales que afecten a los nacionales de su país. De ahí la necesidad de diseñar protocolos apropiados para introducir y almacenar todas estas entradas de manera coherente y rutinaria.

3. Mecanismos internos de revisión de las funciones del sistema

257. En la presente subsección se esbozan ciertos mecanismos de revisión interna que deberían establecerse para mantener el funcionamiento ininterrumpido de los siste-

mas y detectar anomalías. Estos mecanismos deben establecerse en todas las partes del sistema: notificación, registro, certificación y estadísticas. Se examinan los mecanismos internos de revisión tanto a nivel de la administración como del personal, empezando por los mecanismos necesarios en los ámbitos de la notificación y el registro, luego en el de la certificación y, por último, en el componente de las estadísticas vitales.

a) Notificación

258. No puede suponerse que la información sobre la ocurrencia de acontecimientos vitales y sus características llegue automáticamente a las oficinas de registro. Tampoco puede suponerse que la información que llega a la oficina de registro sea completa, exhaustiva o exacta. En consecuencia, el organismo de registro debe hacer participar activamente en este proceso a los notificadores e informantes, principalmente al personal sanitario, al personal de los tribunales y a los funcionarios competentes para celebrar matrimonios.

259. Es necesario que los protocolos de notificación se expliquen claramente en las normas y reglamentos para cada tipo de notificador y que se imparta formación periódica a este respecto tanto al personal de registro como a los notificadores. También se pueden preparar otros materiales de información, como manuales de instrucciones, folletos o recursos multimedia específicos. De este modo se garantiza que el personal sanitario, el personal de los tribunales y los funcionarios competentes para celebrar matrimonios sepan lo que se espera de ellos en cuanto a la notificación de acontecimientos vitales, quiénes son sus interlocutores en el organismo de registro y dónde pueden encontrar ayuda en caso necesario.

260. Además, es necesario establecer controles y evaluaciones para garantizar que se sigan los protocolos de notificación. Los informes sobre la cantidad y la calidad de la información transmitida por los notificadores son un instrumento útil para determinar las necesidades de formación y los ámbitos de mejora.

b) Dirección del registro

261. La identificación de pautas y la previsión del volumen de trabajo son algunas de las principales responsabilidades de la dirección del registro. Por consiguiente, la dirección necesita recopilar y analizar la información relativa a la frecuencia mensual de las inscripciones en el registro civil, con miras a evaluar la exhaustividad y la exactitud del proceso de registro. El número de acontecimientos de cada tipo que debería notificarse durante un mes determinado puede preverse sobre la base de los datos históricos y los niveles de población. De forma similar, se puede elaborar un conjunto de rangos variables, por ejemplo para la edad de la madre, el peso al nacer y el número de muertes por causa; luego, en los casos en que la frecuencia esté fuera del rango o una variable específica, por ejemplo la edad de la madre, esté fuera del rango esperado, se debería iniciar una investigación. La dirección también puede utilizar la evaluación de la frecuencia mensual para vigilar el número de valores que faltan o se desconocen. Un número más alto de lo previsto de valores que faltan o se desconocen podría indicar algún fallo en el sistema de notificación, lo cual requeriría una atención inmediata.

262. También es importante que se vigilen cuidadosamente las pautas (en términos de frecuencia y tipo) de las modificaciones efectuadas en los registros durante el proceso de introducción de datos mediante la elaboración de informes periódicos. En la actualidad se están desarrollando aplicaciones de edición para introducir información en formularios electrónicos que luego se convertirán en registros de inscripción en el registro civil. Por ejemplo, si la persona que introduce los datos introduce erróneamente “masculino” bajo el sexo de la madre, o proporciona una fecha de nacimiento

de la madre que no es plausible (indicando, por ejemplo, que la madre tiene 10 años o menos), el programa de edición detendrá la introducción de datos e indicará la necesidad de corrección. El informe de cada una de esas intervenciones servirá como una valiosa fuente de orientación al personal directivo, permitiéndole mejorar la formación relativa a la introducción de datos, o arrojando luz sobre la causa de los errores en la introducción de datos.

263. Es necesario generar periódicamente una larga lista de otras estadísticas de gestión operativa. Por ejemplo, es necesario hacer un seguimiento de la puntualidad con que se comunican los datos de las oficinas sobre el terreno o de los proveedores: ¿Se cumplen los plazos prescritos para completar la certificación de la causa de la muerte? ¿Los registradores locales informan de los acontecimientos a la oficina central dentro del plazo establecido? ¿Los hospitales están enviando los datos de los nacimientos al registro civil a tiempo? ¿Cuál es la carga media de trabajo de una oficina de registro? (En este contexto y para obtener información adicional, véase también la subsección C.3 del capítulo II, sobre seguimiento). Estas y otras estadísticas de gestión operativa deben analizarse y enviarse a las respectivas oficinas locales de registro con miras a garantizar la mejora de la calidad.

264. En los ámbitos que no forman parte del componente de registro civil, la dirección tiene que utilizar otras fuentes de información para evaluar el funcionamiento del sistema. Un método comúnmente utilizado en este contexto es comparar el número de nacimientos y defunciones con las estimaciones y proyecciones de población elaboradas por los demógrafos de la oficina nacional de estadística o de una institución similar. La preparación de estas estimaciones y proyecciones es un ejercicio de rutina, que suele basarse en censos de población y encuestas por muestreo. Son de particular utilidad para evaluar la cobertura del registro civil a nivel subnacional, ya que incluyen estimaciones del número de nacimientos y defunciones; estas se comparan luego con las cifras registradas de esos acontecimientos y las discrepancias indican dónde el componente de registro civil debe adoptar medidas correctivas⁶⁶.

c) Personal de registro

265. Como se indica a lo largo de este manual, el registro vital es un documento dinámico, incluso en formato digital, que a menudo está sujeto a cambios o correcciones a lo largo de la vida de un individuo e incluso después de su muerte. Muchos de los procedimientos de corrección se efectúan durante la fase de tramitación del registro. Por lo tanto, es necesario desarrollar un conjunto de aplicaciones que puedan utilizarse para comprobar que efectivamente se han realizado los cambios necesarios en el registro. El procedimiento para modificar un registro debe tener dos componentes: además de introducir el cambio requerido en el sistema, debe generarse un registro para indicar que el cambio se ha realizado. Esto es de particular importancia en el ámbito del registro, donde la mayoría de los cambios se procesan por lotes. Cuando el cambio se realiza en un sistema en línea, se puede visualizar inmediatamente; el control visual posterior sirve como sistema de seguimiento. No obstante, sigue siendo necesario llevar un registro periódico de todos los cambios y los registros afectados, a fin de comprender la frecuencia con que se modifican los registros y las razones de las modificaciones.

266. Hay dos puntos clave en el proceso de registro en los que es necesario añadir una marca de aviso al registro. El primero se refiere al proceso de consulta: a menudo es necesario enviar una consulta a un médico sobre la información que figura en el acta de defunción. Los factores desencadenantes para enviar una consulta al médico certificador incluyen entradas ilegibles para la causa de la muerte, el uso de abreviaturas no

⁶⁶ El capítulo IV se ocupa exclusivamente del examen de los métodos para evaluar tanto la exhaustividad de la cobertura del sistema de registro civil como la calidad de la información que recopila. Aquí se hace referencia a estos métodos para poner de relieve la necesidad de planificar y administrar estos métodos como parte regular y rutinaria del funcionamiento del sistema de registro civil.

estándares para la causa de la muerte, la no indicación de la edad o el sexo del difunto, las circunstancias de una lesión (si se informó de una lesión), las razones de la cirugía (si se informó de una cirugía), y la condición para la que se tomó un medicamento (si se mencionan medicamentos). El proceso de consulta debe incluir una marca de aviso que alerte a los nosólogos en caso de que no se reciba respuesta del médico en un plazo razonable. Sin este aviso, en el proceso diario de codificación de los registros, es posible que el nosólogo no realice el seguimiento de la consulta en cuestión.

267. La segunda situación en la que se debe añadir una marca de aviso es similar; se da con los registros que llegan a la oficina con la causa de la muerte marcada como “pendiente” o “pendiente de resultados de autopsia”. Se debería presentar un registro final con la causa de la muerte completa dentro de un plazo estipulado y razonable (por ejemplo, un mes). Si no se presenta tal registro, la marca de aviso debe alertar al personal del registro para que solicite un registro actualizado de modo que pueda continuar la tramitación.

d) Dirección de certificación

268. En lo que respecta a la certificación, la dirección tiene la responsabilidad de garantizar un servicio eficiente al público. Para ello es necesario contar con mecanismos internos de revisión del sistema que permitan obtener datos tanto sobre el flujo de trabajo como sobre los ingresos. La dirección de cada área de servicio debe generar datos mensuales sobre el flujo de trabajo. Estos datos deben indicar cuántas adopciones, correcciones y paternidades se procesaron, cuántas copias certificadas se tramitaron por correo, cuántas se hicieron en ventanilla y cuántas en línea, y el tiempo de respuesta para cada uno de estos servicios, es decir, cuántos días laborables se necesitaron para atender cada tipo de solicitud de usuarios. Este tipo de información es necesaria para las decisiones de la dirección sobre el mejor uso de los recursos humanos de la oficina y la forma de mejorar la eficiencia y la prestación de servicios. Alertará a la dirección si una sobrecarga de trabajo estacional requiere la contratación de personal temporal en un área determinada de trabajo.

269. La dirección también necesita informes mensuales sobre la cantidad de ingresos generados. Esta información es particularmente importante para comparar los ingresos generados en el año en curso con los generados en el mismo período en años anteriores, a fin de adoptar decisiones sobre los cambios necesarios en la plantilla y en las tasas para los diversos servicios prestados.

e) Personal de certificación

270. El personal de certificación es responsable de varias áreas en las que es importante la revisión interna. El creciente uso de papel resistente al fraude y a la falsificación para expedir copias certificadas de las actas del registro civil también ha aumentado la necesidad de proteger los formularios de certificados en blanco contra robos. Esto se suele lograr mediante el uso de un número de control preimpreso en cada formulario. Es necesario elaborar aplicaciones para vincular cada número de control con el asiento en el registro civil del que se expide la copia y para almacenar la información relativa a la expedición de la copia en la base de datos, junto con el número de control del certificado en papel. Además, el sistema debería generar un registro diario en el que se anoten el primer y último número de control de cada día; este debe compararse con el número de copias expedidas y con el sistema de información de ventas de la caja registradora. Se debe tener en cuenta cualquier formulario invalidado o anulado por otras razones. El sistema de control también debe incluir un inventario de todo el papel almacenado en la oficina. Además, el papel debe almacenarse en un espacio seguro en

todo momento. En caso de que se produzca un robo, gracias a este sistema de control interno, se puede alertar a las autoridades de los números exactos de los documentos robados, evitando así potencialmente su uso indebido.

271. Otro mecanismo de control de calidad en este contexto consiste en comparar diariamente el número y el tipo de certificados expedidos con los recibos de caja emitidos en concepto de tasas administrativas (para los servicios que conllevan una tasa). Este procedimiento debería incorporarse como un ejercicio diario de cotejo, que debe llevar a cabo la oficina de cada registrador, para garantizar que todas las tasas se han recaudado y procesado adecuadamente. En el caso de que una oficina de registro funcione sin apoyo informático, o solo con un apoyo rudimentario, el cotejo será, por supuesto, más engorroso y llevará más tiempo, pero sigue siendo esencial para prevenir posibles actos fraudulentos por parte del personal.

f) Personal estadístico

272. El personal del componente de estadística del sistema es responsable de establecer una serie de mecanismos internos de control de calidad, principalmente en el proceso de generación de estadísticas vitales. Este proceso requiere la verificación de los registros individuales para detectar errores y su agregación a recuentos en diferentes niveles de agregación. Si hay un volumen muy grande de datos, este proceso se llevará a cabo en una muestra de registros. La diferencia esencial entre la labor del personal de registro y la del personal de estadística es que el personal de registro se centra en los registros individuales del registro civil y, por esa razón, sigue un enfoque basado en el estudio de casos. Las estadísticas, por otra parte, se basan en la agregación y comparación de registros, un proceso que requiere un enfoque cuantitativo. Los posibles errores pueden detectarse utilizando datos agregados mediante diagramas de dispersión, tabulaciones cruzadas, diagramas de caja y gráficos de distribución; en otras palabras, con el uso cuidadoso de estadísticas descriptivas y de diagnóstico, pueden identificarse valores atípicos y sospechosos. Esta labor también incluye la comparación del contenido de los registros para determinar las similitudes entre las distintas zonas de los países. Por ejemplo, la tabulación del número de nacidos vivos por edad de la madre y por distrito en el que reside la madre puede llevar a la identificación de un determinado distrito como uno en el que las madres son considerablemente más jóvenes que en todos los demás. Puede que esto se deba a la diferente estructura de la población de ese distrito en particular, donde hay una mayor proporción de gente más joven. Sin embargo, también es posible que esto sea consecuencia de errores en la compilación de la información en la fase en la que se compiló el registro civil original. También puede ser el resultado de un fallo en la aplicación informática utilizada para la entrada o la edición de datos.

273. Además, dado que el personal estadístico tiene amplia experiencia en el procesamiento de información estadística individual procedente de un censo de población o de una encuesta, incluidos los complejos procedimientos de edición a los que se somete cada registro a fin de garantizar la coherencia interna, es necesario solicitar su aportación durante los procesos de introducción y edición de datos en el componente de registro civil. Esto es de especial importancia porque gran parte de la información sobre el acontecimiento y las personas involucradas que es necesario recopilar e introducir se refiere a variables estadísticas como la edad, el sexo, el estado civil, el nivel educativo, la actividad económica, etcétera⁶⁷, y los estadísticos ya han desarrollado un sistema de verificación que les alertará, por ejemplo, cuando un joven de 18 años se registre como titular de un título universitario superior. Este sistema debería utilizarse para la edición de asientos en el registro civil, de modo que las alertas indiquen la nece-

⁶⁷ Para la lista completa, véase *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 60.

sidad de volver a la fuente e identificar cuál de los dos datos (edad o nivel educativo) debe corregirse.

4. Mantenimiento de actividades de campo (registrador local)

274. En términos generales, la expresión “control de calidad” se refiere a todas las medidas adoptadas en el proceso de obtención de resultados con el fin de reducir al mínimo los errores y optimizar la calidad del producto final. En el caso del registro civil a nivel local, además de los mecanismos internos de seguimiento y revisión que deben existir para mantener los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales en general, también es necesario el control de calidad para el desarrollo de una serie de elementos centrados en esas actividades a nivel local. Estos elementos incluyen procedimientos operativos estándar, manuales, los propios formularios de inscripción, formación, directrices, seminarios, boletines y visitas sobre el terreno. El propósito de la presente subsección es examinar estos elementos en detalle y considerar cómo pueden utilizarse para asegurar la calidad de los registros a nivel del registro local.

a) Manuales

275. La disponibilidad de manuales para los registradores locales ayudará a garantizar la coherencia en todo el sistema. Mantendrán la coherencia tanto entre las operaciones de la oficina central y la oficina local, como entre las zonas de registro locales. El manual para los registradores locales debe considerarse un documento dinámico y la dirección debe prestarle mucha atención. En otras palabras, cuando se prepare, debe entenderse que será necesario cambiarlo y actualizarlo con frecuencia. Por esta razón, se recomienda que las copias impresas del libro se hagan en un formato de hojas sueltas en lugar de en un formato encuadernado. Esto hará posible sustituir páginas concretas cuando sea necesario actualizarlas. Se pueden añadir páginas nuevas cuando se necesiten secciones adicionales. Si bien en la actualidad los formatos electrónicos y las versiones en línea de los manuales (copias electrónicas, guías de tipo wiki y otros recursos en línea y programas informáticos interactivos, entre otras opciones) serán el vehículo elegido, es posible que todavía sea necesario imprimirlos para las oficinas de registro locales con un acceso limitado a Internet.

276. El manual ofrece orientación sobre los diversos pasos del proceso de registro, incluidos el registro, la notificación y la certificación; la conservación y la custodia de los asientos del registro civil; y las medidas de seguridad. También debe incluir copias de las leyes que rigen el funcionamiento del registro civil y las estadísticas vitales, junto con las normas y reglamentos específicos en esta materia. Además, el manual debe incluir el texto de las políticas que se hayan elaborado para interpretar o aclarar las leyes y reglamentos. Por ejemplo, la ley podría especificar que se pueden expedir copias de asientos del registro civil “a los ciudadanos que demuestren un derecho tangible sobre el asiento”. En un reglamento posterior se podría definir a los que tienen un derecho tangible como “el inscrito, ciertos miembros de la familia inmediata del inscrito, o el representante legal de uno de los anteriores”. Luego, se podría haber elaborado una política para definir la familia inmediata como “padres, abuelos, hermanos, tutores legales e hijos”, de conformidad con el derecho de familia del país y otra legislación pertinente. Es importante que cada registrador local tenga copias de la ley, el reglamento y la política, para poder tramitar la expedición de copias certificadas de manera coherente con la oficina central y otras oficinas del país.

277. Otro elemento importante que debe incluirse en el manual es la versión más actualizada de todos los formularios que se necesitarán para mantener el funcionamiento eficiente del sistema. Entre ellos se deben incluir no solo los documentos oficia-

les que se han de rellenar, sino también las hojas de trabajo que se sugieren como ayuda para rellenar los formularios oficiales, además de los formularios administrativos para la comunicación entre el registrador local y la oficina central (órdenes de suministro, hojas de pedido de documentos en blanco, hojas de informe, hojas de registro y otros). Cada uno de los formularios oficiales también debe ir acompañado de instrucciones paso a paso para su cumplimentación. Si en un formulario se pide la fecha de nacimiento, las instrucciones específicas deben indicar si las abreviaturas del mes serán o no aceptables, si está permitido utilizar solo números para indicar la fecha, y el orden que debe utilizarse para expresar la fecha, por ejemplo día/mes/año.

278. Cuando sea apropiado, las instrucciones para la recopilación de información sobre un determinado tema deben indicar por qué se está preguntando. Por ejemplo, si se pregunta la edad de la madre, las instrucciones podrían indicar que se trata de una variable que se utilizará para compilar estadísticas para estudios sobre edades que puedan resultar ser un factor de riesgo para un nacimiento exitoso. Este tipo de explicaciones son una guía importante para los registradores y pueden resultar muy valiosas sobre el terreno cuando un informante se opone a proporcionar cierta información. La explicación debería indicar también cómo se utilizarán los datos. Es importante incluir esta información, siempre que esté disponible. Todas estas normas, reglamentos y breves explicaciones deben incorporarse al programa informático que se utiliza para el proceso de registro y en los procesos de registro diarios.

279. La comunicación es el tema de fondo en los manuales. Por lo tanto, un buen manual debería incluir listas de personas a las que se pueda contactar cuando surjan problemas, no solo las personas de la oficina central que puedan responder a preguntas en determinadas áreas de especialización, sino también otros registradores, directores de funerarias, médicos forenses y profesionales de la salud con los que se pueda tener que contactar para poder rellenar con precisión un formulario específico. La dirección debería asignar a alguien de la oficina central la responsabilidad de garantizar que los cambios, correcciones y actualizaciones se envíen a las personas que tengan el manual. Esto significa que se debe mantener una lista actualizada de todas las personas que tengan un manual, de manera que las actualizaciones puedan ser remitidas a todas las personas en la red de registro. Esto puede hacerse de forma eficaz mediante circulares por correo electrónico y a través de un foro electrónico de debate específico entre los registradores o un tablón de anuncios en la intranet.

b) Manuales abreviados

280. Los manuales sobre temas específicos pueden ser útiles cuando no se necesita ni es eficiente una guía mucho más amplia con el alcance, por ejemplo, de un manual para el registrador local. Por ejemplo, muchos médicos rellenan formularios de registro de defunción solo de forma ocasional. Por lo tanto, la orientación en el momento de completar el registro de defunción podría ser muy útil. Pocos médicos querrán tomarse el tiempo necesario para buscar esa orientación en el manual completo. Un enfoque útil en este caso sería preparar una sola hoja de instrucciones laminada de doble cara específica para la tarea de completar correctamente la causa de la muerte en el formulario de registro de defunción⁶⁸. Esta se puede distribuir a médicos, entregar a directores de funerarias para que la tengan a mano si un médico la necesita, o dejar en las zonas de los hospitales donde es probable que se necesite. En los casos en que se ha utilizado, la reacción de los médicos ha sido positiva y agradecida. Otras instrucciones pueden ser una guía para los forenses sobre cómo completar el campo de la forma de muerte (por ejemplo, si es natural, suicidio, homicidio, accidente, etcétera), instrucciones paso a paso para los funcionarios competentes para celebrar matrimonios

⁶⁸ Véase Organización Mundial de la Salud, "Cause of death on the death certificate in line with ICD-10: Quick reference guide" (Ginebra, 2010). Disponible en http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10training/ICD-10%20Death%20Certificate/html/ICD-10_Resources/causeofdeathflyer.pdf.

sobre cómo completar los registros de matrimonio, e instrucciones para los secretarios judiciales sobre cómo incluir una sentencia de divorcio en el sistema de registro civil.

281. Además de estos fines, los formularios de inscripción también son utilizados a diario por los registradores e informantes locales. Por lo tanto, son en sí mismos una poderosa herramienta educativa. Los formularios de inscripción deben ser claros y dar instrucciones precisas cuando sea necesario. Deben ser sencillos y fáciles de usar, de leer y de seguir. Se recomienda encarecidamente la elaboración de versiones especiales para determinados grupos de población, como las personas con discapacidad y los indígenas.

c) Boletines informativos (electrónicos y en papel)

282. Los boletines informativos son otro instrumento de comunicación útil que ayudará a asegurar la calidad del proceso de registro en las oficinas locales. Las nuevas leyes, reglamentos, políticas y protocolos deben incluirse en los manuales. Normalmente, la información sobre estas nuevas directrices puede transmitirse a los registradores locales y a quienes la necesiten con mayor rapidez y con las explicaciones correspondientes mediante un boletín trimestral. El boletín también puede avisar al lector de que se están preparando modificaciones en el manual. Un boletín también puede ser un excelente vehículo para mantener a todos los miembros del sistema al día sobre los últimos cambios de personal en las oficinas centrales y locales.

283. También es un medio útil para difundir informes de puntualidad. Estos probablemente serán más eficaces si fomentan la participación mediante un enfoque positivo. Por ejemplo, el boletín podría enumerar los 10 hospitales o áreas de registro locales más puntuales. Esto fomentará la competencia entre otros proveedores, que querrán estar entre los mejores, sin socavar el espíritu de equipo al identificar un área o institución con peores resultados. Otro elemento que ha demostrado ser popular y útil en los boletines es una lista de consejos sobre cómo hacer algún aspecto del trabajo, basados en las prácticas de los registradores locales exitosos. Siempre es buena idea incluir una sección de preguntas y respuestas en cada boletín. Como buen ejemplo, se puede destacar el boletín del Registro General de Nueva Zelanda dirigido a los directores de funerarias⁶⁹. Este boletín contiene información sobre la preparación y la gestión del duelo, los nuevos requisitos para el registro de defunciones en papel, el proceso de emparejamiento de nacimiento y defunción, la estructura actualizada de las tasas, noticias sobre el proyecto SmartStart⁷⁰ y recordatorios generales.

284. Las ideas descritas anteriormente son relevantes sobre todo para un boletín publicado por la sección de registro de la oficina. Sin embargo, algunas de esas ideas también son aplicables a un boletín publicado por la oficina de estadística. Este último tendería a centrarse en la forma en que se utilizan los datos recopilados. De esta manera, también fomentará un registro más cuidadoso y completo de los datos por parte de los profesionales del sector. Un boletín de estadísticas vitales también incluiría información sobre los estudios y publicaciones realizados con los datos recopilados. Una sección sobre el control de calidad también es un elemento popular en los boletines de estadísticas vitales.

d) Formación

285. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de la formación continua y amplia como medio de garantizar la calidad de los procesos de registro civil y de estadísticas vitales. El desarrollo de programas de formación debe ser una tarea rutinaria de la oficina central. Los programas de formación deben adaptarse a públicos espe-

⁶⁹ El número de marzo de 2017 se puede consultar en <http://createsend.com/t/j-20AF7E-74C477B50F>.

⁷⁰ Véase el recuadro 8 del capítulo II para más información sobre este proyecto.

cíficos y los cursos de actualización deben incorporarse a los programas de trabajo habituales de las oficinas del registro civil de todo el país.

286. El plan de formación debe distinguir entre la formación interna, que está orientada a los encargados del registro civil y las estadísticas vitales y otro personal técnico y administrativo, y la formación externa, que está orientada a los encargados de la formulación de políticas, los funcionarios locales, el personal médico y sanitario y otras personas interesadas en y responsables de la calidad y los usos del registro civil y las estadísticas vitales. La formación interna debe hacer hincapié en las técnicas, los métodos, las habilidades, los procesos y la cumplimentación de formularios, y debe abordar cuestiones relativas a los papeles y funciones profesionales. La formación externa debe tener por objeto informar a los grupos sobre las necesidades y funciones de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, y debe tratar de mejorar la comprensión y la cooperación. La formación externa es un mecanismo de mejora crucial y no debe descuidarse, para garantizar la cooperación y el apoyo de las personas involucradas. Por ejemplo, en el caso del personal médico y sanitario que proporciona datos al sistema, la calidad de la información proporcionada depende de que este personal entienda la importancia de la precisión de estos datos y los usos que se les dará. Por estas razones, los programas de formación tanto internos como externos deben formar parte integrante de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. La responsabilidad de estos programas, que deben llevarse a cabo de manera regular y no ad hoc, debe ser compartida por ambos sistemas⁷¹.

287. Así pues, la formación no debe limitarse a los registradores civiles y los estadísticos. Es necesario diseñar cursos específicos para el personal médico: cursos distintos para los miembros del personal que actúan como informantes y registran la información relativa al acontecimiento y las personas involucradas, y para los médicos que certifican la causa de la muerte.

288. El establecimiento de una asociación profesional nacional de registradores civiles y profesionales encargados de estadísticas vitales con el fin de promover, entre otros objetivos, un intercambio de opiniones sobre la administración de las leyes de registro y la elaboración de estrategias para mejorar el registro es un medio importante para mejorar la calidad de la labor de los registradores, los estadísticos, el personal sanitario y los investigadores. Este enfoque es ventajoso para los sistemas de registro civil tanto centralizados como descentralizados y es especialmente útil cuando la administración del registro civil de un país está descentralizada. Una única asociación profesional tiene la ventaja particular de reunir a todo el personal dedicado al registro y el análisis de los acontecimientos vitales de un país, ya sea físicamente o mediante comunicación escrita, a fin de promover la uniformidad, las buenas prácticas de registro, la resolución de problemas y la profesionalidad⁷².

289. Además, se recomienda encarecidamente la celebración de una reunión anual de esta asociación profesional, que brindará la oportunidad de intercambiar libremente ideas y experiencias que pueden ser muy beneficiosas para el sistema de registro civil y de estadísticas vitales. Esta reunión puede adoptar la forma de una conferencia académica, con la presentación voluntaria de ponencias, presentaciones de casos de estudio, innovaciones, clases, carteles y actividades similares.

⁷¹ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 632.

⁷² *Ibid.*, párr. 337.

Capítulo IV

Evaluación de la calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales

A. Introducción

290. En la actualidad, más de dos tercios de los países del mundo no disponen de estadísticas vitales válidas y fiables derivadas del registro civil, que es la fuente óptima de esos datos. Dada esta necesidad crítica de datos, actualmente se está impulsando a nivel internacional el fortalecimiento de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, en particular en los países en desarrollo. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de generar estadísticas vitales completas y exactas, dentro de un plazo apropiado, a partir del sistema de registro civil, ya que estas son fundamentales para evaluar las características de la población con fines de planificación y política y para la evaluación de diversos programas. A medida que se concreten las iniciativas de fortalecimiento del sistema, será cada vez más necesario contar con metodologías sólidas para medir y vigilar los progresos en la mejora de la calidad de los datos de las estadísticas vitales a nivel nacional y subnacional.

291. En el presente capítulo se establece un marco amplio para la evaluación de la calidad del registro civil y las estadísticas vitales, y se ofrece una guía práctica para la aplicación de diversos métodos y técnicas con ese fin.

B. Consideraciones sobre la calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales

292. Al examinar la evaluación de la calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, se prestará especial atención a dos aspectos de los sistemas: en primer lugar, la evaluación de los mecanismos de control de calidad inherentes a los elementos jurídicos, administrativos y técnicos que forman la base del funcionamiento de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales; y, en segundo lugar, la evaluación de los datos en términos como su cobertura, la exhaustividad del registro y los errores en el contenido de los datos.

293. Dado que la calidad de los datos depende en última instancia de la estructura y el estado operativo de los sistemas, la evaluación del primer aspecto (mecanismos de control de calidad) ayudará a determinar los factores de todo el sistema que afectan a la calidad tanto de los servicios y asientos del registro civil como de las estadísticas vitales. En conjunto, la evaluación de ambos aspectos (mecanismos de control de calidad y evaluación de los datos) ayudará a orientar el diseño de las intervenciones de fortalecimiento, al tiempo que se identifican los sesgos de los datos que podrían impulsar el ajuste de las estadísticas con el fin de derivar estimaciones empíricas de tasas e indicadores vitales específicos.

1. Importancia de la evaluación de la calidad

294. El registro civil es la fuente óptima de información sobre la identidad y el estado civil y de estadísticas vitales de rutina fiables que pueden utilizarse para orientar las políticas de desarrollo humano y para seguir los progresos realizados en la consecución de las metas y los objetivos periódicos. En el mundo actual, las estadísticas vitales, incluidas las tasas e indicadores, que se presentan para muchos países en desarrollo comprenden en gran medida estimaciones modeladas, en lugar de medidas derivadas empíricamente de los sistemas de registro civil. Esta deficiencia es atribuible al mal funcionamiento de los procesos y sistemas de registro civil y de estadísticas vitales en esos países. En consecuencia, se están adoptando iniciativas de fortalecimiento para mejorar la calidad de esos sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, a fin de que puedan servir como fuentes fiables de registros individuales y de estadísticas vitales sólidas.

295. La evaluación de la calidad de los datos es un paso previo crítico que debe seguirse antes del análisis y la utilización de los datos. La evaluación de la calidad del registro civil y de las estadísticas vitales es necesaria para servir de base para la planificación y la medición de los efectos de las iniciativas de fortalecimiento. Se necesita un marco normalizado de parámetros e indicadores para evaluar y comparar la calidad a lo largo del tiempo y entre poblaciones.

296. Las conclusiones de la evaluación de la calidad de los datos son útiles desde dos perspectivas:

- a) En primer lugar, para identificar y cuantificar los sesgos de los datos que pueden corregirse o ajustarse para obtener estimaciones más fiables de los indicadores demográficos;
- b) En segundo lugar, para identificar los problemas de todo el sistema que dan lugar a sesgos en los datos, lo que podría dar lugar a intervenciones para prevenir las deficiencias en la calidad de los datos.

La evaluación de la calidad de los datos es un requisito constante, incluso en países con estadísticas vitales de buena calidad.

2. Confidencialidad y privacidad en el contexto de la evaluación de la calidad

297. La evaluación de la calidad de los datos debe realizarse preferentemente con cierto grado de independencia por parte del equipo de evaluación. Esto ayudará a garantizar una evaluación objetiva del funcionamiento del sistema y de los datos producidos, libre de la influencia de cualquier interesado cuyo rendimiento pueda evaluarse o inferirse.

298. Los ejercicios de evaluación de la calidad producirán indicadores estadísticos sobre el rendimiento y la calidad de los datos. A su vez, la interpretación de los indicadores estadísticos debe tener en cuenta los factores sistémicos, que deben examinarse mayormente en términos de procesos y designaciones, en lugar de nombrar instituciones o funcionarios concretos, para proteger la confidencialidad y la privacidad y mantener la confianza entre las partes interesadas. En resumen, las conclusiones de los ejercicios de evaluación deberían debatirse y utilizarse con un espíritu constructivo, y deberían exponerse junto con recomendaciones claras y factibles sobre la mejora de la calidad.

C. Marco de calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales

299. La evaluación de la calidad del registro civil y de las estadísticas vitales es importante para que pueda servir de base para la planificación y la medición de los efectos de las iniciativas de fortalecimiento. Se necesita un marco normalizado de parámetros e indicadores para evaluar y comparar la calidad del registro civil y las estadísticas vitales a lo largo del tiempo y entre poblaciones. Un marco de calidad para los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales implicaría:

- a) Una evaluación de control de calidad, que examinaría el diseño estructural, los procesos operativos, la infraestructura, la gestión y el funcionamiento de los sistemas de registro de acontecimientos vitales, la emisión de documentos jurídicos y la compilación de estadísticas vitales;
- b) La evaluación de la calidad de los datos, que abarcaría varios aspectos, entre ellos la exhaustividad, la exactitud, la capacidad de generalizar los resultados, la relevancia, la comparabilidad, la puntualidad y la disponibilidad y accesibilidad de las estadísticas y los datos vitales⁷³.

300. Los procesos y procedimientos que deben implantarse para la aplicación de este marco consistirán en una combinación de métodos cuantitativos y analíticos (objetivos) y evaluaciones cualitativas y de observación (subjetivas) que aporten pruebas contextuales de la calidad de los datos, junto con pruebas empíricas sobre cuya base puedan organizarse intervenciones para mejorar la calidad de los datos.

1. Control de calidad del registro civil y las estadísticas vitales

301. Como se recomienda en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales deberían ser gestionados por los Gobiernos de conformidad con un marco legal, administrativo y técnico establecido por leyes y reglamentos nacionales. El marco del registro civil y las estadísticas vitales de cada país debe ajustarse a las normas internacionales de funcionamiento con respecto a sus diversos elementos. También debe cumplir las especificaciones locales en cuanto a estructura y organización para garantizar el funcionamiento eficiente del sistema. Ambos aspectos —a saber, la conformidad con las normas internacionales y el cumplimiento de los requisitos locales— comprenden los parámetros de control de calidad del sistema de registro civil y de estadísticas vitales, diseñados para garantizar que los objetivos y los resultados del sistema sean adecuados para su propósito. Por consiguiente, se requiere una evaluación detallada de esos mecanismos de control de calidad para identificar las posibles limitaciones derivadas de cualquiera de los dos aspectos. Estas limitaciones podrían entonces abordarse mediante intervenciones adecuadas para garantizar la calidad de los servicios y productos del sistema de registro civil y de estadísticas vitales.

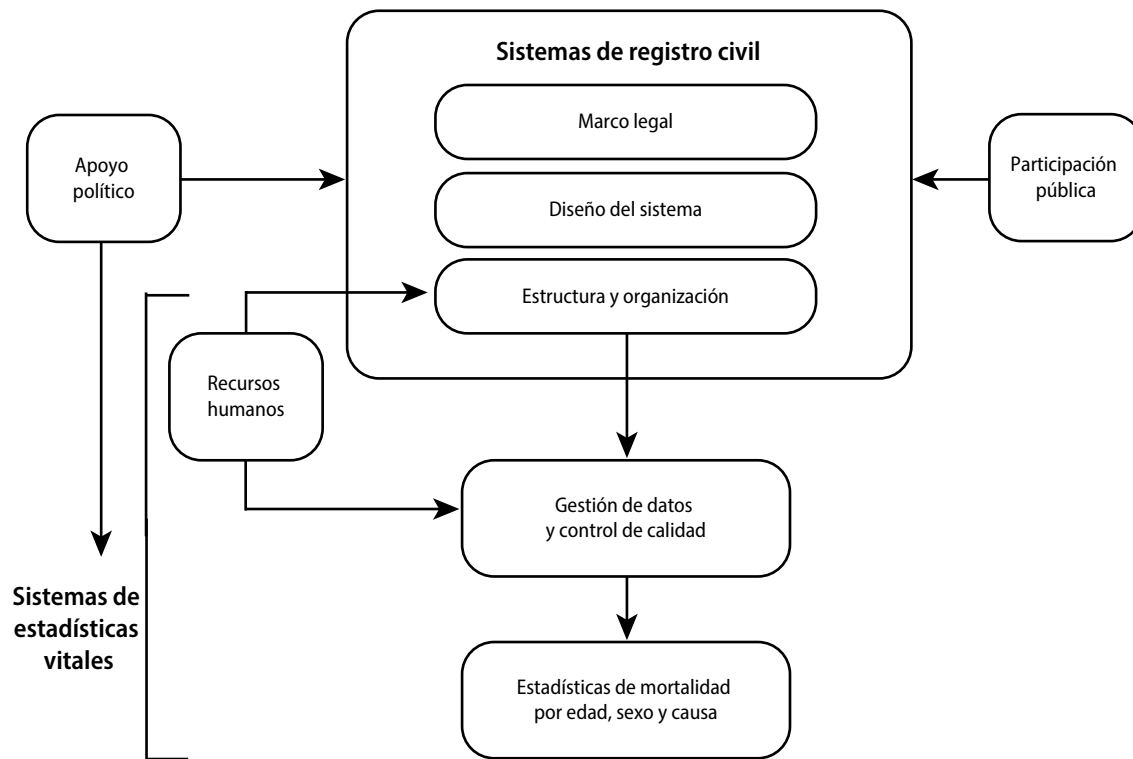
302. El componente de registro civil del sistema abarca el marco legal y administrativo que organiza el registro de acontecimientos vitales individuales, mientras que el componente de estadísticas vitales comprende las actividades de compilación y gestión de datos sobre los acontecimientos registrados para generar estadísticas vitales. Hay cierto grado de solapamiento entre los dos grandes componentes. Por ejemplo, el marco legal incluirá normas para el registro de acontecimientos vitales individuales, junto con instrucciones para la recopilación de datos. A menudo, las instituciones y el personal encargados del registro de los acontecimientos vitales tienen funciones adicionales en el procesamiento y la gestión de los datos de registro y las estadísticas vita-

⁷³ Prasanta Mahapatra y otros. "Civil registration systems and vital statistics: successes and missed opportunities". *Lancet*, vol. 370, núm. 9599, págs. 1653-1663 (2007); Chalapati Rao y otros, "Evaluating national cause-of-death statistics: principles and application to the case of China", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 83, págs. 618-625 (agosto de 2005); David Philips y otros, "A composite metric for assessing data on mortality and causes of death: the Vital Statistics Performance Index", *Population Health Metrics*, vol. 12, núm. 14 (2014). Disponible en www.pophealthmetrics.com/content/supplementary/1478-7954-12-14-s1.pdf.

les. Por consiguiente, la garantía de calidad del sistema de registro civil y estadísticas vitales consiste en la idoneidad de su diseño, la disponibilidad de recursos adecuados y la fiabilidad de los procesos de mantenimiento para garantizar el funcionamiento del sistema, es decir, para permitir el registro completo y exacto de los acontecimientos vitales, y para garantizar la eficiencia en el procesamiento, la compilación y el análisis de las estadísticas vitales. En la figura 8 se presenta un panorama conceptual de los elementos de garantía de calidad del sistema de registro civil y estadísticas vitales de Viet Nam.

Figura 8

Panorama conceptual de los elementos de garantía de calidad del sistema de registro civil y estadísticas vitales de Viet Nam



Fuente: Chalapati Rao y otros, "Compiling mortality statistics from civil registration systems in Viet Nam: the long road ahead", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 88, núm. 1 (2010), págs. 58-65.

303. La garantía de calidad en el registro civil y las estadísticas vitales se evalúa mediante un examen de los procesos relativos a la adhesión a las normas internacionales y una evaluación de la capacidad institucional y humana para garantizar la calidad de los datos, utilizando un marco normalizado. El examen del proceso se lleva a cabo mediante el mapeo de los procesos operativos de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, identificando las responsabilidades y funciones de las principales instituciones y personal involucrados, y estableciendo la secuencia de pasos, desde la ocurrencia del acontecimiento vital hasta la expedición de los documentos pertinentes, junto con la inclusión del acontecimiento en los productos de estadísticas vitales relevantes. Cuando proceda, se deben examinar el marco legal y la estructura administrativa para evaluar las posibilidades de que se planteen problemas de calidad de los

datos, por ejemplo, en relación con los protocolos de registro por lugar de ocurrencia o por lugar de residencia habitual, las poblaciones de expatriados, el registro en el extranjero y el registro de acontecimientos vitales en situaciones de desastre.

304. Siguiendo la orientación de la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*⁷⁴, se recomienda que se tengan en cuenta los siguientes aspectos en la evaluación de los sistemas y procesos de control de calidad en el registro civil y las estadísticas vitales:

- Evaluación general de la garantía de calidad
- Diseño estructural del registro civil
- Procesos operativos
- Infraestructura
- Gestión y operaciones
- Auditorías internas

Cada aspecto se examina en detalle en las siguientes subsecciones.

a) Evaluación general de la garantía de calidad

305. La evaluación de la garantía de calidad debe verificar la presencia de un comité de coordinación interdepartamental en el que participen todos los principales interesados. En la evaluación también se debe verificar la designación del presidente del comité (la presidencia podría rotar entre los diferentes organismos). Debería haber una carta de obligaciones específica para el comité, con funciones y responsabilidades concretas para las diferentes instituciones; por ejemplo, se podría asignar al Ministerio de Sanidad la responsabilidad de la codificación y el análisis de las causas de muerte. También debería haber un calendario específico y un programa regular de reuniones del comité. Por último, el comité debería exigir la preparación de informes anuales generales sobre el funcionamiento del registro civil y las estadísticas vitales a nivel local y nacional.

306. También es necesario evaluar el apoyo político y la participación de la comunidad con relación a la calidad del registro civil y las estadísticas vitales. La evaluación debe verificar la presencia de actividades para mejorar la conciencia pública y la participación en el registro civil. Entre las medidas recomendadas figuran los anuncios periódicos en los servicios locales de radio y televisión sobre la necesidad de participar en el registro civil y los beneficios de esa participación⁷⁵. La participación pública también podría reforzarse mediante la intervención de los líderes de las comunidades locales, quienes podrían orientar a las familias en los procedimientos que deben seguirse para completar el proceso de notificación y registro.

307. La evaluación general de la calidad del sistema de registro civil y de estadísticas vitales, incluidos, cuando sea posible, los componentes de control de calidad y de evaluación de la calidad de los datos, debería realizarse periódicamente. Esto es especialmente importante en los países que están fortaleciendo sus sistemas mediante reformas e intervenciones para mejorar el rendimiento general. Existen varios enfoques para la realización de evaluaciones generales. Un enfoque común es el de la autoevaluación y la notificación de diversos aspectos del sistema mediante los cuestionarios detallados que la División de Estadística de las Naciones Unidas envía habitualmente a las autoridades nacionales de registro civil y a las oficinas de estadística. La información y los datos de los cuestionarios cumplimentados se recopilan en estudios detallados que analizan y comparan la estructura y el rendimiento de los sistemas nacionales que responden⁷⁶.

⁷⁴ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10), párr. 577-578.

⁷⁵ Para una elaboración detallada, véase el *Manual sobre sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad: Comunicación para el Desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.21.XVII.10) (Naciones Unidas, 2022).

⁷⁶ Véase *Manual de sistemas y métodos de estadísticas vitales, Volumen II, Examen de las prácticas nacionales*, Estudios de Métodos, Serie F, No. 35 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.84.XVII.11). Disponible en https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/Series_F35_v2-S.pdf. La División de Estadística de las Naciones Unidas ha publicado una serie de informes técnicos sobre la situación del registro civil y las estadísticas vitales en diferentes regiones del mundo, que se pueden consultar en <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/index.cshhtml#report>.

⁷⁷ Organización Mundial de la Salud, *Improving the Quality and Use of Birth, Death and Cause-of-Death Information: Guidance for a Standards-based Review of Country Practices* (Ginebra, 2010).

⁷⁸ Organización Mundial de la Salud, "Rapid assessment of national civil registration and vital statistics systems" (WHO/IER/his/STM/2010.1).

308. Otro enfoque de la evaluación general del registro civil y las estadísticas vitales consiste en llevar a cabo una serie de consultas con los interesados a nivel nacional, facilitadas por expertos técnicos⁷⁷. Con ese fin, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en colaboración con la Universidad de Queensland (Australia), ha elaborado un cuestionario estándar, al que denomina instrumento de evaluación rápida⁷⁸, para la evaluación rápida de los puntos fuertes y débiles del sistema en su forma actual. En el recuadro 14 se puede encontrar más información sobre este instrumento de evaluación rápida. Entre los interesados están los representantes de la organización nacional oficialmente designada que tiene el mandato legal de administrar el sistema de registro civil, junto con los representantes del sector sanitario, la oficina de estadística, la administración local, la sociedad civil y otros organismos nacionales e internacionales con una función o un interés en el registro civil y las estadísticas vitales. Este enfoque también se basa en información declarada por los propios funcionarios públicos y los resultados sirven de base potencial para los planes nacionales estratégicos de desarrollo del registro civil y las estadísticas vitales. Las conclusiones de estos ejercicios, conocidos como evaluaciones rápidas y exhaustivas (véase el recuadro 14), pueden aportar pruebas directas de las limitaciones administrativas y técnicas que afectan al funcionamiento del sistema y mejorar la sensibilización de los interesados nacionales sobre diversos aspectos de las operaciones de registro civil y estadísticas vitales.

309. Una evaluación general debería proporcionar recomendaciones específicas y prácticas en consonancia con el marco de evaluación del registro civil y las estadísticas vitales y las normas internacionales para fortalecer los aspectos administrativos y técnicos del sistema. La evaluación también debe abordar las influencias sociales en el funcionamiento del sistema, como el apoyo político local y nacional y la participación de la comunidad.

310. En principio, es necesaria una evaluación general detallada del sistema de registro civil y estadísticas vitales en el momento en que exista una clara demanda nacional de un sistema fiable y eficiente. Esto asegurará un compromiso nacional apropiado con el ejercicio, y también con el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones. La evaluación comprenderá ejercicios a nivel nacional, incluida la revisión de documentos, consultas, visitas de inspección sobre el terreno y la evaluación empírica de la calidad de los datos locales y el análisis de las estadísticas vitales. La metodología de evaluación y la forma en que se organizan las conclusiones deben seguir en general el marco presentado en este capítulo. Las reformas propuestas deben abordar las limitaciones administrativas, técnicas y sociales que afectan al funcionamiento del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. Las recomendaciones deberían ponerse a prueba mediante intervenciones de investigación formativa en estudios piloto a pequeña escala y posteriormente incorporarse a un programa de ampliación de escala basado en la investigación a nivel nacional, con seguimiento y evaluación incorporadas de los efectos en los resultados tanto del registro como de las estadísticas vitales.

311. Una vez iniciada la labor de desarrollo del sistema de registro civil y de estadísticas vitales o su programa de fortalecimiento, la evaluación general podría llevarse a cabo tras un intervalo adecuado (tres o cuatro años), para permitir la aplicación de reformas y actividades de desarrollo de la calidad de los datos en todo el país. Cuando proceda, podrían incorporarse funciones de seguimiento y evaluación apropiadas en el programa rutinario sobre el terreno y en las actividades de auditoría interna del sistema. A medida que se normalicen las operaciones del sistema y mejore su rendimiento, la necesidad de estas evaluaciones generales se reducirá al mínimo y posiblemente se limitará a los casos en que se produzcan reformas jurídicas importantes, cambios en las estructuras administrativas o revisiones de las normas fundamentales con respecto a los datos.

Recuadro 14

OMS: instrumento de evaluación rápida

El instrumento de evaluación rápida se elaboró para acompañar la guía completa (publicada anteriormente), y se aconseja a los países que lo apliquen antes de emprender una revisión completa de sus sistemas. Está disponible tanto en forma de texto como de hoja de cálculo, para facilitar la compilación de datos. Tanto el texto como la hoja de cálculo han sido ampliamente revisados por expertos técnicos.

El instrumento de evaluación rápida consta de 25 preguntas sobre el funcionamiento de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. Las preguntas se agrupan en 11 áreas:

- Marco legal para el registro civil y estadísticas vitales
- Infraestructura de registro y recursos
- Organización y funcionamiento del sistema de estadísticas vitales
- Exhaustividad del registro de nacimientos y defunciones
- Almacenamiento y transmisión de datos
- Prácticas conformes a la *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud* (CIE), y certificación dentro y fuera de los hospitales
- Prácticas que afectan a la calidad de los datos sobre la causa de la muerte
- Prácticas de codificación CIE
- Calificación y formación de los codificadores, y calidad de la codificación
- Controles de la calidad y la plausibilidad de los datos
- Acceso, difusión y uso de los datos

Cada pregunta permite a los países seleccionar uno de los cuatro escenarios que describen una gama típica de situaciones hipotéticas. A cada escenario se le asigna un valor numérico (de 3 a 0), lo que permite obtener una puntuación total. La puntuación no tiene ningún valor científico y solo debe tomarse como una indicación aproximada de la funcionalidad y calidad de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. Algunos países podrían considerar que la puntuación puede servirles para decidir si es necesario llevar a cabo la revisión completa. La evaluación rápida proporciona una visión general rápida de lo bien o mal que funciona el sistema general de un país.

Más que la puntuación en sí, lo importante es el proceso utilizado para llegar a esa puntuación. La evaluación rápida no es un cuestionario al que una persona deba tratar de encontrar respuestas adecuadas; se trata más bien de un ejercicio colectivo que debe realizar un grupo de personas conocedoras del sistema de registro civil y estadísticas vitales. Las preguntas del instrumento tienen por objeto suscitar un debate entre los funcionarios superiores responsables de diversos aspectos de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales.

b) Diseño estructural del registro civil

312. El diseño del sistema de registro civil, como se explica en el capítulo I, comprende varios elementos diferentes que requieren evaluación. Estos incluyen el modelo de diseño estructural, la identidad de las instituciones y sus funciones en el sistema de registro civil y estadísticas vitales, y el marco legal que rige sus operaciones.

313. En primer lugar, es necesario definir y estudiar claramente el diseño estructural del sistema vigente en el país, según los diversos modelos —a saber, si es centralizado o descentralizado (véase las secciones B y C del capítulo I)— y las variaciones específicas de cada modelo. Las características, ventajas y limitaciones de cada uno de estos modelos y sus variaciones deben ser claramente comprendidas por el equipo

que realice el ejercicio de evaluación de la garantía de calidad del registro civil y las estadísticas vitales.

314. El diseño estructural del modelo debe comprenderse adecuadamente antes de seguir analizando sus elementos, a fin de poder evaluar plenamente los posibles puntos fuertes y débiles del sistema. En los modelos descentralizados, es esencial analizar el diseño estructural de la calidad del registro civil y las estadísticas vitales incluso a nivel subnacional, para comprender la influencia del diseño estructural en la eficiencia del sistema de calidad del registro civil y de las estadísticas vitales. Sobre la base de este análisis, los mecanismos de garantía de calidad podrían desarrollarse mediante intervenciones de fortalecimiento del sistema que aborden las limitaciones específicas del diseño estructural.

315. Al evaluar el modelo de diseño estructural, también es esencial identificar los principales organismos o instituciones gubernamentales responsables de o involucrados en las actividades específicas de registro civil y estadísticas vitales. Los asientos del registro civil sirven para múltiples propósitos, entre ellos la gestión de la identidad a nivel individual para la seguridad nacional y la prestación de diversos servicios gubernamentales. A su vez, las estadísticas vitales constituyen una base esencial para la gestión de la población, la planificación y la política sanitaria. En consecuencia, en los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales participan varios ministerios o departamentos gubernamentales y su personal como partes interesadas en la notificación de los acontecimientos vitales, la prestación de servicios de registro, y el procesamiento, la compilación y el uso de la información de los registros y de las estadísticas vitales. Por consiguiente, es necesario identificar claramente las instituciones y sus funciones y responsabilidades dentro del diseño estructural del sistema de registro civil y estadísticas vitales.

316. Este análisis de las instituciones puede proporcionar importantes conocimientos sobre las posibles limitaciones o cuellos de botella en la estructura del sistema y orientar los cambios destinados a mejorar la eficiencia del sistema⁷⁹. Estos análisis pueden sugerir modificaciones en el diseño estructural, como la necesidad de pasar de un modelo centralizado a uno descentralizado, o viceversa. Sin embargo, en estas decisiones deberían tenerse en cuenta también los resultados de la evaluación de la calidad de los datos.

317. En los países que se encuentran en la fase de diseño del establecimiento de sistemas nacionales de registro civil y estadísticas vitales, se deben examinar y debatir los diferentes modelos estructurales con miras a determinar qué modelo sería el más adecuado para el entorno administrativo y social del país. Es esencial que, en la etapa de planificación, se consulte el material disponible sobre los diferentes modelos estructurales, junto con expertos técnicos de las Naciones Unidas o de la OMS u otras autoridades nacionales de registro, para asesorar sobre el diseño apropiado. Como principio general, es aconsejable diseñar y aplicar un modelo que se integre con los procesos y recursos administrativos existentes en el país, en lugar de proponer un sistema totalmente autónomo.

318. Como se ha explicado anteriormente, un sistema centralizado tiene la ventaja de que las normas y procedimientos normalizados de registro civil y estadísticas vitales definidos a nivel central pueden aplicarse de manera coherente en todo el país. Estos pueden difundirse mediante programas de formación estandarizados, lo que da lugar a una aplicación y una expansión uniformes del sistema. Además, cualquier modificación del sistema puede diseñarse de forma centralizada y comunicarse simultáneamente en todo el país⁸⁰. Por otra parte, los países con poblaciones grandes, con una gran dispersión geográfica o con estructuras sociales complejas a

⁷⁹ Por ejemplo, en el estado indio de Haryana, un análisis institucional del sistema de registro civil y estadísticas vitales determinó la necesidad de transferir las responsabilidades del registro de la Policía al Ministerio de Sanidad.

⁸⁰ Un ejemplo de la aplicación de un modelo centralizado puede verse en Viet Nam, donde el sistema de registro civil está a cargo de un solo organismo, el Ministerio de Justicia, que se encarga de la presentación y la compilación de los registros. En el nivel central, la Oficina General de Estadística desempeña un papel en la tabulación y preparación de las estadísticas vitales anuales del registro civil. Además, reconociendo la necesidad de un manejo especializado de la información sobre las causas de muerte, el Gobierno de Viet Nam ha asignado la responsabilidad específica de reunir y analizar los datos sobre las causas de muerte registradas al Ministerio de Sanidad a nivel central. Se puede encontrar más información en el plan de acción nacional sobre registro civil y estadísticas vitales del país para el período 2017-2024, que se puede consultar en http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&page=1&mode=detail&document_id=188102.

nivel subnacional pueden beneficiarse de un modelo descentralizado de registro civil y estadísticas vitales⁸¹.

319. El marco legal es el elemento clave que apoya y pone en funcionamiento el diseño estructural del sistema de registro civil y de estadísticas vitales⁸². El marco legal comprende esencialmente las leyes y reglamentos que ordenan los procedimientos de registro y compilación de estadísticas vitales. El equipo encargado del ejercicio de evaluación de la garantía de calidad tendría que comprender los principios del marco legal del registro civil y las estadísticas vitales, y estar familiarizado con diversos ejemplos de leyes, normas y reglamentos de diferentes países.

320. Desde el punto de vista de la garantía de calidad, el marco legal a nivel nacional (o subnacional en los modelos descentralizados) debe evaluarse en función de la disponibilidad de lo siguiente:

- a) Definiciones de acontecimientos vitales según lo establecido en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*;
- b) Directrices para garantizar la cobertura universal del registro civil y las estadísticas vitales;
- c) Designación de instituciones y personal específicos para que actúen como registradores a nivel local, regional y central;
- d) Notificadores reconocidos de acontecimientos vitales, incluso para muertes en instituciones como hoteles y cárceles, en vehículos de transporte público y en otros lugares públicos;
- e) Protocolos de registro por lugar de ocurrencia y lugar de residencia habitual;
- f) Plazos de inscripción y mención específica de las sanciones por inscripción tardía;
- g) Protocolos para el registro de acontecimientos vitales relacionados con los migrantes, los extranjeros y los expatriados;
- h) Protocolos para las muertes en desastres naturales y causados por el hombre, en accidentes de trabajo y en guerras, y también para las muertes ocurridas en circunstancias con posibles implicaciones forenses;
- i) Protocolos para los casos de desaparición de personas que podrían suponerse muertas;
- j) Mención específica de los procedimientos de notificación de las causas de muerte, en forma de certificación médica de la causa de la muerte y, cuando proceda, métodos de autopsia verbal para las muertes en la comunidad;
- k) Protocolos para la codificación, el procesamiento y la tabulación de los datos, así como para el acceso, la privacidad y la confidencialidad de los datos.

321. La iniciativa “Datos para la Salud” ha elaborado una matriz detallada como instrumento para facilitar la evaluación del marco legal nacional del sistema de registro civil y de estadísticas vitales⁸³.

322. El marco legal se desarrolla en función del modelo de diseño estructural del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En el modelo centralizado, existe una ley nacional de registro con reglamentos de apoyo que especifican los detalles de personal, procedimientos y recursos⁸⁴. En cambio, en el modelo descentralizado, el marco legal prevé la redacción de una ley modelo nacional y sus reglamentos, con disposiciones para que cada división civil importante promulgue sus propias leyes y reglamentos según las situaciones locales, pero en estrecha conformidad con el modelo recomendado⁸⁵. Como se ha mencionado anteriormente, en los modelos descentralizados, el

⁸¹ Por ejemplo, la India ha establecido un modelo descentralizado, en el cual cada estado del país aplica procesos de registro civil y de estadísticas vitales con su propio marco de instituciones y personal, determinado en gran medida en función de la disponibilidad de instituciones y recursos a nivel estatal y local. En los informes anuales (www.censusindia.gov.in/2011-Common/Annual_Report.html) se pueden encontrar descripciones detalladas del sistema indio. Véase también Mamta Gupta y otros, “Estimating mortality using data from civil registration: a cross-sectional study in India”, *Bulletin of the World Health Organization*, 2016, vol. 94, núm. 1, págs. 10-21. También se aplican modelos descentralizados en Australia, Brasil y Canadá, entre otros países.

⁸² Para un examen detallado de esta cuestión, véase el *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: La preparación del marco legal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 98.XVII.7) (versión actualizada de próxima aparición).

⁸³ Para más detalles, véase www.bloomberg.org/program/public-health/data-health/ y http://www.vitalstrategies.org/wp-content/uploads/2018/01/CRVS-Legal-Toolkit_11_29_17.pdf.

⁸⁴ Para ejemplos de marcos jurídicos centralizados, véase la sección B del capítulo I.

⁸⁵ Para ejemplos de marcos jurídicos descentralizados, véase la sección C del capítulo I.

marco legal debe evaluarse por separado para cada estado o provincia que tenga sus propias leyes.

323. En la mayoría de los casos, los reglamentos también abarcan los procedimientos y procesos para la presentación, la compilación y el análisis de las estadísticas vitales. No obstante, dada la creciente demanda de estadísticas vitales y su complejidad inherente, es necesario que la evaluación de la garantía de calidad del registro civil y de las estadísticas vitales examine cuidadosamente las normas relativas a las estadísticas vitales, a fin de evaluar su conformidad con las tabulaciones estándar recomendadas por las Naciones Unidas⁸⁶. Además, la OMS prescribe directrices estándar para la presentación de estadísticas de mortalidad por causa de muerte de acuerdo con la *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*⁸⁷.

⁸⁶ Véase *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, anexo II.

⁸⁷ Véase Organización Mundial de la Salud, *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*, vol. 2, capítulo 5 (Presentación estadística).

324. Las normas para la notificación y el registro de los acontecimientos vitales, y también para su procesamiento estadístico, pueden evaluarse mediante un examen de los formularios e informes estadísticos utilizados en los procesos de registro civil y de estadísticas vitales. Este luego puede utilizarse como base para las modificaciones apropiadas.

325. El marco legal de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales experimenta un proceso de evolución a lo largo del tiempo, junto con los avances en la administración y la tecnología. Al mismo tiempo, se producen cambios en los procedimientos de registro y en los requisitos de presentación de informes estadísticos. Incluso podría haber cambios en el diseño estructural y en los arreglos institucionales. La evaluación de la garantía de calidad del registro civil y las estadísticas vitales también debería documentar este proceso evolutivo, empezando por el modelo de diseño estructural y el marco legal originales, y asegurar la documentación cuidadosa y sistemática de cualquier modificación o adición a lo largo del tiempo. Un examen de la evolución proporciona una referencia para la comprensión de los factores que influyen en el estado operativo actual del sistema, y explicará las pautas de calidad de las estadísticas vitales a lo largo del tiempo.

326. En la revisión de la garantía de calidad también se debe comprobar si el marco legal incluye disposiciones para formular estrategias novedosas para el registro civil en circunstancias excepcionales como desastres naturales, disturbios civiles y guerras⁸⁸.

⁸⁸ Un ejemplo de un marco legal especial para el registro civil puede verse en Sri Lanka, que adoptó ese marco durante la gestión de la crisis humanitaria posterior al tsunami de 2004 en Asia. En ese reglamento se preveía el registro de las defunciones de personas desaparecidas a fin de asegurar un cierre legal adecuado, ayudas económicas y otros servicios sociales.

c) Procesos operativos

327. El segundo paso clave en la evaluación de la garantía de calidad del registro civil y las estadísticas vitales es elaborar un mapa o diagrama de flujo que muestre las relaciones entre las instituciones y las funciones del personal que participa en la notificación, el registro y la compilación estadística en los diferentes niveles de la jerarquía administrativa del sistema. El enfoque óptimo consiste en elaborar un diagrama que describa los procesos de notificación de los acontecimientos vitales a medida que se producen, y que muestre el flujo de datos desde su presentación inicial hasta su compilación definitiva en las estadísticas vitales.

328. El diagrama debe identificar todos los nodos clave para la notificación de acontecimientos, el registro y la emisión de los certificados pertinentes. En la mayoría de los casos, hay diferencias en los procesos operativos de las zonas urbanas y rurales, dadas las variaciones en su administración, los arreglos institucionales y la disponibilidad de infraestructura. En algunos países, los procedimientos de notificación podrían completarse a nivel de pueblo, pero el certificado de nacimiento o de defunción propiamente dicho se emite a un nivel más alto (subdistrito o distrito). En otros casos, la notificación y el registro se realizan a nivel local para los residentes habituales,

pero para otras personas (como los migrantes o los extranjeros) el procedimiento debe completarse a un nivel más alto. El mapeo del proceso operativo debe captar y describir adecuadamente todas las variantes para todos los acontecimientos vitales y, de ser necesario, mediante gráficos separados para las zonas urbanas y rurales.

329. Al igual que para otros componentes de la evaluación de la garantía de calidad, en los modelos descentralizados sería necesario mapear el proceso operativo por separado para cada estado o provincia. También es esencial evaluar la calidad de los datos de registro en diferentes puntos nodales del proceso operativo para identificar posibles cuellos de botella en el flujo de datos o limitaciones en los procedimientos de recopilación de datos. Esto también podría determinar el posible riesgo de que se pasen por alto o se dupliquen acontecimientos, lo que podría afectar a la calidad de los datos.

330. En el mapeo de los procesos operativos también se deberían examinar los procedimientos existentes de notificación, registro, expedición de certificados y compilación y presentación de estadísticas, en lo que respecta a su posible influencia en la consecución de los objetivos del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En principio, el sector sanitario es una fuente importante de notificación de acontecimientos vitales y también de codificación y análisis de las causas de muerte. Es de importancia crítica reconocer la importancia del sector sanitario en este proceso y hacer que participe en el fortalecimiento de los procedimientos, la gestión y las operaciones del sistema tanto a nivel local como nacional⁸⁹. En la evaluación de la garantía de calidad se deben examinar las funciones y responsabilidades existentes del sector sanitario y formular las recomendaciones que sean necesarias.

331. El proceso operativo debe incluir los procedimientos para los casos médico-legales relacionados con las muertes por lesiones u otros acontecimientos que requieran una investigación policial y forense. Cuando sea necesario, se debe especificar y garantizar el proceso de actualización de las estadísticas vitales para que reflejen los resultados de una investigación médico-legal sobre la causa de la muerte, a fin de mejorar la exactitud de las estadísticas de mortalidad por causas específicas. Como se sabe que estas investigaciones llevan tiempo, el proceso operativo y los reglamentos pertinentes podrían especificar un período (por ejemplo, un año) después del cual el organismo nacional de estadística tendría que producir una versión actualizada de las estadísticas vitales del país⁹⁰.

d) Infraestructura

332. La disponibilidad de una infraestructura adecuada es un elemento crítico de la garantía de calidad del sistema de registro civil y estadísticas vitales. Hay varios aspectos de la infraestructura que deben ser evaluados. Un aspecto fundamental es la asignación presupuestaria específica para las operaciones a nivel nacional y local. Si bien la asignación presupuestaria exacta puede ser difícil de calcular debido a la distribución de los recursos entre los diferentes programas gubernamentales, la evaluación de la infraestructura disponible según las dimensiones que se esbozan a continuación podría proporcionar una comprensión suficiente de este aspecto.

333. En primer lugar, se debe evaluar la ubicación y distribución de los puntos de registro para evaluar la accesibilidad de los servicios de registro a la población. El escaso acceso a los servicios de registro, ya sea por distancia geográfica o por un horario limitado (por ejemplo, puede que solo estén disponibles en determinados días de la semana), actúa como una limitación en el rendimiento general del sistema de registro. La evaluación de la accesibilidad podría requerir algún tipo de investigación cualitativa entre los principales interesados de la comunidad, a fin de comprender sus necesidades específicas, con miras a elaborar medidas de expansión y divulgación para

⁸⁹ Organización Mundial de la Salud, "Strengthening civil registration and vital statistics through innovative approaches in the health sector", informe de una reunión técnica, Ginebra, 17 y 18 de diciembre de 2013, documento WHO/HIS/HSI/2014/1. Disponible en www.who.int/healthinfo/civil_registration/crvs_meeting_dec2013_report.pdf.

⁹⁰ Esta es la práctica que se sigue en Australia.

mejorar el acceso y la disponibilidad de los servicios de registro. En la sección C del capítulo II se examina esta cuestión de forma detallada.

334. Otro aspecto de la infraestructura es la disponibilidad de espacio de oficina adecuado, equipamiento básico (como mobiliario, electricidad y medios de comunicación) y el material de oficina necesario. La evaluación de este aspecto podría formar parte del componente del programa de campo para la gestión y las operaciones y entrañaría visitas de campo a algunas dependencias de registro e inspecciones periódicas, junto con la retroalimentación del personal de registro durante las reuniones de evaluación. La disponibilidad de recursos de tecnología de la información y comunicación, incluidos los ordenadores, las impresoras y los servicios de telefonía e Internet, ha mejorado enormemente en todo el mundo en los últimos veinte años, y esos recursos deben aprovecharse adecuadamente para mejorar la notificación de los acontecimientos vitales, el registro y la expedición de certificados, así como la elaboración de estadísticas vitales. Por ello, se debería evaluar la aplicación de esas tecnologías a todos los niveles y para todas las funciones del sistema de registro civil y estadísticas vitales, y formular recomendaciones para mejorar la garantía de calidad del sistema.

335. La disponibilidad de recursos humanos capacitados para aplicar el programa de registro civil y estadísticas vitales también debería evaluarse en todos los niveles del sistema. La capacidad institucional y humana puede evaluarse mediante un examen de las pautas de dotación de personal. Esto tiene importantes repercusiones en lo que respecta a la exhaustividad del registro de los acontecimientos vitales, pero también —y lo que es más importante— en lo que respecta a la exactitud de las variables de los datos registrados. Además, durante el procesamiento y la compilación de las estadísticas vitales, se pueden utilizar varias formas diferentes de codificar y clasificar variables específicas, entre ellas los grupos de edad, el origen étnico, las características educativas y laborales y las causas de muerte. Los programas de formación para el personal de registro deberían evaluarse para asegurar la inclusión de tiempo y materiales adecuados que destaquen la importancia de garantizar la exhaustividad de la inscripción de los acontecimientos y la exactitud del registro de datos. Los programas de formación para el personal del sector sanitario también deben evaluarse en función del tiempo que se les asigna, los materiales que se proporcionan y los métodos de enseñanza que se emplean para la cumplimentación correcta del certificado médico de la causa de la muerte, y el uso de cuestionarios de autopsia verbal, si se utilizan en el país. Los médicos locales también deberían recibir formación en la certificación médica de la causa de la muerte. Por último, los programas de formación para el personal estadístico deberían evaluarse en función de su cobertura de las normas actuales de codificación, clasificación, agregación y tabulación de datos.

336. Un tercer aspecto de la infraestructura que debe evaluarse para garantizar la calidad es la asignación presupuestaria para infraestructura, incluidos los recursos humanos, las operaciones de registro civil y estadísticas vitales, y los viajes locales con fines de verificación de datos o para asistir a programas de formación y reuniones de evaluación. En algunos países, las operaciones de registro civil comparten infraestructura y recursos con otros programas de la administración local (relacionados con los ingresos, los registros de tierras y los establecimientos de seguridad). Por ello, cuando existen esos mecanismos para compartir recursos, se debe sopesar en la evaluación de la garantía de calidad si se está prestando la debida atención al funcionamiento del sistema de registro civil.

337. A nivel central, también se debe evaluar la infraestructura en lo que respecta a la disponibilidad de recursos para realizar un análisis detallado de las estadísticas vitales. Para ello se necesitaría un equipo o una dependencia específica dentro de la

oficina nacional de estadística, junto con personal de investigación de los departamentos gubernamentales que se especializan en el análisis demográfico y epidemiológico de las estadísticas vitales. El personal técnico debe ser competente en la evaluación de la calidad de los datos utilizando el marco normalizado que se describe más adelante en el presente capítulo, y también en el cómputo de las estimaciones ajustadas de los principales indicadores de estadísticas vitales para la gestión de la población, la política sanitaria y la evaluación.

e) Gestión y operaciones

338. Los materiales y procedimientos utilizados en las operaciones de registro civil y estadísticas vitales deben ser apropiados para garantizar la calidad del sistema. La evaluación de la garantía de calidad debe incluir un examen detallado del diseño de los formularios con respecto a las normas internacionales. La tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* incluye un conjunto de variables mínimas esenciales que deben incluirse en los formularios de registro de nacimientos vivos, defunciones, muertes fetales, matrimonios, divorcios y todos los demás acontecimientos vitales⁹¹. También es necesario que el médico que atendió al difunto rellene el Modelo Internacional del Certificado Médico de Causa de Defunción, el cual permite enumerar las causas de muerte directas, antecedentes, subyacentes y contribuyentes, en función de la información disponible⁹².

339. Junto con los formularios para todos los tipos de acontecimientos vitales, deben evaluarse los procedimientos de notificación, registro, expedición de certificados, mantenimiento de registros, presentación de informes estadísticos, compilación y presentación de estadísticas en cuanto a su posible eficacia para alcanzar los objetivos del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En este contexto, y como se ha mencionado en la sección C del capítulo II, los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales deben aplicar sistemáticamente procedimientos operativos estándar para todas sus funciones. Estos procedimientos operativos estándar incluyen especificaciones pertinentes para las operaciones en los diferentes niveles del sistema (local, de distrito y central). En la evaluación de la garantía de calidad se deben examinar cuidadosamente todos los procedimientos operativos estándar existentes y su concordancia con los procesos operativos del registro civil y las estadísticas vitales, y sugerir modificaciones o actualizaciones para mejorar la eficiencia operacional. Este elemento de la evaluación de la garantía de calidad debe realizarse conjuntamente con el examen de los procesos operativos, como se indica en los párrafos 327 a 331.

340. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia y el valor de la participación del sector sanitario en los esfuerzos por fortalecer los procedimientos, la gestión y las operaciones de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, tanto a nivel local como nacional⁹³. En principio, el sector sanitario es una fuente importante tanto de notificación de acontecimientos vitales como de codificación y análisis de estadísticas vitales, en particular de las causas de muerte. En la evaluación de la garantía de calidad se deben examinar las funciones y responsabilidades existentes del sector sanitario y formular las recomendaciones que sean necesarias.

341. En los modelos descentralizados, es necesario comprobar la uniformidad de los formularios y los procedimientos de registro en todo el país, para cumplir los requisitos esenciales tanto del registro civil como de las estadísticas vitales. En algunos países, en particular los que en su historia han tenido alguna forma de sistema colonial, la evolución histórica del registro civil y de las estadísticas vitales podría haber seguido trayectorias diferentes en distintas entidades territoriales, lo que daría lugar a variaciones dentro del país⁹⁴. Si ese es el caso y las operaciones de registro civil y estadísticas

⁹¹ Véase *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, tabla III.1.

⁹² Véase *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, capítulo IV, para definiciones y detalles relevantes.

⁹³ Organización Mundial de la Salud, "Strengthening civil registration and vital statistics through innovative approaches in the health sector" (Ginebra, 2013).

⁹⁴ Por ejemplo, en una revisión del sistema de registro de la mortalidad en Brasil realizado en 1975 se identificaron 43 versiones de formularios para el registro de defunciones y para la notificación de la causa de la muerte en diferentes municipios del país. Para mejorar la garantía de calidad del sistema, un equipo de expertos nacionales examinó los documentos disponibles y elaboró un conjunto de formularios y procedimientos estándar a nivel nacional, que posteriormente se implantaron en todo el país. Para más detalles, véase Brasil, Ministerio de Salud, Fundación Nacional de Salud, *Manual de procedimientos do sistema de informações sobre mortalidade* (Manual de procedimientos del sistema de información sobre mortalidad), (Brasilia, 2001). Disponible en http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sis_mortalidade.pdf.

vitales están fragmentadas, será necesario elaborar un conjunto de formularios y procedimientos estándar a nivel nacional que se aplicará en todo el país.

342. En los países que actualmente están estableciendo o fortaleciendo sus sistemas de registro civil y de estadísticas vitales existe un considerable retraso en los acontecimientos vitales de años —incluso décadas— anteriores. Aunque puede que el marco legal estipule plazos concretos para el registro de los acontecimientos que se producen en la actualidad, a menudo se da el caso de que estos no se respetan. Esto complica el proceso de incluir estas inscripciones tardías en los resúmenes de estadísticas vitales, que idealmente deberían presentarse por fecha de ocurrencia, y no por fecha de registro. En la evaluación de garantía de calidad se deberían examinar los procedimientos de inscripción tardía y el proceso posterior para su inclusión en los informes de estadísticas vitales y otros vehículos de difusión, con la separación adecuada de las inscripciones tardías para los acontecimientos registrados fuera del período de referencia del informe.

343. Paralelamente a la evaluación de las operaciones de registro civil, es necesario revisar las operaciones de estadísticas vitales en lo que respecta a los formatos utilizados y las instrucciones proporcionadas para las tabulaciones estadísticas y los resúmenes estadísticos. A los efectos de la garantía de calidad de las operaciones de estadísticas vitales, sería ideal que los registros vitales individuales se informatizaran en el punto de registro inicial. Esto permitiría un fácil acceso a los registros individuales para garantizar la exactitud de los datos, y también para la validación, gestión, presentación y difusión de los datos. En la revisión de la garantía de calidad se debe evaluar el estado de la informatización de los registros individuales y la disponibilidad de programas informáticos específicos para la verificación y la modificación de los datos y para la gestión de las inscripciones tardías.

344. En el examen de las operaciones informatizadas se debe evaluar también la disponibilidad pública de funciones de base de datos y programas de gestión de datos para la presentación de datos estadísticos sobre variables específicas, en respuesta a las necesidades de los usuarios. Estas podrían incluir la posibilidad de que los usuarios accedan libremente a los conjuntos de datos anuales a través de Internet, y también que puedan personalizar sus solicitudes de datos con variables y agregados específicos y descargar el resultado. Entre los países que ofrecen acceso público a las bases de datos de estadísticas vitales mantenidas por un organismo gubernamental figuran Brasil⁹⁵ y Sri Lanka⁹⁶.

345. En el examen de las operaciones estadísticas también se debe evaluar la disponibilidad de instrucciones para incluir un conjunto mínimo de tablas estadísticas estándar en un informe anual de estadísticas vitales. Como se ha señalado anteriormente, en el párrafo 323, las tabulaciones estándar recomendadas pueden encontrarse en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, y también se pueden obtener a través de la OMS. Por ejemplo, el reglamento de estadísticas vitales debería especificar la notificación de la frecuencia (recuentos absolutos) de los nacimientos vivos por edad de la madre, un dato necesario para la medición de las tasas de fecundidad específicas por edad y totales. En la evaluación de la garantía de calidad del registro civil y las estadísticas vitales se deben examinar los formatos existentes de las tablas estadísticas en lo que respecta a su conformidad con las normas internacionales y se deben formular las recomendaciones necesarias para garantizar su cumplimiento.

⁹⁵ Brasil, Ministerio de Salud, Departamento de Informática del Sistema Único de Salud, base de datos DATASUS. Disponible en <http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/tabnet/estatisticas-vitais>.

⁹⁶ Sri Lanka, estadísticas vitales para el período 1970-2003, disponibles en http://nada.statistics.gov.lk/index.php/catalog/Demography#_r=&collection=&country=&dtype=&from=1970&page=1&ps=100&sk=&sort_by=title&sort_order=&to=2013&topic=&view=s&vk=.

f) Auditorías internas

346. La mejor manera de asegurar el mantenimiento rutinario del sistema de registro civil y estadísticas vitales y sus operaciones es mediante un programa regular de auditorías internas. El programa de auditorías internas debería ser supervisado por un comité de coordinación interdepartamental. Como ya se ha señalado, en la evaluación de la garantía de calidad se debe verificar que se haya establecido un comité de coordinación interdepartamental que incluya representantes de todos los principales interesados, a saber, los organismos o instituciones que desempeñan una función directa en la notificación y el registro de los acontecimientos vitales y en la compilación de estadísticas vitales

347. Los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales deberían tener un plan rutinario de auditorías internas para evaluar el rendimiento del sistema, en particular a nivel de las unidades de registro. En la evaluación de la garantía de calidad se debería comprobar si existen directrices sobre la inspección de las unidades de registro individuales para revisar las operaciones, el rendimiento y el mantenimiento, y sobre la frecuencia de esas inspecciones. Estas directrices deberían formar parte del programa de campo (como se describe en la sección C del capítulo II) y deben especificar los temas que se han de cubrir en las auditorías internas, que deben incluir esencialmente todos los puntos enumerados para su revisión en los ámbitos de infraestructura y gestión y operaciones.

348. En particular, las instrucciones para las auditorías deben incluir la supervisión de la presentación de informes estadísticos, junto con determinados elementos básicos del proceso de evaluación de la calidad de los datos que se describe a continuación, como el seguimiento periódico (por ejemplo, con carácter mensual) de la cobertura del registro de los distintos pueblos, distritos urbanos y otras divisiones territoriales, y también de la exactitud del registro de datos para variables específicas. En la evaluación de la garantía de calidad se debe mencionar específicamente la necesidad de que el equipo de auditoría interna preste especial atención a la frecuencia y exactitud del registro de las muertes fetales, neonatales e infantiles, acontecimientos que a veces se pasan por alto en los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. En la sección B del capítulo III se examina detalladamente el proceso de auditoría interna.

349. La evaluación de la garantía de calidad también debe incluir instrucciones para que en la auditoría interna se compruebe si las normas de datos y los procedimientos de codificación prescritos en el marco legal se están aplicando a nivel local. Las directrices para las auditorías también deberían especificar la preparación y presentación de informes de auditoría interna para su examen por los comités locales y nacionales de coordinación de registro civil y estadísticas vitales. Cuando proceda, la información de los informes de auditoría debe utilizarse para hacer ajustes destinados a fortalecer el sistema, como cambios en los procesos operativos, o para implementar programas de fomento de la capacidad.

350. El componente de auditoría interna del programa de campo también debería determinar la existencia de mecanismos para obtener información de las unidades de registro sobre el volumen de trabajo, las necesidades concretas de infraestructura o para la resolución de problemas en relación con el registro de casos difíciles, como los relativos a migrantes y cuestiones médicas y legales, entre otros. Esta podría obtenerse mediante enfoques cualitativos, como diálogos y entrevistas con informantes clave durante las visitas de inspección sobre el terreno. La evaluación también debe medir el interés y la motivación del personal de registro en el desempeño de sus tareas y el apoyo y la orientación proporcionados por sus superiores dentro del departamento, tanto desde el punto de vista administrativo como técnico.

2. Evaluación de la calidad de los datos

351. La evaluación de la calidad de los datos es el segundo componente del marco general de calidad del registro civil y las estadísticas vitales. En la presente subsección se ofrece una definición de algunos indicadores estadísticos específicos de la calidad de los datos y se examinan diversos métodos y técnicas para evaluar la calidad de los datos. Las técnicas descritas se centran en gran medida en la evaluación de los datos sobre nacimientos vivos, defunciones y muertes fetales, pero también se consideran aspectos adicionales de las estadísticas vitales, como la exactitud de los datos sobre las causas de muerte. Cuando es necesario, se describen los principios pertinentes de la interpretación de las medidas de calidad de los datos.

352. Es necesario evaluar los siguientes aspectos generales de la calidad de los datos: exhaustividad y cobertura, exactitud, relevancia, puntualidad, y disponibilidad y accesibilidad.

353. La exhaustividad y cobertura del sistema de registro civil y de las estadísticas vitales resultantes reflejan la capacidad de hacer generalizaciones e indican la medida en que un conjunto de indicadores de estadísticas vitales es realmente representativo de la población a la que se refieren. Además, es esencial establecer la exactitud y la validez de los datos, es decir, la medida en que captan detalles de los acontecimientos vitales tal como ocurren realmente en la población. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de la puntualidad de los datos o en su relevancia para la elaboración y evaluación de políticas. Por último, la posible utilidad de los datos depende directamente de su disponibilidad y accesibilidad. Cada uno de estos aspectos se examinan en detalle a continuación.

a) Exhaustividad y cobertura de las estadísticas vitales

354. La capacidad de generalizar las estadísticas vitales se evalúa a través de dos aspectos: la cobertura y la exhaustividad. Establecer la exhaustividad y la cobertura de los datos es de importancia crítica para asegurar que las prioridades, políticas y decisiones pertinentes estén correctamente orientadas. Por ejemplo, la utilización exclusiva de datos de zonas urbanas o de datos con un bajo registro de acontecimientos en determinados grupos de edad favorecería la adopción de decisiones que descuidan las necesidades de las poblaciones excluidas. Es esencial distinguir claramente entre cobertura y exhaustividad, de acuerdo con las definiciones que se dan a continuación. En la literatura anterior, estos términos se han utilizado indistintamente, lo que ha dado lugar a una posible interpretación errónea del rendimiento real del sistema de estadísticas vitales.

355. El término “cobertura” se refiere a la población a la que se aplican las leyes y procedimientos de registro civil; también puede referirse a las poblaciones reales cuyas estadísticas vitales se están compilando y procesando. El término también podría utilizarse en diferentes ámbitos, como la cobertura administrativa o la cobertura de la presentación de informes. Para todas estas definiciones, la cifra estadística esencial se calcula como una simple proporción, es decir, la población cubierta con respecto a la población nacional total. Es probable que estas diferentes definiciones de cobertura sean de particular importancia para los países que están desarrollando y ampliando sus sistemas de registro civil y de estadísticas vitales con un enfoque gradual e incremental. Es esencial que, en cada etapa de la revisión, se indique en el informe técnico la definición correspondiente y el alcance de la cobertura.

356. El término “cobertura administrativa” se refiere a zonas geográficas o administrativas definidas o a grupos de población que pueden incluirse o excluirse del sis-

tema de registro por ley, o que pueden incluirse desde una perspectiva jurídica, pero tratarse por separado para la compilación de estadísticas vitales. En principio, todos los países deberían exigir la cobertura total de su población nacional a los efectos del registro de acontecimientos vitales, pero hay algunas excepciones a este principio, en particular cuando se trata de determinados acontecimientos, o para la compilación de estadísticas vitales. Por ejemplo, en ciertos países, las defunciones de los expatriados se registran legalmente, pero no se incluyen en los informes de estadísticas vitales. La aplicación de las leyes de registro también puede variar según la naturaleza de los acontecimientos. Por ejemplo, en algunos países, las leyes de registro no abarcan las muertes fetales⁹⁷.

357. El término “cobertura de la presentación de informes” designa el rendimiento del sistema de registro en lo que respecta a la proporción de unidades de registro primario que presentan informes sobre los acontecimientos vitales registrados cada año, con el número de unidades informantes como numerador y el total de unidades informantes en el sistema de registro civil como denominador. El seguimiento de la cobertura de la presentación de informes es parte integrante de la evaluación rutinaria del estado funcional del sistema de registro y estadísticas vitales o, en su caso, del sistemas de registro y de estadísticas vitales por muestreo. El seguimiento de la cobertura de la presentación de informes debe vincularse con procedimientos locales para garantizar que los informes estadísticos que faltan sean objeto de un seguimiento riguroso, a fin de asegurar que finalmente dichos informes se reciben de todas las unidades de registro primario. Deberían establecerse normas adecuadas para garantizar que se presente un informe de no ocurrencia para los períodos en que no se hayan producido acontecimientos vitales dentro de un área específica de una unidad de registro, a fin de poder estimar correctamente la cobertura de la información estadística. En la sección C del capítulo II se describe este proceso de forma detallada.

358. El término “exhaustividad” se define como los acontecimientos vitales registrados por el sistema de registro civil y estadísticas vitales como proporción del número total estimado de acontecimientos vitales que se habrían producido dentro de la población que ha de ser cubierta por el sistema. Al calcular la exhaustividad, debe tenerse en cuenta la cobertura de la presentación de informes, a fin de excluir del proceso de cálculo las unidades que no presentan informes, para comprender el rendimiento real del sistema en las unidades que sí presentan informes. Además de una evaluación del rendimiento del sistema, también se requieren medidas de la exhaustividad para obtener tasas vitales ajustadas para los estudios demográficos y para fines de política y planificación.

359. La medición de la exhaustividad del registro civil ha sido objeto de investigaciones demográficas durante más de un siglo, empezando por evaluaciones en Estados Unidos y Canadá a principios del siglo XX. El elemento clave de esta medición consiste en la estimación del total de acontecimientos vitales (principalmente nacimientos o defunciones) que se habrían producido en la población. Luego, este valor sirve como denominador para deducir la proporción de acontecimientos registrados. Se ha diseñado y probado una serie de métodos para medir la exhaustividad, que pueden dividirse en dos grandes grupos, dependiendo del enfoque utilizado para deducir el denominador.

360. Se trata, en primer lugar, de mecanismos de emparejamiento o vinculación de registros que se basan en el emparejamiento de acontecimientos individuales de dos fuentes diferentes, seguido de la conciliación de datos o la estimación de los acontecimientos que faltan en ambas fuentes de datos, lo que da lugar a un número total de acontecimientos que podría servir de denominador para estimar la exhaustividad; y,

⁹⁷ En la India, por ejemplo, las disposiciones legales para la certificación médica de la causa de la muerte inicialmente se aplicaron de manera selectiva, únicamente a las instituciones sanitarias en determinadas zonas. Con el tiempo, esta cobertura se está ampliando gradualmente.

⁹⁸ Kenneth Hill, "Analytical methods to evaluate the completeness and quality of death registration: current state of knowledge", Documento técnico n.º 2017/2 (Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2017). Disponible en www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2017-2.pdf.

en segundo lugar, de técnicas analíticas basadas en regularidades empíricas conocidas o en relaciones matemáticas entre las distribuciones por edades de los acontecimientos vitales y la población, que se utilizan para deducir el número total de acontecimientos vitales previstos, que serviría como denominador⁹⁸. A estos dos enfoques —la vinculación o emparejamiento de registros, por un lado, y las técnicas analíticas, por el otro— se les llama también métodos directos e indirectos. Los requisitos de datos para los dos enfoques son diferentes: en el primer caso, se requiere información a nivel del registro individual de por lo menos dos fuentes, mientras que en el segundo, bastan las estadísticas descriptivas y las tabulaciones básicas de las principales variables de interés. También están sujetos a diferentes conjuntos de supuestos y condiciones que deben cumplirse para su correcta aplicación y para la interpretación de sus resultados. Estos factores deben considerarse cuidadosamente antes de seleccionar uno u otro enfoque.

361. Se considera en general que la vinculación de registros produce una estimación exacta de la exhaustividad del registro si se cumplen los requisitos de independencia y calidad de las dos fuentes. Este enfoque también puede indicar las raíces del subregistro o del sobregistro. Sin embargo, la elección de una fuente independiente de registros puede afectar a la exactitud de los resultados. Puede que el requisito de que las dos fuentes de datos sean independientes nunca se logre en la práctica. En la práctica, el proceso de emparejamiento, si no está automatizado, puede ser lento y laborioso y la selección de los criterios de emparejamiento apropiados no siempre es sencilla. Si está automatizado, las reglas detalladas para el emparejamiento por ordenador deberán especificarse con una precisión aún mayor que la necesaria para un proceso manual. Otras limitaciones importantes de los ejercicios de vinculación de registros son su coste y la cantidad de tiempo necesaria para llevarlos a cabo.

362. Por otra parte, una ventaja importante del enfoque analítico es que el nivel de exhaustividad de las estadísticas vitales puede evaluarse fácilmente tan pronto como se disponga de datos. La facilidad de aplicación hace que algunos de estos métodos sean adecuados para varios fines, como la vigilancia periódica de los niveles de exhaustividad y la realización de estimaciones de la exhaustividad para las campañas destinadas a promover mejoras en el registro civil. Por otro lado, la aplicabilidad de los métodos analíticos está limitada por una variedad de supuestos necesarios y otros requisitos. Por ejemplo, algunos de los métodos requieren una población estable, es decir, una fecundidad y mortalidad constantes a lo largo de un período de tiempo; otros requieren datos de dos censos, supuestos de una población cerrada o la ausencia de toda variación en la exhaustividad entre los subgrupos de población.

i) Emparejamiento de registros

363. Aparte de sus diferencias metodológicas, los dos enfoques también difieren en cuanto a su finalidad y los posibles resultados de su utilización. Las técnicas analíticas solo proporcionan una medida estimada de la exhaustividad. Por el contrario, los ejercicios de emparejamiento de registros pueden utilizarse para evaluar la exhaustividad y también para permitir la conciliación de datos, la cual aumentará el número empírico total de acontecimientos observados en la población de estudio. Además, la vinculación también proporcionará variables adicionales de cada una de las fuentes de los registros emparejados, lo que permitirá realizar análisis más detallados más allá de la medición de la exhaustividad de los datos. Las variables adicionales de cualquiera de las dos fuentes podrían utilizarse para análisis demográficos y epidemiológicos más amplios de las tasas vitales, para fines de política y planificación. Además, los registros vinculados se podrían analizar para determinar los factores asociados con el registro

de acontecimientos en cada fuente, lo que podría utilizarse luego en el diseño de intervenciones para fortalecer el sistema de registro civil y estadísticas vitales.

364. Los mecanismos de emparejamiento de registros se basan en una serie de conceptos que tienen en cuenta lo siguiente:

- a) La naturaleza de las fuentes de datos utilizadas en el ejercicio de vinculación;
- b) Los procedimientos de recopilación de datos utilizados en cada fuente;
- c) La exactitud de las variables registradas para cada acontecimiento en cada fuente;
- d) Los procesos y reglas utilizados para el emparejamiento;
- e) El método estadístico para deducir la medida de exhaustividad.

Al planificar un ejercicio de vinculación de registros para evaluar la exhaustividad de los datos, es necesario examinar cuidadosamente y tener en cuenta cada uno de esos aspectos, a fin de establecer una medida estadística válida de la exhaustividad.

365. En lo que respecta a las fuentes de datos, el registro civil es la fuente de datos primaria estándar cuya exhaustividad debe medirse. Entre las fuentes secundarias alternativas que pueden utilizarse para vincular los asientos del registro civil figuran los datos sobre acontecimientos vitales procedentes de otros registros administrativos y sociales (registros de los servicios de salud, registros de inmunización, registros de la seguridad social, matrículas escolares, registros de entierros o crematorios, y otros) y los censos y encuestas de población. A menudo, cada una de estas fuentes alternativas se caracteriza por definiciones específicas de la cobertura, salvo los censos, que son universales desde el punto de vista jurídico y administrativo. La cobertura de la fuente alternativa tendrá repercusiones en la capacidad total de generalización de la medida de exhaustividad. Las fuentes con una cobertura parcial de la población son más adecuadas para el uso para la vinculación de registros y la conciliación de datos. Las fuentes que son representativas de la población pueden utilizarse para evaluar la exhaustividad general del sistema de registro civil, pero si se basan en muestras representativas, también debe realizarse una evaluación estadística adecuada de la precisión de la estimación de la exhaustividad.

366. En un ejercicio de emparejamiento de registros, el diseño y las características tanto del registro civil como de las fuentes alternativas deben examinarse y documentarse cuidadosamente. Además de asegurar la compatibilidad de la cobertura de la población, también se debe hacer un esfuerzo específico para asegurar la compatibilidad del período de tiempo de referencia de los datos en cada fuente. Esto minimizará la posibilidad de que se produzca un sesgo en el proceso de emparejamiento por acontecimientos fuera del alcance.

367. El proceso de recopilación de datos también es relevante, ya sea que se trata de un proceso de registro continuo, como en el caso del registro civil y otros registros administrativos, o de un proceso basado en la memoria, como en los censos y encuestas. Los sistemas de registro continuo dan como resultado una calidad de datos más fiable. También hay que ver si el sistema de registro civil registra los acontecimientos según el lugar de residencia habitual, el lugar de ocurrencia o ambos. Otros registros administrativos también incluyen los acontecimientos según el lugar de ocurrencia. Por otra parte, los censos y encuestas suelen registrar los acontecimientos por el lugar de residencia habitual. La fuente de las variables de dirección en los respectivos conjuntos de datos debe identificarse claramente como tal en ambas fuentes de datos, a fin de garantizar su compatibilidad para el emparejamiento.

368. Antes de vincular los datos, debe prepararse un inventario de las variables disponibles en cada fuente y, si no se dispone de un número de identificación único, debe

seleccionarse un conjunto definido de variables para someterlo a prueba y establecer posteriormente la vinculación. Posteriormente, el conjunto de datos debe evaluarse para determinar si faltan datos para cada una de las variables coincidentes, en particular las que se refieren a la fecha de nacimiento o defunción, la edad y la dirección. Se debe prestar atención a la calidad de los datos en el registro de los nombres completos (nombre, segundo nombre y apellidos), así como a las variaciones ortográficas de nombres comunes, ya que podrían afectar al proceso de emparejamiento y puede que tengan que gestionarse de manera iterativa durante el ejercicio de vinculación.

369. Se debe establecer un conjunto de criterios determinísticos para definir los registros emparejados (o vinculados). Los criterios suelen implicar el emparejamiento mediante un NIP único o, si no se dispone de él, a través de múltiples variables, entre ellas las variables de dirección, fechas de acontecimientos vitales, nombres y, en el caso de las defunciones, la edad de la persona fallecida. En el caso de los nacimientos, los nombres de los padres podrían utilizarse en el proceso de vinculación, al emparejar los registros de nacimiento con los registros administrativos de salud o los registros de matrícula escolar. Otra consideración importante al establecer los criterios de vinculación es el nivel geográfico o administrativo en el que se llevaría a cabo el ejercicio de vinculación. Esto se debe a la probabilidad de que pueda haber personas y pueblos de diferentes zonas subnacionales con el mismo nombre, lo que da lugar a la posibilidad de que se produzcan coincidencias o no coincidencias erróneas. Como se ha mencionado anteriormente, se debe tener cuidado de hacer coincidir las variables de dirección según la misma definición de lugar de ocurrencia o residencia.

370. Los criterios de vinculación pueden establecerse para dar cabida a lo que podría denominarse un acontecimiento totalmente coincidente, parcialmente coincidente o totalmente no coincidente. Se pueden aplicar ciertos rangos a diferentes criterios, con el fin de resolver casos parcialmente coincidentes para mejorar la exactitud de la coincidencia. Este tipo de modificaciones de los criterios suelen ser necesarias cuando faltan datos, lo que hace necesario algún tipo de juicio en la adjudicación de los acontecimientos coincidentes. Por ejemplo, si bien es probable que las fechas de los acontecimientos en los sistemas de registro continuo, como el registro civil u otros registros administrativos, sean exactas, las que se basan en la memoria, como en los censos o las encuestas, están sujetas a un sesgo de memoria, en relación con la fecha o incluso el mes de nacimiento o defunción. Por lo tanto, se requiere algún tipo de rango en la fecha o mes registrados del acontecimiento en una o ambas fuentes de datos. Además, la edad de la muerte es a veces objeto de información errónea, en particular del tipo conocido como “age heaping”, en el que se utilizan intervalos de 5 o 10 años, en sociedades en las que el conocimiento de la edad real es limitado. Los estudios de casos de vinculación de registros realizados para evaluar la exhaustividad de los registros de defunción en Omán y Viet Nam (véanse los recuadros 15 y 16) ilustran los aspectos prácticos de la aplicación de rangos a variables específicas para el proceso de vinculación. Cuando la vinculación se realiza a nivel administrativo o geográfico local, hay mayor veracidad en la relajación de los criterios de la edad en el momento del fallecimiento o la fecha del acontecimiento, dado que es raro que dos personas dentro del mismo intervalo estrecho de fechas o del mismo grupo de edad tengan las mismas variables de nombre y dirección.

371. El método utilizado para realizar el ejercicio de emparejamiento también es un factor importante. Los procesos manuales de emparejamiento se utilizan habitualmente en los sistemas de registro y estadísticas vitales por muestreo de Bangladesh, China e India a nivel de las unidades de registro. En esos casos, se pueden explicar fácilmente las pequeñas variaciones en la ortografía de los nombres, así como las pequeñas diferencias en las fechas de los acontecimientos o las edades. Además, también

pueden realizarse visitas de campo adicionales para verificar los acontecimientos parcialmente coincidentes y completar la adjudicación de los acontecimientos coincidentes y no coincidentes. Por otra parte, la disponibilidad general de conjuntos de datos electrónicos de los sistemas de registro civil y de otros registros administrativos puede facilitar que las operaciones de vinculación sean rápidas y eficientes. Cuando sea factible, como en el caso de Omán (véase el recuadro 15), se recomienda dividir los conjuntos de datos electrónicos según las subunidades de registro y luego realizar la vinculación, para mejorar la precisión del emparejamiento en función de la ubicación geográfica. Esto será posible si hay compatibilidad en el registro del lugar del acontecimiento, ya sea por residencia habitual o por ocurrencia, y la vinculación se procesa con los mismos criterios para ambas fuentes.

372. La vinculación suele ser un proceso iterativo, emprendido en un esfuerzo por mejorar la correspondencia de los registros. Como ya se ha señalado, tal vez sea necesario considerar la posibilidad de probar varios rangos para diferentes variables, a fin de permitir un emparejamiento más preciso. Para cada conjunto de criterios, será necesario evaluar los resultados en términos de registros emparejados y no emparejados, y también evaluar una muestra de cada uno, para verificar la exactitud y plausibilidad del emparejamiento. Esta evaluación debe identificar las coincidencias y no coincidencias reales, además de las coincidencias dudosas o potencialmente erróneas y las no coincidencias erróneas. La diferencia entre coincidencias erróneas y no coincidencias se denomina error neto de coincidencia, y puede utilizarse para estimar el error global en la estimación de la exhaustividad, como se explica a continuación. Las diferentes iteraciones de los criterios de vinculación deben probarse para mejorar las tasas de coincidencia y reducir al mínimo el posible error neto de coincidencia.

373. Tras la iteración final u óptima, el proceso de emparejamiento de registros daría los resultados que se indican en la tabla y las definiciones que figuran a continuación (tabla 1).

Tabla 1

Modelo conceptual para los resultados de la vinculación o el emparejamiento de registros de dos fuentes de datos

Fuente 2	Fuente 1		Total
	Notificado	No notificado	
Notificado	M	U_2	N_2
No notificado	U_1	Z	
Total	N_1		N

M = acontecimientos que figuran en ambas fuentes y que se emparejan

N_1 = total de acontecimientos notificados en la fuente 1 = $M + U_1$ donde U_1 = acontecimientos en la fuente 1 que no se han emparejado en la fuente 2

N_2 = total de acontecimientos notificados en la fuente 2 = $M + U_2$ donde U_2 = acontecimientos en la fuente 2 que no se han emparejado en la fuente 1

374. Si el propósito principal de la vinculación de los registros era solamente la conciliación de los datos, entonces la suma de los registros de las tres celdas M, U_1 y U_2 proporcionará el número total de acontecimientos que se estima que ocurrieron en la población⁹⁹.

375. En algunos casos, se podría dar un paso más para estimar la exhaustividad de cualquiera de las dos fuentes, utilizando como denominador el número total de aconte-

⁹⁹ El sistema de registro por muestreo de la India adopta este enfoque al deducir sus estimaciones de acontecimientos vitales y tasas vitales. En algunos otros países (República Islámica de Irán y Türkiye), el emparejamiento y la conciliación de datos de diferentes fuentes (por lo general el sistema de registro civil y los registros sanitarios) se practican habitualmente a fin de compilar el conjunto general de datos sobre los acontecimientos vitales para su población nacional.

¹⁰⁰ Este enfoque se ha adoptado en un análisis de vinculación de registros realizado para Kiribati, aunque la resultante estimación de la exhaustividad solo se utilizó para evaluar el funcionamiento del sistema de registro civil y estadísticas vitales, y no para ajustar las tasas vitales, que se calcularon únicamente a partir de los datos conciliados. Para más detalles, véase Karen Carter y otros, "Mortality and life expectancy in Kiribati based on analysis of reported deaths", *Population Health Metrics*, vol. 14, núm. 3 (2016).

¹⁰¹ Chalapati Rao y Matthew Kelly, "Overview of the principles and international experiences in implementing record linkage mechanisms to assess completeness of death registration", Documento técnico n.º 2017/5 (Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2017). Disponible en www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2017-5.pdf.

¹⁰² Chidambara Chandrasekaran (escrito aquí: Chandra Sekar) y William Edwards Deming, "On a method of estimating birth and death rates and the extent of registration", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 44, núm. 245 (marzo de 1949), págs. 101-115.

tecimientos de la conciliación de datos. El número de acontecimientos registrados en cualquiera de las dos fuentes (N_1 o N_2) serviría como numerador para estimar la exhaustividad de su registro de acontecimientos vitales¹⁰⁰.

376. También se dispone de métodos estadísticos para tener en cuenta en la medición de la exhaustividad la probabilidad de que haya acontecimientos que han sido pasados por alto en ambas fuentes de datos. Estos métodos se pueden aplicar bajo ciertas condiciones específicas, entre ellas la independencia estadística garantizada de las dos fuentes, la exactitud de los datos en cada fuente y un error de coincidencia cero. En la literatura se pueden encontrar más detalles sobre estas condiciones y la metodología general de este cálculo¹⁰¹. Al cumplirse estas condiciones, la estimación de los acontecimientos que se han pasado por alto en ambas fuentes (representada por Z en la tabla 1) se calcula de la siguiente manera:

Z = número de acontecimientos que se estima que han sido pasados por alto en ambas fuentes; calculado como

$$Z = \frac{U_1 U_2}{M}$$

y, como resultado, el total de acontecimientos estimados en la población (representado por N en la tabla 1) es:

$$N = \text{estimación del total de acontecimientos} = M + U_1 + U_2 + Z$$

y:

$$\text{exhaustividad de la fuente 1} = C_1 = N_1 / N$$

$$\text{exhaustividad de la fuente 2} = C_2 = N_2 / N$$

377. El cálculo de las medidas de exhaustividad descritas anteriormente puede realizarse por separado para diferentes subgrupos de la población, por ejemplo, por sexo, grupo de edad, división geográfica o cualquier otra característica para la que se requiera una estimación de la exhaustividad por separado. Esto podría ayudar a identificar subgrupos específicos que se vean particularmente afectados por el bajo registro, tras lo cual se podría realizar un seguimiento mediante intervenciones específicas para reforzar el registro de los acontecimientos en esos subgrupos. Además, las medidas de exhaustividad por separado harán posible un ajuste ponderado más detallado de las tasas vitales para la población en general. Se pueden ver ejemplos de este análisis de la exhaustividad por subgrupos en los estudios de vinculación de registros en Omán y Viet Nam que se describen en los recuadros 15 y 16.

378. Entre los elementos importantes de la estimación de la exhaustividad están la medición del error estándar y el intervalo de confianza de la estimación de la exhaustividad. Asumiendo que todas las condiciones se cumplen para el cálculo de los acontecimientos que se han pasado por alto en ambas fuentes, Chandrasekaran y Deming¹⁰² proponen que el error estándar (EE) podría calcularse de la siguiente manera:

dónde:

$$EE = \sqrt{\frac{Nq_1q_2}{p_1p_2}}$$

N = número total de acontecimientos estimados por el método (véase la tabla 1)

p_1 = la probabilidad de que un acontecimiento esté registrado en la fuente de datos 1 ($p_1 = N_1/N$)

p_2 = la probabilidad de que un acontecimiento esté registrado en la fuente de datos 2 ($p_2 = N_2/N$)

q_1 = la probabilidad de que un acontecimiento se haya pasado por alto en la fuente de datos 1 (U_1/N)

q_2 = la probabilidad de que un acontecimiento se haya pasado por alto en la fuente de datos 2 (U_2/N)

El intervalo de confianza (IC) del 95% para la estimación de la exhaustividad denotada por $C = C \pm 2EE$

379. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se cumplen todas las condiciones para aplicar el método de estimación de los acontecimientos que se han pasado por alto en ambas fuentes. En esos casos, el cálculo se sigue procesando bajo el supuesto de que se han cumplido esas condiciones, lo que da lugar a la posibilidad de que la estimación de la exhaustividad se vea afectada por un sesgo. Además, en muchos casos, la evaluación de la exhaustividad mediante la vinculación de los registros se realiza solo en una muestra de la población, por lo que es probable que la estimación de la exhaustividad también se vea afectada por la varianza de las muestras. En consecuencia, se ha propuesto que el error en la estimación de la exhaustividad se podría expresar como una “raíz cuadrada del error cuadrático medio” (RMSE, por sus siglas en inglés) de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RMSE(C) = \sqrt{\text{varianza} \text{ sesgo}^2}$$

380. Se ha propuesto una serie de métodos estadísticos para la medición del sesgo, que podría provenir de tres posibles fuentes: la falta de independencia estadística entre las dos fuentes, la presencia de acontecimientos en cualquiera de las dos fuentes que no se encuentran en el mismo espacio o período de tiempo de referencia, y el error de coincidencia. En resumen, estas tres fuentes de sesgo tienden a anularse entre sí, por lo que el sesgo neto es menor que la suma de las tres fuentes. Se recomienda la verificación de una muestra de acontecimientos totalmente coincidentes, parcialmente coincidentes y no coincidentes como base para evaluar la exactitud general del proceso de emparejamiento y para estimar el sesgo del error de coincidencia. En las circunstancias actuales, es necesario probar estos métodos de evaluación del sesgo y adaptarlos para su aplicación rutinaria.

381. En este momento se recomienda que, al aplicar mecanismos de emparejamiento de registros para evaluar la exhaustividad de las estadísticas vitales, se preste atención a reducir al mínimo la posibilidad de sesgo de las tres fuentes identificadas. Cuando hay datos de múltiples grupos o subgrupos de población, se podrían utilizar métodos estadísticos que apliquen los principios de *bootstrap* o *jackknife* para medir el error estándar de la estimación de la exhaustividad. En resumen, es esencial que toda medida de exhaustividad se complemente con una estimación de su error, a fin de permitir una interpretación adecuada y la posterior utilización de la estimación para ajustar las tasas vitales, o para evaluar el funcionamiento del sistema de registro civil y de estadísticas vitales.

382. En los recuadros 15 y 16 se presentan dos estudios de casos recientes para ilustrar los aspectos fundamentales de la utilización de mecanismos de vinculación de registros para evaluar la exhaustividad del registro civil. El caso de Omán es un ejemplo de un ejercicio a nivel nacional que ilustra el valor de utilizar conjuntos de datos generalmente disponibles. El caso de Viet Nam ilustra los principios de la utilización de múltiples fuentes de datos disponibles localmente para compilar datos de mortalidad mediante la conciliación de los vínculos entre las fuentes, y también del análisis de la exhaustividad de los datos a fin de obtener tasas de mortalidad ajustadas.

Recuadro 15**Omán: evaluación de la exhaustividad de los datos de mortalidad**

En Omán se llevó a cabo una amplia evaluación a nivel nacional de la exhaustividad de los datos sobre mortalidad en el año 2010. Los datos de la base de datos nacional de notificación de nacimientos y defunciones que mantiene el Ministerio de Sanidad se vincularon con los informes del censo de defunciones que se produjeron durante el mismo período de referencia. En el estudio se empleó una combinación de procesos electrónicos y manuales, y se incluyeron las siguientes características metodológicas:

- Uso de criterios determinísticos con rangos para las variables de edad y fecha
- Uso de la verificación sobre el terreno para verificar las variables que faltan
- Verificación sobre el terreno de acontecimientos coincidentes y no coincidentes mediante consulta y aclaración manual con las autoridades locales e informantes clave
- Análisis detallado de la exhaustividad por subgrupos: por sexo, edad y zona geográfica de registro
- Cálculo de los errores estándar de las medidas de exhaustividad y su aplicación al ajustar las tasas de mortalidad por sexo y edad

El ejercicio de vinculación de registros implicó tres iteraciones de emparejamiento, con la intervención de la verificación sobre el terreno y modificaciones de los criterios de emparejamiento para mejorar los resultados finales de la vinculación. El análisis incluyó las muertes de ciudadanos omaníes residentes en el extranjero y excluyó las muertes de ciudadanos extranjeros residentes en Omán durante el período de referencia.

En lo que respecta a la calidad de los datos, en las respuestas del censo sobre mortalidad se registraron mayores proporciones de datos faltantes para variables clave como la edad, las fechas de los acontecimientos y las direcciones. En el caso de algunas muertes para las que faltaba la edad, la edad se dedujo de la fuerte asociación de la causa registrada con el período neonatal (como la prematuridad, la asfixia perinatal o el peso muy bajo al nacer).

Una limitación del conjunto de datos del censo era que no incluía los nombres de las personas declaradas fallecidas; sin embargo, en su lugar se utilizaban los nombres de los jefes de familia junto con sus nombres tribales como valores sustitutivos en el ejercicio de emparejamiento. De manera similar, los nombres de las subdivisiones geográficas que faltaban se dedujeron del nombre del hospital que notificó el fallecimiento. Estas inferencias se facilitaron llevando a cabo el proceso de vinculación en el nivel subnacional de las gobernaciones de Omán. El registro exacto de los nombres completos de las personas fallecidas, incluido el nombre tribal, mejoró mucho el proceso de emparejamiento, en particular en el caso de la notificación de los fallecimientos en los principales centros sanitarios urbanos.

Los resultados determinaron que la falta de notificación era más frecuente en el caso de las muertes a edades tempranas, seguidas de las muertes de ancianos. Se observó que la subnotificación era mayor en Muscat, la capital, y en otros dos lugares (Al Buraymi y Musandam) con baja densidad de población.

En resumen, la disponibilidad por defecto de un sólido conjunto de datos nacionales electrónicos de notificaciones de defunción del Ministerio de Sanidad permitió un proceso de vinculación y análisis eficiente. Los resultados permitieron ajustar detalladamente las tasas de mortalidad e identificar los subgrupos que requerían mayor atención en relación con los procedimientos y prácticas de notificación de defunciones.

Recuadro 16

Viet Nam: mecanismos de emparejamiento de registros para mejorar la compilación de datos de múltiples fuentes

En una situación en la que el sistema nacional de registro civil aún no se ha convertido en una fuente regular de estadísticas vitales, el estudio del caso de Viet Nam representa un ejemplo de los mecanismos de vinculación de registros utilizados para mejorar la compilación de datos de múltiples fuentes mediante la conciliación, y también un ejemplo de la aplicación de métodos para evaluar la exhaustividad de los datos conciliados. La recopilación de datos sobre las defunciones se llevó a cabo en 192 comunas de todo el país en 2009, cubriendo una población de aproximadamente 2,6 millones de habitantes. Los registros de defunción procedían del registro civil local que llevaba el secretario judicial, del registro de mortalidad del puesto de salud de la comuna, de los registros de la oficina de población de la comuna, y de varios otros grupos locales de bienestar ciudadano que mantenían registros para subgrupos específicos de la población, como las mujeres, los agricultores y los ancianos.

Debido a la estrecha interacción entre las oficinas de salud y de población de las comunas, los registros de estas fuentes se fusionaron en una sola lista y se vincularon con los registros de las listas del registro judicial en un análisis estándar de la exhaustividad basado en dos fuentes.

Después, se calculó la exhaustividad de esta lista de la siguiente manera: el número de registros de defunciones en la lista combinada (creada mediante la conciliación de los datos de las dos fuentes) se expresó como una proporción del número total de defunciones estimadas, calculada mediante el uso del análisis estándar de dos fuentes, siguiendo el método descrito en los párrafos 373 a 376.

Dado que esos datos se derivaron de análisis de vinculación de registros separados en 192 grupos de población (comunas), y que era probable que se hubiera infringido la supuesta independencia estadística entre las fuentes de datos, se utilizó la técnica de *bootstrap* para determinar la varianza y el error estándar, y para calcular los intervalos de confianza del 95% para la estimación de la exhaustividad.

Los resultados mostraron niveles similares de exhaustividad en tres grupos de edad (15-59, 60-74 y >75) tanto para hombres como para mujeres. No se intentó emparejar los registros del grupo de edad de 0 a 14 años, debido al nivel muy bajo de notificación en todas las fuentes. Por consiguiente, el análisis también contribuyó a poner de relieve la necesidad de fortalecer el registro de la mortalidad infantil en Viet Nam.

383. Los mecanismos de emparejamiento de registros también se utilizan habitualmente cuando se ha establecido un sistema de registro civil y estadísticas vitales por muestreo. Se pueden observar dos ejemplos en los sistemas de estadísticas vitales basados en muestras de la India¹⁰³ y China¹⁰⁴ (véase el recuadro 17 para más detalles).

¹⁰³ India, Ministerio del Interior, Oficina del Registrador General y Comisionado del Censo, División de Estadísticas Vitales, *Sample Registration System* (Nueva Delhi, 2007). Disponible en www.censusindia.gov.in/Vital_Statistics/SRS/Sample_Registration_System.aspx.

¹⁰⁴ Gonghuan Yang y otros, "Mortality registration and surveillance in China: History, current situation and challenges", *Population Health Metrics*, vol. 3(1), núm. 3 (abril de 2005).

Recuadro 17**India y China: sistemas de registro civil y estadísticas vitales por muestreo**

Se pueden observar dos ejemplos en los sistemas de estadísticas vitales basados en muestras de la India y China. En el sistema de registro por muestreo de la India se utiliza el enfoque de un sistema de registro doble, que comprende los registros continuos de acontecimientos vitales de los registradores locales y los registros de una encuesta semestral independiente que abarca toda la población del sistema de registro por muestreo. Los registros se emparejan y luego se concilian los datos, y la lista consolidada se utiliza para medir las tasas vitales. Este sistema ha sido una práctica habitual durante cuatro décadas.

En el sistema de puntos de vigilancia de enfermedades para medir los indicadores de mortalidad, en funcionamiento en China desde 1980, la fuente secundaria de registros vitales para la vinculación es una encuesta retrospectiva por muestreo independiente que se realiza cada tres a cinco años.

Si bien utiliza el emparejamiento de registros, el sistema de registro por muestreo de la India no aplica ningún método para estimar la exhaustividad del registro y, por consiguiente, no hay ningún ajuste de las tasas vitales del sistema de registro por muestreo. El sistema chino de puntos de vigilancia de enfermedades aplica el método de vinculación para estimar la exhaustividad y los errores estándar, de acuerdo con los supuestos de independencia estadística y ausencia de sesgo de otras fuentes. Sin embargo, la estimación del error estándar no tiene en cuenta la varianza del muestreo del estudio independiente. Las tasas vitales chinas de los puntos de vigilancia de enfermedades se ajustan en función de la falta de exhaustividad. Se recomienda que tras el emparejamiento de registros se realice una estimación de la exhaustividad de la fuente de los datos del registro y también una medición del error, teniendo en cuenta tanto el sesgo como la varianza del muestreo, según proceda.

384. En el recuadro 18 se muestran tres estudios de casos en los que el sector sanitario desempeña un papel principal en los procedimientos de vinculación de registros, aprovechando la función clave del sector sanitario como fuente natural tanto de los acontecimientos vitales que se producen dentro de sus instituciones como de los que se producen en la comunidad y de los que, por diversas razones, se suele informar al personal local del sector sanitario. Además, el sector sanitario es un interesado clave, dado su interés en la disponibilidad de estadísticas vitales de alta calidad de forma habitual y puntual, para la formulación de políticas, el seguimiento y la evaluación. Por consiguiente, es esencial potenciar el papel de las instituciones y el personal del sector sanitario en el fortalecimiento de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales. Como se ha señalado anteriormente, la medición de la exhaustividad debe ir seguida de un análisis adicional para medir el error en las estimaciones de la exhaustividad que se deriva de los sesgos de los datos y la varianza del muestreo, cuando proceda.

Recuadro 18

Brasil, República Islámica de Irán y Türkiye: función del sector de la salud en los ejercicios de evaluación de la calidad

En algunos países, existen múltiples sistemas que funcionan a nivel local para registrar los acontecimientos vitales. Esos sistemas proporcionan fuentes fácilmente disponibles para la vinculación de registros y la conciliación de datos a fin de mejorar la exhaustividad y la exactitud de las estadísticas vitales. Tres estudios de casos ejemplifican estos mecanismos.

- **Brasil:** En este caso, el Ministerio de Salud coteja y fusiona sistemáticamente las defunciones registradas en los hospitales con los registros de defunciones fuera de los hospitales procedentes de los registros civiles mantenidos en cada municipio, a fin de generar la base de datos nacional de mortalidad que mantiene el sistema de información sobre mortalidad del Ministerio de Salud. Esto se complementa con búsquedas activas de datos realizadas de forma habitual y la compilación de datos sobre muertes de lactantes de fuentes como las unidades de atención primaria de la salud, grupos de matronas, servicios de ambulancias, lugares de enterramiento e institutos de medicina forense. Estas actividades han fortalecido la medición de las tasas de mortalidad infantil locales. La aplicación rutinaria de estos mecanismos de vinculación ha mejorado la exhaustividad de los datos de mortalidad en Brasil hasta más del 90%, con algunas variaciones subnacionales.
- **República Islámica de Irán:** En este caso, el Centro de Salud de Distrito coteja y fusiona los registros de defunción de todas las instituciones locales del sector de la salud (hospitales, centros de salud rurales y oficinas de medicina forense) con los registros de la oficina de distrito de la Organización Nacional del Registro Civil de manera rutinaria. Los datos conciliados se introducen en un programa informático adaptado y se presentan al Ministerio de Salud y al Instituto de Educación Médica para la posterior compilación de los datos, la evaluación de la calidad y el análisis. Este proceso se inició en tres provincias en 1997, y la cobertura se amplió gradualmente en todo el país hasta abarcar las 30 provincias en 2007.
- **Türkiye:** Desde 2009, los registros de defunción del registro central de población (MERNIS) que mantiene el Ministerio del Interior se cotejan periódicamente con los datos del sistema de notificación de defunciones del Instituto de Estadística de Türkiye. Ello ha dado lugar a una notable mejora en la exhaustividad de los datos del Instituto de Estadística desde 2009. Las direcciones provinciales de salud se encargan del proceso de emparejamiento de registros y cotejo de datos, actividad que también está asociada a la aplicación de procedimientos de evaluación de la calidad y a la codificación y clasificación de las causas de muerte.

ii) Emparejamiento probabilístico de registros

385. Los métodos de vinculación de registros que se han aplicado hasta ahora siguen el enfoque determinístico, como se indica en el párrafo 369. Un método alternativo es el enfoque de emparejamiento probabilístico, que tiene en cuenta la probabilidad de que dos registros se emparejen, basada en características correspondientes en una serie de variables. Este enfoque se recomienda cuando se trata de grandes archivos electrónicos de registros de fuentes habituales, incluidos los sistemas de registro civil, los censos y los sistemas de información sanitaria, que pueden analizarse fácilmente, utilizando programas informáticos de vinculación de registros electrónicos. Además, se pueden utilizar métodos de vinculación probabilística cuando solo se dispone de un conjunto limitado de variables coincidentes o cuando podría haber variaciones en la calidad de los datos¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Véase Stacie B. Dusetzina y otros, *Linking Data for Health Services Research: A Framework and Instructional Guide* (Rockville, Maryland (Estados Unidos), Agencia para la Investigación y la Calidad del Cuidado de la Salud, 2014).

386. El método asigna niveles de correspondencia y de no correspondencia para cada variable a partir de una muestra de registros emparejados derivados de un análisis determinístico de los datos. El método compara la probabilidad de que las coincidencias reales coincidan en una variable específica con la probabilidad de que los casos no coincidentes coincidan aleatoriamente en la misma variable. En los casos en que falta información sobre algunas variables clave para el enfoque determinístico, el método probabilístico ofrece algunas ventajas, al utilizar la información proporcionada por otras variables menos importantes, junto con sus niveles de correspondencia y de no correspondencia. El método también tiene en cuenta la posibilidad de que la correspondencia o la no correspondencia se vea afectada por el azar. La relación entre estas dos probabilidades se denomina el peso de cada variable. También es posible aplicar niveles de correspondencia parcial para algunas variables.

387. Estas probabilidades y niveles de correspondencia de la muestra de casos coincidentes del análisis determinístico se aplican luego para evaluar los valores de las variables en pares vinculados del universo más amplio de registros que se analizan. Posteriormente, se suman los pesos de todas las posibles variables para obtener una puntuación total de la correspondencia ponderada para un par de casos. Esta puntuación total ponderada se evalúa entonces contra una puntuación umbral por encima de la cual los pares de registros pueden ser adjudicados como pares emparejados, y por debajo de la cual los pares de registros se declaran como pares no emparejados. Se podrían probar diferentes umbrales para evaluar su impacto en la validez general del ejercicio de vinculación y emparejamiento. La validez puede evaluarse en términos de sensibilidad y valor predictivo positivo, utilizando la muestra de pares del análisis determinístico como norma de referencia para la validación. Un umbral conservador restringirá el número total de coincidencias de la vinculación probabilística, mientras que un umbral generoso maximizará el número total de coincidencias.

388. El enfoque probabilístico tiene varias ventajas importantes en lo que respecta a su potencial de aplicación en entornos con una calidad de datos limitada o desconocida, la precisión estadística de sus resultados y la relación coste-eficacia de su aplicación. Este método se ha utilizado con éxito en varios estudios en los que se han utilizado bases de datos de sistemas de salud realizados hasta la fecha, como se ha documentado en un examen sistemático¹⁰⁶. Sin embargo, no se dispone de documentación sobre la aplicación de este enfoque para vincular datos del registro civil con otros conjuntos de datos electrónicos sobre acontecimientos vitales. Se necesitan instrucciones prácticas estándar y una guía para su utilización en el cotejo de registros para evaluar la exhaustividad de los datos del registro civil, en particular en lo que respecta a los procedimientos para determinar las probabilidades de correspondencia y no correspondencia y la puntuación ponderada global de los pares emparejados. En la evaluación de la calidad del registro civil y las estadísticas vitales se debe estudiar la posibilidad de probar métodos probabilísticos para evaluar la exhaustividad, en lo que respecta a la disponibilidad de las fuentes de datos electrónicos necesarias, así como la disponibilidad de instituciones de estadística con recursos humanos capacitados para realizar esas investigaciones.

iii) Técnicas analíticas (indirectas) y métodos alternativos para evaluar la exhaustividad

389. Se pueden utilizar diversas alternativas para estimar la exhaustividad, en los casos en que no se disponga de fuentes de datos secundarias para la vinculación de los registros. El parámetro estimado es el número previsto de acontecimientos en la población, que se utiliza como denominador para calcular la proporción de aconte-

¹⁰⁶ Daniele Pinto da Silveira y Elizabeth Artmann, "Accuracy of probabilistic record linkage applied to health databases: systematic review", *Revista de Saúde Pública*, vol. 43, núm. 5 (2009).

cimientos observados como medida de la exhaustividad. Un enfoque que se utiliza comúnmente para estimar los acontecimientos previstos es aplicar a la población una tasa vital bruta (tasa de natalidad o de mortalidad) procedente de una fuente alternativa, como un censo o una encuesta de población, un sitio de vigilancia demográfica o un proyecto de investigación.

390. En todos esos casos, la fuente de la tasa vital alternativa está en sí misma potencialmente sujeta a una falta de exhaustividad, o puede no ser realmente representativa de la población. Por esta razón, la exhaustividad estimada que resulta de este enfoque solo puede ser, en el mejor de los casos, una aproximación, indicativa del probable rendimiento del sistema. Cuando no se disponga de estas tasas vitales empíricas alternativas que podrían ser potencialmente representativas de la población, podría utilizarse una estimación modelada para calcular el denominador de los acontecimientos previstos. Para ello se puede utilizar la serie temporal de las Perspectivas de la Población Mundial de las Naciones Unidas, que contiene las tasas de fecundidad y mortalidad estimadas para todos los países¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Disponible en <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

391. Además de los mecanismos de vinculación de registros, se dispone de una serie de métodos analíticos para evaluar la exhaustividad del registro de defunciones de niños y adultos. Estos métodos esencialmente comprenden dos enfoques. En el primero se realizan comparaciones de aspectos específicos de los datos que se están evaluando (por ejemplo, la relación entre las muertes neonatales y las muertes postneonatales, o la relación entre las muertes de menores de 1 año y las muertes de niños de entre 1 y 5 años) con esas relaciones en otra población con datos de alta calidad y una precisión comprobada. Esta comparación de relaciones puede identificar los acontecimientos que se hayan podido pasar por alto en grupos de edad específicos en los datos del registro civil que se están evaluando.

392. El segundo enfoque consiste en métodos basados en relaciones matemáticas entre las distribuciones por edades de las poblaciones y las distribuciones por edades de las muertes¹⁰⁸. Los métodos basados en relaciones matemáticas requieren información sobre la distribución de la población por edades de uno o dos censos, junto con información sobre la distribución de las muertes por edades del registro de defunciones. En esta familia de métodos se utilizan modelos estadísticos que comprenden relaciones matemáticas basadas en supuestos demográficos específicos para estimar el número previsto de defunciones por edad y sexo en la población. Esta estimación de las muertes previstas sirve como denominador para calcular la fracción de muertes que se registraron realmente en la población¹⁰⁹ y, a su vez, esta fracción representa la exhaustividad del registro de defunciones en la población.

¹⁰⁸ Véase Hill, "Analytical methods to evaluate the completeness and quality of death registration".

393. En general, los métodos analíticos consumen muchos menos recursos, sobre todo porque se aplican únicamente a los datos disponibles de los sistemas existentes, sin necesidad de montar sistemas adicionales de recopilación de datos. Sin embargo, al mismo tiempo, la relevancia de algunos de los supuestos demográficos para las poblaciones individuales (como una fecundidad y mortalidad constantes para algunos métodos, y la ausencia de migración), junto con la incertidumbre en cuanto a la exactitud de los datos de los sistemas de registro de defunciones (por ejemplo, información incorrecta en relación con la edad y el período de referencia de los datos) y en cuanto a la población enumerada de los censos, puede limitar la utilidad general de esos métodos analíticos basados en la distribución de la población y de las muertes por edad.

¹⁰⁹ Rao y Kelly, "Overview of the principles and international experiences in implementing record linkage mechanisms to assess completeness of death registration".

394. En los países en desarrollo, la capacidad institucional para la aplicación de estos procesos a nivel nacional o subnacional es limitada. Y lo más importante es que los resultados de este análisis son inconsistentes en las diferentes poblaciones y a lo largo del tiempo. A esto hay que añadir una considerable incertidumbre en las medidas

¹¹⁰ Christopher Murray y otros, "What can we conclude from death registration? Improved methods for evaluating completeness", *PLOS Medicine*, vol. 7, núm. 4 (abril de 2010).

resultantes de la exhaustividad, que se estima en un rango de más o menos el 25%¹¹⁰. En resumen, la evaluación de la calidad del registro civil y las estadísticas vitales podría considerar la aplicación de estos métodos analíticos como un ejercicio diseñado para dar una estimación aproximada de la potencial exhaustividad, más como un indicador de la calidad de los datos que como un medio para deducir factores de ajuste para estimar las tasas vitales.

395. Como se indica en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, se dispone de las siguientes técnicas para cuando no es posible realizar un ejercicio de vinculación de registros: comparación de tendencias, comparación de tasas, comparación con los resultados de los censos e inclusión de preguntas relativas al registro en encuestas y censos. Las tendencias y tasas generales y desglosadas pueden compararse a lo largo del tiempo para una evaluación amplia de los niveles de registro e informes estadísticos de la autoridad de registro a la oficina de estadística. Una variación significativa a lo largo del tiempo o entre subgrupos de población puede indicar problemas de subregistro. Si bien estas comparaciones solo proporcionan una medida general, si se encuentran grandes diferencias inesperadas, esta técnica puede ser útil como advertencia de que es preciso un examen más a fondo de los datos.

396. La comparación de los resultados de un solo censo con los nacimientos registrados proporciona otro medio para evaluar la exhaustividad del registro de nacimientos. Con este enfoque, el número de niños menores de 1 año enumerados en el censo se compara con el número de nacidos vivos registrados en los 12 meses anteriores al censo, teniendo en cuenta en este proceso el número de muertes de niños de ese grupo de edad durante esos meses. El mismo enfoque puede extenderse a otros niños que no sean menores de 1 año. Mediante el proceso conocido como "reverse surviving" ("supervivencia inversa"), aplicado al número de niños menores de 15 años enumerados en un censo, el número de nacidos vivos en los años anteriores al censo puede deducirse mediante el uso de un conjunto de estimaciones de mortalidad. Este método permite obtener una estimación de la exhaustividad del registro de nacimientos para un mayor número de años. Sin embargo, también se ve afectado por los factores mencionados. La técnica ofrece solo una medida aproximada del subregistro, ya que la diferencia entre los datos del censo y los del registro civil puede deberse a varios factores, entre ellos el registro incompleto de nacimientos y muertes de lactantes, errores en la información sobre la edad de los niños censados o el subregistro de niños en el censo. Los problemas de subregistro de los niños y de errores en la edad, que están particularmente extendidos en los países en desarrollo, pueden limitar la utilidad de este método.

397. Un análisis similar puede realizarse comparando el número de defunciones (y la correspondiente edad y sexo del fallecido) declaradas en un censo con las defunciones registradas en los 12 meses anteriores al censo. Este enfoque se suele seguir cuando se hace una búsqueda activa de las muertes maternas.

398. Por último, los censos y las encuestas por muestreo realizados en algunos países han incluido preguntas tales como si los niños menores de 5 años tienen certificados de nacimiento y si han sido inscritos en el registro civil, y a veces se solicita un certificado de nacimiento. Sobre la base de las respuestas, se puede obtener una estimación de la exhaustividad del registro de nacimientos. Estas preguntas se han incluido en las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados apoyadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el programa estadounidense de encuestas demográficas y de salud (Demographic and Health Surveys Program) y los cuestionarios de los censos de población utilizados por varios países.

399. Además de factores como el sesgo de memoria y la falta de una comprensión clara por parte del encuestado de la naturaleza de un certificado de nacimiento, cabe señalar que el registro no siempre se traduce en estadísticas. Hay situaciones en las que se registran acontecimientos vitales pero no todos los datos se usan en la compilación de estadísticas. En consecuencia, la medida de la exhaustividad que se obtiene de las preguntas de las encuestas por muestreo y los censos se refiere únicamente al registro y no a las estadísticas. Esta práctica no se recomienda en general porque es poco probable que se obtengan estimaciones fiables.

b) Exactitud de las estadísticas vitales (contenido de los datos)

400. En esta subsección se examinarán diversos métodos y técnicas para evaluar los errores de contenido de los datos. Las técnicas se centran en gran medida en la evaluación de los datos sobre nacimientos vivos, defunciones y muertes fetales, pero también se consideran aspectos adicionales de las estadísticas vitales, como la exactitud de los datos sobre las causas de muerte.

401. En primer lugar, la exactitud de los datos debe evaluarse en función de las variables registradas para cada acontecimiento registrado y de la cantidad de variables que faltan. La exactitud (o corrección) de la ortografía en el registro de los nombres, la edad, el sexo, la dirección y otras variables de localización, las fechas y otras variables relacionadas con los temas básicos que se especifican en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, como las causas de muerte, es esencial tanto para la verificación de los acontecimientos como para la producción de estadísticas vitales de buena calidad. Lo mejor es garantizar la exactitud de los datos en el punto de registro, donde el registrador local debe prestar mucha atención a la tarea de introducir información completa y correcta. Sin embargo, la exactitud de los datos también puede mejorarse mediante una evaluación y verificación secundarias de los datos utilizando fuentes de datos alternativas para la misma persona.

402. En el momento de la inscripción, es posible garantizar la exactitud de los datos relativos a varias variables pidiendo al informante que proporcione todos los documentos de identificación disponibles para la verificación de la información en cuestión, de conformidad con el marco legal nacional. Los funcionarios encargados del registro deben ser conscientes de la importancia fundamental de la introducción exacta de la información de todas las variables. Este aspecto debe destacarse durante la formación y también debe documentarse en las directrices para el registro y en los manuales de operaciones de referencia. Las directrices deben incluir definiciones claras de las variables específicas y la gama de opciones permitidas, según corresponda. Cuando se usan procesos de registro manuales, debe señalarse la necesidad de que la escritura sea legible y la ortografía de los nombres y las variables de dirección sea correcta y consistente. Para la captura de datos electrónicos, la introducción de datos debe seguir normas similares de exactitud y consistencia.

403. Varios países aplican mecanismos para garantizar la exactitud de los datos de forma habitual, mediante funciones de bases de datos y programas informáticos adaptados. Estos incluyen funciones para completar las variables que faltan y para la verificación y actualización de variables específicas. Por ejemplo, Canadá (véase el recuadro 19) cuenta con un mecanismo rutinario para el control semanal y anual de la exactitud de las variables que han de verificarse y actualizarse para eliminar los registros duplicados y para completar o corregir los datos que faltan o que sean improbables o claramente erróneos. Los procedimientos para garantizar la exactitud y la validación incluyen correcciones automatizadas, como el cálculo de la edad, si falta, a partir de la información de fechas disponible, y la revisión de imágenes en microfilm de registros

físicos. Los resultados de estas correcciones y actualizaciones de variables que faltan se utilizan para revisar los indicadores y las estimaciones de las estadísticas vitales. Es esencial realizar revisiones similares de la exactitud de los datos de variables específicas con un seguimiento correctivo para mantener un alto nivel de calidad de los datos de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales.

Recuadro 19

Canadá: mecanismos internos de revisión de las estadísticas vitales

Cobertura: Si bien la Oficina de Estadística de Canadá recibe los datos del registro de acontecimientos vitales diariamente y se realiza un seguimiento semanal de los volúmenes, los datos se procesan de forma anual. Una vez que se hayan extraído todos los microdatos de un año de referencia, se realiza una conciliación de los datos disponibles. Durante esta fase se reúnen diferentes fuentes de datos: los mensajes electrónicos del Sistema Nacional de Enrutamiento, las imágenes digitalizadas de los registros de acontecimientos, los datos sobre la causa de la muerte extraídos automáticamente por el *software* de codificación de la causa de la muerte, y el número de registro más alto comunicado por la jurisdicción. Estos se comparan para determinar si se han recibido todos los registros. Si, por ejemplo, hay más registros de datos codificados sobre la causa de la muerte que mensajes electrónicos de defunción para una jurisdicción determinada, se contacta con la jurisdicción y se le pide que presente los datos que faltan.

El siguiente paso es la eliminación de los posibles duplicados dentro de una jurisdicción, entre jurisdicciones y a lo largo de dos años de datos. La mayoría de los posibles duplicados identificados mediante este proceso, que se basa en un conjunto de campos clave, pueden resolverse en la oficina central, la cual luego cancela el registro duplicado. En los casos que no se pueden resolver de esta manera, se contacta con las jurisdicciones para las que existen registros duplicados y se les pide que los resuelvan.

Datos faltantes, improbables y erróneos: Luego, los microdatos pasan por una serie de ediciones de validación. En el pasado, los registros erróneos de estadísticas vitales se corregían o verificaban consultando manualmente la imagen digitalizada (o microfilm) del registro para confirmar o corregir la información en el campo que fallaba en la edición. Este proceso es largo y laborioso.

Siempre que es posible, se instalan programas informáticos para hacer correcciones o conversiones automáticas de datos en caso de errores sistemáticos, sobre la base de la información disponible en otras áreas de los datos. Por ejemplo, si el campo de la edad de la madre está en blanco pero el campo de la fecha de nacimiento contiene datos, la edad se obtendrá utilizando la fecha de nacimiento y la fecha del acontecimiento. De esta manera, los atributos como la paridad de la madre pueden ser verificados con mayor precisión durante la fase de edición. Otro ejemplo es cuando falta la provincia de residencia y se dispone del código postal; la provincia puede derivarse de la primera letra del código postal. Algunas ediciones corrigen errores de lógica (por ejemplo, para verificar que el estado civil se registra como "soltero" para las muertes de niños menores de 15 años).

El paso final de la evaluación consistirá en determinar el valor de las correcciones sobre la base de la precisión de las estimaciones.

Edición de la causa de la muerte: Este es un proceso separado y una responsabilidad compartida. Las tres jurisdicciones más grandes mantienen su propio personal capacitado para codificar la causa de la muerte y codifican sus propios datos. Statistics Canada se encarga de la codificación de la causa de la muerte para las demás jurisdicciones. Statistics Canada imparte formación a todos los codificadores de las causas de muerte y también realiza una revisión de las causas de muerte, en la que se examinan las causas inválidas, los códigos poco frecuentes, los códigos utilizados por primera vez, las correlaciones entre edades y causas, y las muertes maternas. La revisión también garantiza la aplicación coherente de la clasificación y aborda los problemas que surgen con el sistema automatizado de clasificación de la mortalidad. Durante el proceso de edición se realizan comprobaciones de la validez, por ejemplo de la edad y la causa o el sexo y la causa.

404. En segundo lugar, es necesario evaluar la validez de las variables registradas para determinar la exactitud de los datos. La noción de “validez” se refiere aquí a la propensión de una variable de datos registrada a ser realmente el valor verdadero o correcto para esa variable. El establecimiento de la validez requeriría la presencia de una norma de referencia para la variable específica en cuestión. La validez de los datos se evalúa estadísticamente utilizando una muestra de registros vitales. Los indicadores utilizados para medir la validez son la sensibilidad, la especificidad y el valor predictivo positivo o negativo.

405. Además, la validez de los datos se estudia triangulando los asientos del registro civil con otras fuentes de datos para el mismo acontecimiento o variable, tomando una fuente como norma de referencia, lo que puede conducir a un análisis descriptivo de las pautas de clasificación errónea. Por ejemplo, determinadas variables recogidas de las defunciones registradas en el registro civil se comparan con la información disponible sobre las defunciones en los registros sanitarios. Los estudios de investigación pueden medir la validez de las causas de muerte registradas durante el proceso de registro de defunciones, comparándolas con las causas de las mismas defunciones que se obtienen del análisis detallado de los registros médicos disponibles del fallecido. El resultado de ese ejercicio de comparación sería un cuadro que mostraría las discrepancias observadas y las pautas de clasificación errónea y arrojaría luz sobre el tipo de variaciones que se producen entre las causas certificadas registradas en el proceso de registro de las defunciones y las causas reales anotadas en los registros clínicos¹¹¹.

406. Las conclusiones de estos estudios de investigación realizados para validar las causas de muerte pueden servir para varios propósitos. Las medidas estadísticas de la validez y las pautas de clasificación errónea pueden utilizarse para obtener estimaciones ajustadas de las tasas de mortalidad por causas específicas, que sirven como datos más plausibles y relevantes para la evaluación y planificación de la política sanitaria. Además, el examen de las prácticas de certificación de la muerte y de la aplicación de los procesos de codificación ayuda a comprender la naturaleza y el diseño de las intervenciones para fortalecer estos procesos en el sistema habitual de registro civil y de estadísticas vitales. Por último, la realización de estos estudios será de ayuda para la elaboración de materiales y protocolos de formación estándar y para la creación de una masa crítica de recursos humanos capacitados, con miras a ampliar las buenas prácticas para estas funciones.

407. En su empeño por evaluar la calidad de las estadísticas de causa de muerte, la iniciativa “Datos para la Salud” de Bloomberg ha desarrollado una herramienta, conocida como ANACONDA, para el análisis de las causas de muerte, y ha apoyado su aplicación en los 20 países que participan en la iniciativa. En el recuadro 20 se dan más detalles sobre la herramienta ANACONDA.

408. En tercer lugar, la fiabilidad de la información registrada es otro aspecto de la exactitud de los datos. La fiabilidad se evalúa mediante la reunión y el cotejo de variables de datos de una fuente de datos independiente, y mediante la medición de los niveles de correspondencia entre las dos fuentes de datos para variables específicas de interés. Las evaluaciones de la fiabilidad se realizan cuando ninguna de las dos fuentes de datos puede considerarse un valor verdadero o una norma de referencia para la medición de la validez. En algunos casos, podría realizarse un ejercicio de recopilación de datos por separado para establecer la fuente de datos independiente. Las medidas estadísticas de la fiabilidad son medidas de concordancia, y también el coeficiente kappa de Cohen, que estima la concordancia entre las dos fuentes de datos, corrigiendo el efecto del azar. Las medidas de la fiabilidad ayudan a establecer la coherencia de los procedimientos de recopilación y compilación de datos y deberían utili-

¹¹¹ Como ejemplo, véase el siguiente estudio en el que se examinan las discrepancias y las pautas de clasificación errónea observadas a partir de un examen de las causas registradas en una muestra de muertes en China: Chalapati Rao y otros, “Validation of cause-of-death statistics in urban China”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 36, núm. 3 (2007), págs. 642-651.

Recuadro 20

La herramienta ANACONDA: análisis de las causas de muerte nacionales para la acción

Con el apoyo de la iniciativa “Datos para la Salud” de Bloomberg, ANACONDA es una herramienta que realiza los cálculos necesarios para una evaluación completa de la calidad de los datos sobre la causa de la muerte. Genera automáticamente las cifras y tablas a partir de las cuales se puede redactar un informe de evaluación de la calidad de los datos. Los países que integran ANACONDA en su sistema de producción de estadísticas vitales pueden realizar evaluaciones anuales de sus datos con un coste marginal. La herramienta identifica las deficiencias en la notificación de la causa de la muerte, como el uso indebido de ciertas causas de muerte, permitiendo así centrarse en las medidas correctivas necesarias. ANACONDA también genera un indicador de resumen, el Índice de Rendimiento de Estadísticas Vitales (Vital Statistics Performance Index, VSPI(Q)), que permite el seguimiento del progreso y las comparaciones entre países.

Se puede encontrar información detallada sobre ANACONDA en <https://crvsgateway.info/learningcentre/deaths-cause-of-death-statistics/tools-specifically-to-assess-mortality-data-quality-1>.

Véase también Carla AbouZahr y otros, “Mortality statistics: a tool to improve understanding and quality”, Documento de trabajo núm. 13, Universidad de Queensland, School of Population Health, Health Information Systems Knowledge Hub (Brisbane, 2010).

zarse para evaluar la calidad de los datos durante los ejercicios de triangulación de los registros de diferentes fuentes para la conciliación de los datos.

409. La fiabilidad de los datos también puede evaluarse indirectamente en función de la plausibilidad o la coherencia de las pautas observadas de las distribuciones por edades y sexo de los acontecimientos vitales en comparación con las de poblaciones con perfiles demográficos, socioeconómicos o epidemiológicos similares¹¹². Por ejemplo, la plausibilidad puede evaluarse comparando las distribuciones proporcionales de los componentes de la mortalidad de los menores de cinco años, como la mortalidad neonatal en proporción a la mortalidad infantil total, con proporciones similares en los datos históricos de sistemas de registro civil y estadísticas vitales de alta calidad. Las distorsiones en las proporciones observadas en los datos locales podrían deberse a problemas de exhaustividad o exactitud de los datos y su detección podría llevar a ejercicios de investigación y verificación de datos más detallados. De manera similar, también podrían revisarse las pautas de edad de las distribuciones de las muertes por causa para que sean coherentes con las expectativas epidemiológicas.

i) Relevancia de las estadísticas vitales

410. En el mundo actual, los datos sobre las características de la población y los acontecimientos vitales se utilizan cada vez más para la política gubernamental y la planificación a nivel local. La mejor manera de disponer de estas estadísticas de zonas pequeñas es mediante sistemas de registro civil y estadísticas vitales con una cobertura nacional total, altos niveles de exhaustividad y una calidad adecuada de los datos. Esos sistemas de registro civil y estadísticas vitales permiten obtener estimaciones a nivel local de indicadores estadísticos clave con un alto grado de precisión, en comparación con las estadísticas derivadas de encuestas por muestreo cuya precisión se ve afectada por el limitado tamaño de la muestra, o los indicadores derivados de fuentes de datos

¹¹² Jané Joubert y otros, “Evaluating the quality of national mortality statistics from civil registration in South Africa, 1997–2007”, *PLoS One*, vol. 8, núm. 5 (2013).

habituales del sector de la salud y otras áreas administrativas, que suelen estar sesgadas en su cobertura.

411. Las limitaciones de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales de varios países han dado lugar a que organismos internacionales e instituciones académicas lleven a cabo de forma habitual programas para generar estimaciones modeladas de las principales tasas e indicadores vitales, entre ellos la esperanza de vida al nacer y las tasas de fecundidad y mortalidad. En general, esos modelos estadísticos se basan en las relaciones matemáticas y las tendencias temporales observadas en los datos históricos de los países desarrollados, con solamente un mínimo de datos locales de los países en desarrollo. Como consecuencia, estos indicadores tienen una validez y relevancia política limitadas, debido a que están tan débilmente anclados en los datos locales.

412. Los sistemas nacionales de registro civil y estadísticas vitales deben esforzarse por lograr la compilación y la disponibilidad de datos locales precisos y completos a fin de aumentar la relevancia de sus productos para la formulación de políticas. Esto disminuiría la necesidad de estimaciones modeladas, o al menos proporcionaría mejores aportaciones a esos modelos estadísticos para las estadísticas de zonas pequeñas, mucho más ancladas en datos locales de buena calidad. Finalmente, la mejora continua a lo largo del tiempo de la disponibilidad y la calidad de los datos en los que se basan las estadísticas vitales empíricas producidas localmente permitirá su utilización directa en la política de desarrollo, el seguimiento y la evaluación y, por consiguiente, aumentará su relevancia.

ii) Puntualidad de las estadísticas vitales

413. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de la puntualidad de los datos para la elaboración y evaluación de políticas. La puntualidad de los datos también influirá en su relevancia.

414. Dada la gran escala administrativa y geográfica de la mayoría de los sistemas nacionales de registro civil y estadísticas vitales, es inevitable que se produzca un desfase en la compilación y publicación de las estadísticas vitales generales anuales. En general, se acepta un margen de hasta dos años para la publicación de las estadísticas vitales. Además, la observancia de intervalos regulares de producción para obtener una serie temporal de estadísticas vitales también es un requisito para lograr la puntualidad.

415. Los organismos nacionales de estadística necesitan tiempo para llevar a cabo actividades específicas de verificación de la calidad de los datos y de actualización, de conformidad con sus respectivos programas de auditoría interna y de campo. También se deben tener en cuenta las inscripciones tardías y la incorporación de las conclusiones de procedimientos adicionales, como la investigación forense de las causas de muerte. Estos márgenes de tiempo varían en las diferentes unidades de registro y oficinas de estadística y deben ser vigilados de forma eficaz por el organismo de estadística, a fin de reducir al mínimo sus repercusiones en la compilación de datos a nivel nacional.

416. La vigilancia periódica del intervalo entre la fecha de ocurrencia y la fecha de registro de los acontecimientos puede proporcionar información útil sobre la puntualidad del registro civil y de la presentación de informes estadísticos. La proporción del total de inscripciones tardías o fuera de plazo proporcionará una estimación aproximada pero fácilmente obtenible del subregistro en períodos de tiempo anteriores. Dependiendo de la duración de la demora y la fecha límite para la inclusión de los informes de estadísticas vitales en las tabulaciones estadísticas, las inscripciones tardías y fuera de plazo pueden tener un efecto sustancial en la exhaustividad de las estadísticas vitales. Mediante la medición continua de la demora entre la ocurrencia

y la inscripción, es posible inferir si el funcionamiento del sistema está mejorando o deteriorándose.

417. Del mismo modo, las demoras en la transmisión de los informes de estadísticas vitales al organismo que elabora las estadísticas anuales pueden afectar a la exhaustividad de estas. Independientemente del tamaño del país y de las posibles dificultades de comunicación, las demoras en la transmisión de los informes estadísticos deberían ocurrir en raras ocasiones y se debería hacer todo lo posible para que este proceso sea lo más eficiente posible.

418. La información sobre las inscripciones fuera de plazo y tardías o sobre la transmisión tardía de la información también puede proporcionar información sobre otros aspectos del sistema de estadísticas vitales. Por ejemplo, en el caso de los sistemas que dependen del personal sanitario para la notificación o el registro efectivo de los acontecimientos, una tabla que muestre las demoras en el registro o la transmisión por tipo de lugar de nacimiento o fallecimiento (indicando, por ejemplo, si se trata de un centro sanitario o no) puede proporcionar alguna información sobre el grado de cooperación del personal sanitario en el proceso de registro y notificación.

419. En los países en desarrollo, en los que una proporción considerable de las muertes se producen sin atención médica, se podría organizar la posibilidad de realizar autopsias verbales e investigaciones relacionadas, incluidos procedimientos de seguimiento para localizar y vincular los registros médicos de los centros sanitarios donde se atendió al fallecido. En estas situaciones, puede haber un mayor lapso de tiempo hasta la incorporación de las conclusiones sobre la causa de la muerte a las estadísticas.

420. Como ya se ha señalado, la informatización de los registros individuales en el punto de registro propiciará la rápida compilación electrónica y la gestión y el análisis de los datos para satisfacer necesidades estadísticas específicas. En términos generales, los desfases de más de tres años disminuirán la relevancia de los datos, ya que se pueden realizar revisiones del sistema de registro civil y de estadísticas vitales o, por ejemplo, se pueden producir cambios repentinos en el perfil epidemiológico de la prevalencia de enfermedades o los factores de riesgo de las comunidades locales.

iii) Disponibilidad y accesibilidad de las estadísticas vitales

421. El último elemento de la evaluación de la calidad de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales es una evaluación de la disponibilidad y la accesibilidad de los datos, tanto de los registros individuales del registro civil como de las compilaciones estadísticas y los análisis de datos agregados. En principio, los datos disponibles deberían satisfacer las necesidades de diversos sectores, como la gestión de la identidad y la población, la planificación gubernamental de la vivienda y la educación, la evaluación de la salud de la población y la política de servicios de salud, entre otras. Como se ha señalado anteriormente, la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* prescribe una lista completa y detallada de tabulaciones de estadísticas vitales que deben ponerse a disposición por lo menos una vez al año a nivel nacional y subnacional, según se determine en cada país. El ejercicio de evaluación debe verificar la disponibilidad de estas tablas estadísticas en los informes anuales de estadísticas vitales publicados o en los sitios web mantenidos de forma regular y accesibles al público. En la evaluación de la disponibilidad también se deben examinar los formatos de los datos disponibles públicamente y evaluar si son adecuados y fáciles de usar para una amplia gama de usuarios, con necesidades que van desde las más básicas hasta las más sofisticadas. Un criterio importante para la evaluación de las estadísticas vitales será la disponibilidad de una serie temporal, es decir, la disponibilidad de puntos de datos para puntos sucesivos en el tiempo durante un período de tiempo considerable.

422. En la evaluación también se deberían examinar las políticas de accesibilidad e intercambio de datos entre la autoridad del registro civil, la oficina de estadística y otros organismos gubernamentales. En algunos casos, podría ser necesario proporcionar acceso a registros individuales, incluida la información sobre la identidad y la información demográfica. Este acceso suele ser necesario a los efectos de la verificación de la identidad, para poder prestar los servicios públicos pertinentes de forma correcta, incluidos los servicios de pasaportes, empleo y otros servicios de apoyo económico y social. Además, debe haber instrucciones claras y públicas sobre la forma de acceder a los microdatos anonimizados para la investigación académica. Las políticas y los acuerdos institucionales de intercambio de datos deberían incluir cláusulas sobre la confidencialidad y la privacidad de los datos, a fin de evitar la fuga de datos, el robo de identidad y otras formas de uso indebido. Esta cuestión se examina más a fondo en el capítulo VI.

423. En la evaluación de la disponibilidad y la accesibilidad también se deben tener en cuenta los procesos para facilitar los esfuerzos de los ciudadanos para acceder a sus documentos u obtener los certificados de registro pertinentes de las autoridades del registro civil. Como parte de la evaluación se deben examinar las cuestiones relativas a los formularios de solicitud, la presentación de documentación justificativa y el pago de tasas o penalizaciones por la obtención de originales o copias adicionales de los certificados de acontecimientos vitales, como los de nacimiento, defunción, matrimonio y adopción. Cuando sea posible y necesario, los programas de campo podrían incluir también una serie de entrevistas aleatorias con ciudadanos en las oficinas del registro civil para conocer sus percepciones y opiniones sobre la calidad de los servicios de registro civil y sus opiniones generales sobre la facilidad para obtener los documentos y el asesoramiento necesarios.

424. En la evaluación de la calidad también se debe examinar la disponibilidad y accesibilidad de microdatos anonimizados de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, tanto para la investigación académica como para fines de formulación de políticas (véase la sección C del capítulo VI para un examen más detallado de este tema). Estos microdatos son necesarios para una amplia gama de temas de investigación en los campos de la demografía, la sociología, la epidemiología y la economía, entre otros. En varios países, estos datos solo están disponibles previa solicitud específica a las oficinas nacionales de estadística, que se debe acompañar de información sobre el propósito, la metodología, los resultados previstos y los posibles beneficios de la investigación. En la evaluación de la calidad se debe comprobar la disponibilidad de reglamentos y especificaciones para esas solicitudes, y formular recomendaciones para mejorar la difusión y disponibilidad de los microdatos, según sea necesario.

425. Algunos países publican de forma habitual microdatos anonimizados sobre los nacimientos y también sobre las defunciones, incluidas las múltiples causas de muerte codificadas, que tienen un valor considerable en la investigación de la salud pública. En general, para cada registro individual del conjunto de datos, la disponibilidad de la ubicación geográfica (indicando por lo menos el nivel estatal o provincial y si se trata de una zona urbana o rural), junto con el sexo, la edad, la fecha de nacimiento o defunción, la ocupación y las múltiples causas de muerte, puede facilitar un análisis demográfico y epidemiológico detallado¹¹³. En la evaluación de la calidad se debe examinar la disponibilidad de estos servicios, aplicando los mecanismos de protección adecuados en relación con la privacidad y la confidencialidad de los datos.

¹¹³ En Estados Unidos se dispone de este tipo de conjuntos de datos, con diversos niveles de detalle en cuanto al número y el tipo de variables, desde 1959. Véase Estados Unidos de América, Oficina Nacional de Investigación Económica, *Mortality Data – Vital Statistics NCHS' Multiple Cause of Death Data, 1959–2016*. Disponible en www.nber.org/data/vital-statistics-mortality-data-multiple-cause-of-death.html. Australia presta un servicio conocido como el Índice Nacional de Defunciones (National Death Index), que, en respuesta a las necesidades de investigación, establece vínculos entre los datos del registro civil y otras fuentes de registros individuales (por ejemplo, registros de ensayos clínicos) y entrega al solicitante los registros vinculados con las variables deseadas. Véase Instituto Australiano de Salud y Bienestar, *National Death Index*. Disponible en www.aihw.gov.au/about-our-data/our-data-collections/national-death-index.

Capítulo V

Integración de registro civil, estadísticas vitales, registros de población y gestión de la identidad

A. Introducción

426. Como ya se mencionó en capítulos anteriores, las estadísticas vitales y el registro civil son entidades separadas, pero es fundamental que se establezcan, mantengan y utilicen como componentes de un sistema coordinado y coherente de registro y producción de estadísticas vitales. Además, la aparición de interconexiones entre el registro civil y los sistemas de gestión de la identidad añade una dimensión más a la estructura del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En la figura 1 en el capítulo I se ofrece una representación gráfica de estas relaciones y funcionamiento. El registro civil se define como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país¹¹⁴. Es importante destacar el aspecto de la universalidad en relación con los derechos de las personas en lo que respecta al registro de los hechos vitales. Toda persona tiene derecho a ser reconocida como tal ante la ley, como se consagra en el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en varios otros acuerdos mundiales e instrumentos internacionales de derechos humanos¹¹⁵. Dado que el registro civil establece la existencia de una persona a ojos de la ley, ha sido tradicionalmente el medio fundamental para otorgar la identidad legal. A este respecto, las leyes, políticas, normas y reglamentos no deben ser un obstáculo para la realización de este derecho. En particular, el registro de los acontecimientos debe realizarse aunque haya expirado el plazo fijado por la ley, e independientemente de la condición migratoria, la ciudadanía y cualquier otra solicitud que pueda obstaculizar el registro de los hechos vitales que hayan ocurrido en el territorio. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin de registrar los acontecimientos vitales y establecer los documentos prescritos por la ley. La utilidad de estos registros como la mejor fuente para la producción de estadísticas vitales está sobradamente demostrada. Los procedimientos de registro de acontecimientos vitales son igualmente importantes para el registro civil como ejercicio legal y para las estadísticas vitales como fuente de estadísticas; de ahí que las tareas que realizan los registradores civiles y las de los estadísticos sean interdependientes¹¹⁶.

427. En un número considerable de países la plena interoperabilidad del registro civil, por una parte, y de las estadísticas vitales, por otra, no está completamente asegurada, pero ambos componentes son capaces de realizar sus tareas previstas de manera eficiente. Este modelo está experimentando cambios significativos con la aparición de registros de población que requieren una estructura mucho más coherente y automatizada. En la actualidad, en vista de la mayor importancia de asignar a cada persona un documento de identidad único que garantice la prestación eficaz de servicios y, al

¹¹⁴ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10), párr. 279.

¹¹⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, arts. 6 y 15; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, arts. 25 y 27; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, arts. 25 y 27; Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, arts. 1-4; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965-1969, art. 5 (d) (iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, art. 24; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, art. 15; Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, arts. 7-8; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, art. 29; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, art. 18.

¹¹⁶ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 274.

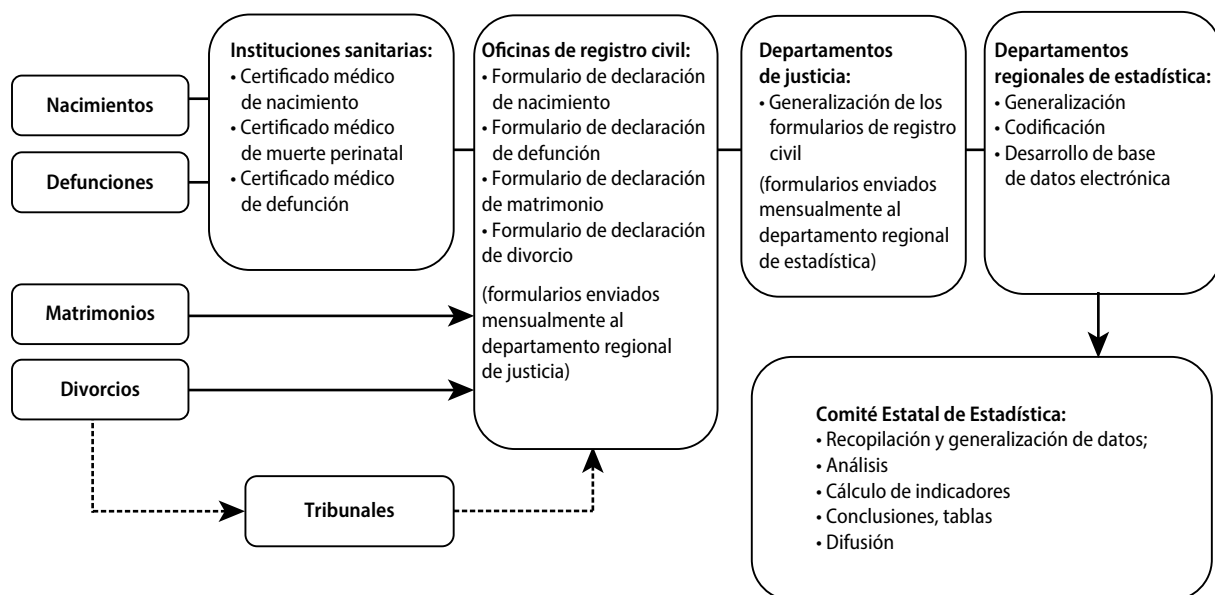
mismo tiempo, mejore la identificación de las personas con fines de seguridad, y en respuesta a la necesidad de vincular el registro civil, como punto de entrada para la asignación de documentos de identidad (certificados de nacimiento y defunción), las estadísticas vitales y la gestión de la identidad, ha surgido otro modelo más, el cual hace un uso intensivo de la tecnología de la información. En el presente capítulo se examina el flujo de información y los sistemas relacionados para cada uno de estos tres modelos¹¹⁷: el registro civil y las estadísticas vitales como componentes separados sin registros de población; el registro civil y las estadísticas vitales con la utilización de registros de población; y, por último, la combinación holística de las funciones de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad.

¹¹⁷ Estos tres modelos se presentan en el capítulo I.

B. El registro civil y las estadísticas vitales como organismos separados

428. En este modelo, las funciones del registro civil, por una parte, y de estadísticas vitales, por otra, son desempeñadas por organismos separados; esto requiere una división cuidadosa y eficaz del trabajo, junto con una coordinación para garantizar la transmisión eficiente de información relevante y precisa. A continuación se presenta un ejemplo gráfico de esta división del trabajo. Este diagrama de flujo o esquema operativo forma parte de los resultados de una serie de talleres regionales sobre la aplicación de la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, organizados por la División de Estadística de las Naciones Unidas en asociación con los interesados regionales pertinentes.

Figura 9
Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Uzbekistán



Fuente: Taller subregional de las Naciones Unidas sobre la aplicación de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* para la aplicación del marco de acción regional para los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en Asia, celebrado en Estambul del 15 al 18 de septiembre de 2015. Toda la documentación está disponible en https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Turkey/2015/list_of_docs.htm.

429. En el caso de los nacimientos, la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* recomienda, en el párrafo 66, que se recopile la siguiente información:

1. Fecha de ocurrencia del nacimiento
2. Fecha de inscripción
3. Lugar de ocurrencia
4. Lugar de inscripción
5. Tipo de nacimiento (un solo hijo, gemelos/mellizos u otros)
6. Asistente al parto
7. Nombre del recién nacido
8. Sexo del recién nacido
9. Peso del recién nacido
10. Nombre de la madre
11. Fecha de nacimiento de la madre
12. Estado civil de la madre
13. Nivel educativo de la madre
14. Lugar de residencia habitual (dirección) de la madre
15. Duración de la residencia en el domicilio actual de la madre
16. Lugar o país de nacimiento de la madre
17. Niños nacidos vivos de la madre durante toda su vida
18. Muertes fetales de la madre durante su vida
19. Fecha del último nacimiento anterior de la madre
20. Fecha de matrimonio de la madre
21. Nombre del padre
22. Fecha de nacimiento del padre
23. Estado civil del padre
24. Nivel educativo del padre
25. Lugar de residencia habitual (dirección) del padre

430. Además de estas características —en total, 25 piezas de información, tal como se presentan— recomendadas como temas centrales de conformidad con las normas estadísticas internacionales, habría que recopilar o asignar otras piezas de información esenciales, como el número de identificación único del acontecimiento, que suele consistir en el código de la división civil donde se produjo el nacimiento, el código de la oficina de registro donde se registró y un conjunto de números aleatorios. Además, en algunos países, otras características personales de la madre y del padre pueden ser de particular interés, como la alfabetización, el origen étnico, el empleo y la ocupación. Las preocupaciones de salud pública también pueden influir en otros conjuntos de información que deben recopilarse, por ejemplo, en relación con la edad gestacional, el número de visitas prenatales de la madre y el mes exacto del embarazo en que comenzó la atención prenatal. Por tanto, la lista de elementos de información es amplia y requiere la elaboración de procedimientos y rutinas que garanticen la recopilación de información completa y precisa.

431. Los informantes (notificadores) desempeñan un papel fundamental en la recopilación del grueso de la información. En consecuencia, varios países designan específicamente —mediante la ley de registro civil— a la institución sanitaria o al director de

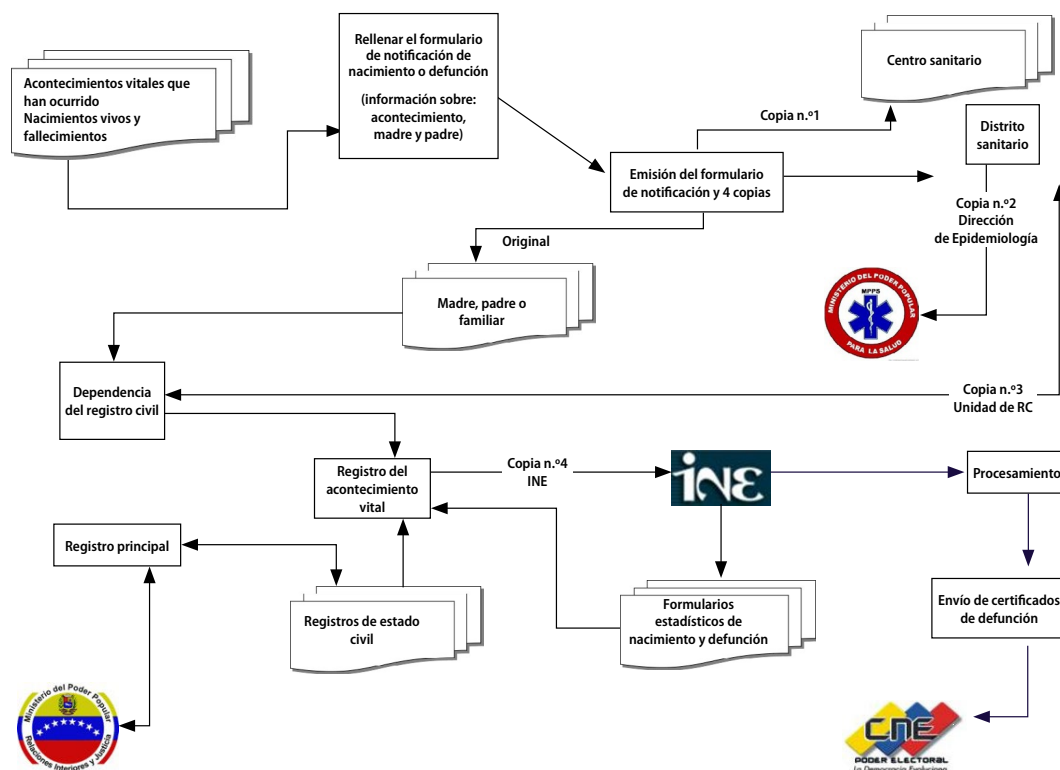
la misma como responsable de actuar como informante de los nacimientos, las muertes fetales y los fallecimientos que se produzcan en la institución. En la práctica, es el personal de la institución sanitaria el que realmente recoge la información y rellena el formulario. El formulario, a su vez, puede ser en papel o electrónico. El formulario en papel, una vez relleno, se presenta en la oficina de registro, donde se verifica la información contenida en él. El registrador, como funcionario del Estado, está facultado para solicitar documentos de identificación a los padres y comprobará si el nombre, la fecha de nacimiento y la dirección se corresponden con los facilitados en el formulario. Además, el registrador facilitará toda la información que falte en el formulario obteniéndola directamente de los padres, garantizando así la exhaustividad de los datos recogidos.

432. A continuación, el funcionario del registro civil hará una inscripción oficial en el registro civil, que incluirá toda la información exigida por la ley, que suele comprender los nombres de los padres, el nombre del recién nacido, las direcciones, la edad, el estado civil y, según el país, información adicional sobre el origen étnico, la religión y otros datos. Una vez realizada la inscripción oficial, el registrador emite un certificado de nacimiento a los padres, que representa el documento inicial para la identidad del recién nacido y garantiza a esa persona el acceso a diversos servicios, como la inmunización, la atención sanitaria, la educación, etcétera. En las figuras 10 y 11 se presentan ejemplos del proceso de registro de nacimientos y defunciones en diferentes países en forma de mapas de procesos operativos.

433. En cuanto al formulario (ya sea en papel o electrónico), el registrador se encarga de transmitirlo a las autoridades estadísticas. En la práctica, la oficina del registro compila todos los formularios durante un cierto período de tiempo, normalmente una semana, y luego los remite todos juntos a la oficina regional del sistema nacional de estadística. En la mayoría de los casos, el sistema nacional de estadística cuenta con oficinas regionales plenamente equipadas para recopilar y procesar los datos de los registros administrativos, las encuestas y los censos. En el caso de los formularios en papel, el personal de la oficina regional de estadística luego introduce la información en un archivo informático, procede al procesamiento y la codificación de los datos, ejecuta los procedimientos de edición y notifica a la oficina del registro cualquier discrepancia identificada en este proceso. En el caso de los formularios electrónicos, es el registrador el que introduce los datos; sin embargo, todos los demás procedimientos, como la codificación y la edición, entre otros, son responsabilidad de la oficina de estadística. Por último, la oficina central de estadística compila los registros digitales de todos los acontecimientos y produce los totales y las tabulaciones nacionales; esto no impide que las oficinas regionales de estadística produzcan las mismas tabulaciones para sus niveles regionales.

434. Este sistema requiere un mecanismo administrativo apropiado para la coordinación de las actividades y el establecimiento de procedimientos y protocolos que garanticen el flujo de información y el desempeño por cada uno de los dos componentes de sus tareas asignadas; este mecanismo es un comité de coordinación interinstitucional. Dado que los dos requisitos fundamentales para la fiabilidad de los registros son la exhaustividad y la puntualidad, el logro de estos objetivos sería el principal objetivo del comité y entre sus miembros deberían figurar participantes de todos los niveles de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales, así como del sector de la salud. Esto asegurará una comprensión esencial del uso amplio y pleno de la información que proporciona el sistema de registro. La perspectiva que proporciona el comité al sistema puede ayudar a centrar y dirigir a los organismos involucrados para que obtengan datos completos, puntuales y de calidad para la oficina de registro. Durante las reuniones del comité, el personal de registro y de estadística debería presentar y debatir el posible uso de los datos. El comité debería considerar la posibilidad de utilizar datos a nivel local para los programas de inmunización, las categorías de enfermedades y los

Figura 10

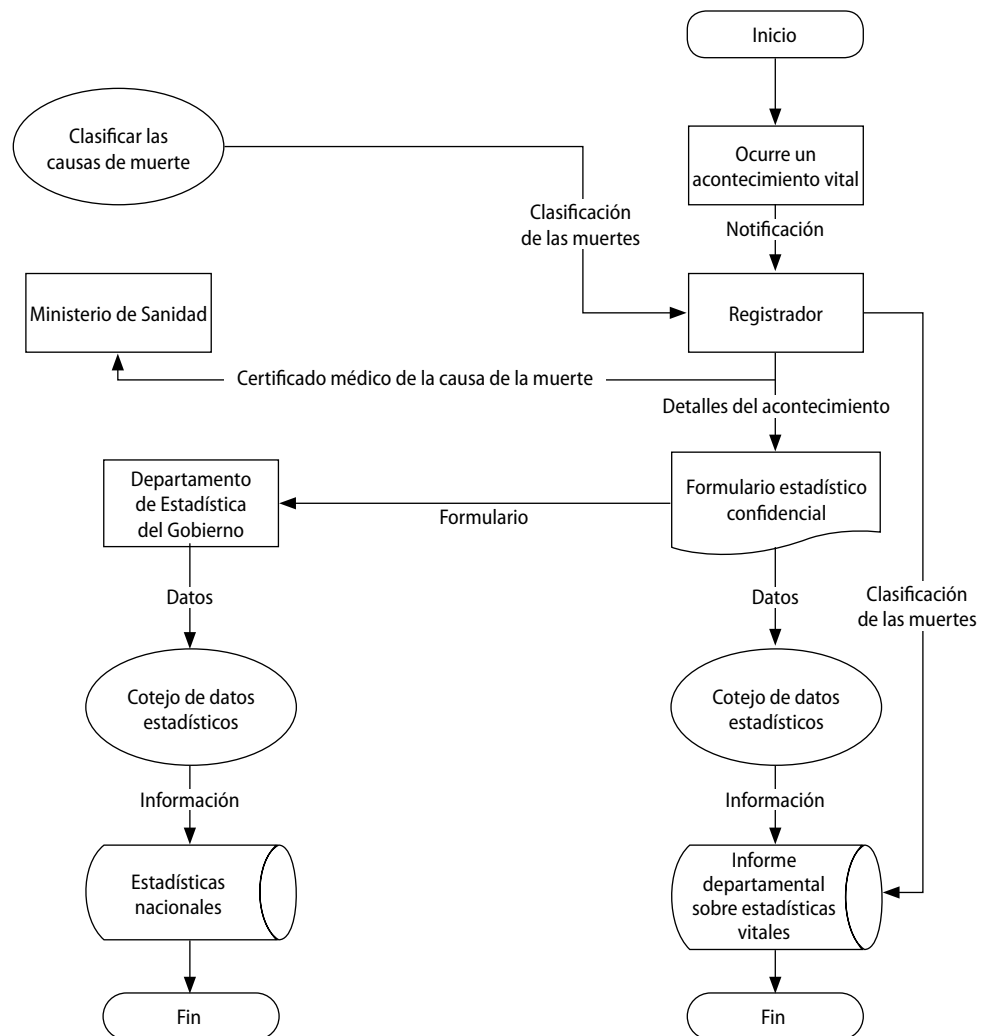
Sistema de registro civil y estadísticas vitales en la República Bolivariana de Venezuela

Fuente: Taller sobre los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Revisión 3, para los países latinoamericanos, celebrado en Santiago del 9 al 12 de noviembre de 2015. Toda la documentación está disponible en https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Chile/2015/list_of_docs.htm.

problemas de salud asociados, las necesidades y los servicios de atención de la salud relacionados y los recursos disponibles. Este tipo de participación cooperativa y de intercambio de información entre los diversos organismos y oficinas de registro locales mejorará la integración de los datos. En la sección C del capítulo II se puede encontrar más información sobre los mecanismos de coordinación.

435. El comité de coordinación interinstitucional tendría que elaborar y mantener instrucciones que abarquen cuestiones como las definiciones de los acontecimientos vitales, los sistemas de codificación, la generación del identificador único, el contenido del formulario, las definiciones estadísticas de las características del acontecimiento y las personas involucradas, los programas de formación para informantes, registradores y estadísticos, los mecanismos de control de calidad, las visitas sobre el terreno, los procedimientos de notificación y registro de acontecimientos, el contenido y el formato de los certificados, los protocolos de transmisión, el contenido y la periodicidad de los informes estadísticos y todas las demás actividades normalizadas que sean necesarias. Este comité es el órgano coordinador de los elementos de datos y las definiciones, de la recopilación, el seguimiento, el acceso y la utilización de los datos y de las funciones legales y administrativas necesarias para gestionar eficazmente los programas (véase el recuadro 12 en el capítulo II para algunos ejemplos de casos que ilustran el funcionamiento de este tipo de comité).

Figura 11
Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Barbados



Fuente: Taller sobre los Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3, para los países caribeños, celebrado en Puerto España del 1 al 4 de diciembre de 2015. Toda la documentación está disponible en https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/trinidad/2015/list_of_docs.htm.

436. Además, debería considerarse la creación de comités de trabajo para funciones especializadas, con miras a mantener los aspectos operativos del registro y de las estadísticas vitales. Esos comités de trabajo pueden revisar el marco legal, llevar a cabo programas de educación y comunicación y mejorar la exactitud, exhaustividad y puntualidad del registro civil y las estadísticas vitales. Se pueden crear subcomités que se centren en los aspectos operativos de los dos programas, examinando en particular la interacción del personal en la tramitación de los registros. Cada programa requiere el acceso a los registros vitales para desempeñar sus respectivas funciones. Las demoras en las notificaciones, los errores y la falta de personal en una determinada dependencia que participe en el proceso podrían influir en las actividades de cada programa. Para abordar estos problemas, el comité de trabajo podría establecer opciones para llevar a cabo funciones de procesamiento específicas, en función del problema que se examine.

C. Registro civil, estadísticas vitales y registros de población

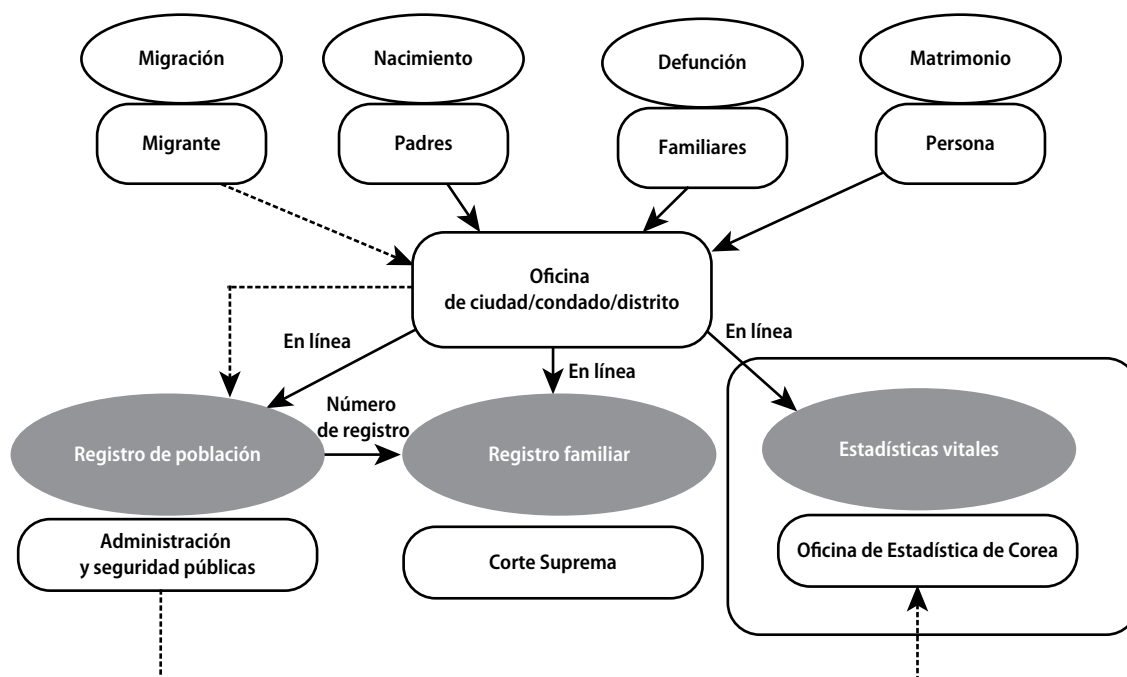
437. Con la introducción de los registros de población como mecanismos normalizados de gobierno, la integración funcional —pero no administrativa o institucional— del registro civil y las estadísticas vitales se ha reforzado y normalizado aún más en lo que respecta a las actividades operativas. Hoy en día, los registros de población generalmente adoptan la forma de bases de datos informatizadas con un registro separado para cada individuo en el país. Este registro de población puede ser una base de datos centralizada o puede consistir en bases de datos regionales o provinciales interconectadas. Los organismos encargados de gestionar y mantener los registros de población difieren de un país a otro. A menudo esta función se asigna a las autoridades de Interior y a la policía. En otros países es responsabilidad de las autoridades fiscales. Hay casos en los que inicialmente esta función era desempeñada por la oficina nacional de estadística y luego pasó a un organismo que tiene un acceso más directo a la población. En la figura a continuación se ilustra el funcionamiento de esta división del trabajo en la República de Corea.

438. La función principal del registro de población es proporcionar información fiable para los fines administrativos del Gobierno, en particular para la planificación de programas, la presupuestación y los impuestos. Los registros también son útiles en otros ámbitos administrativos, por ejemplo para establecer la identificación personal, para el voto, la educación y el servicio militar, para la seguridad social y las ayudas sociales, y como referencia para la policía y los tribunales¹¹⁸.

¹¹⁸ Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Rev. 3, párr. 455.

Figura 12

Sistema de registro civil y estadísticas vitales en la República de Corea



Fuente: Reunión del Grupo de Expertos sobre la gestión y evaluación de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, del 20 al 24 de febrero de 2017. Toda la documentación está disponible en <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/new-york--egm-on-management-and-evaluation-of-crvs-systems/>.

439. En la práctica, los registros de población se basan hoy en día en una estructura informática robusta diseñada para satisfacer los usos esenciales presentados anteriormente. No están diseñados específicamente ni para fines de registro civil ni para la elaboración de estadísticas vitales; por lo tanto, deben adaptarse especialmente para estas funciones, de modo que sean compatibles con todos los mecanismos involucrados.

440. En lo que respecta al registro de población, el primer paso es asegurarse de que todas las definiciones utilizadas sean idénticas a las empleadas en los componentes de registro civil y estadística. Este requisito requerirá medidas de armonización que no siempre serán sencillas. Por ejemplo, la definición de residente en el registro de población puede exigir que una persona pase cierto período de tiempo —tres meses, por ejemplo— en el país antes de ser inscrita en el registro. En el caso de un recién nacido que fallece después de unas semanas, este requisito no se cumpliría; esto, a su vez, requiere la elaboración de protocolos particulares para hacer frente a este tipo de acontecimientos.

441. En este modelo, el proceso es muy similar al descrito en la subsección anterior. El informante rellena el formulario, ya sea en formato electrónico o en papel, que incluye todas las características requeridas (véase el párrafo 429), y lo presenta al registrador. El registrador verifica la información, asigna el NIP que seguirá al recién nacido durante toda su vida, emite el certificado de nacimiento y realiza una inscripción en el registro de población. Estas inscripciones pueden hacerse en línea o subirse en lotes, dependiendo de la infraestructura informática disponible para mantener el registro de población.

442. El contenido de un registro de población específico varía de un país a otro. Siempre incluirá los nombres de la persona y de sus padres, su fecha y lugar de nacimiento, su dirección, su NIP y el identificador único del registro civil.

443. Es importante que el registro de población se organice como un conjunto de bases de datos vinculadas por un identificador único, idealmente el NIP. Así, habría una base de datos maestra que contendría todos los números de identificación personal. Otra base de datos contendría entonces los nombres, direcciones, lugares y fechas de nacimiento. Otra más contendría las características del acontecimiento, en este caso el nacimiento, incluido el identificador único del registro civil, y esta base de datos también serviría como un registro civil que podría utilizarse para modificaciones como la adopción y el reconocimiento. Una cuarta debería contener otras características, incluidas las que sean relevantes para la elaboración de estadísticas vitales. Una quinta recogería las causas de las muertes. Cada base de datos se indexaría con el uso de números de identificación personal, con la posibilidad de expedir extractos o certificados más completos, según sea necesario.

444. En esta configuración, la oficina nacional de estadística estaría autorizada a tener acceso al registro de población con el fin de extraer los registros y las variables necesarias para la elaboración de estadísticas vitales regulares y precisas¹¹⁹. Lo ideal sería que la frecuencia de ese acceso y el material que se extraiga se especificaran en la ley que rige el registro de la población o en la ley de estadística o en los reglamentos relacionados. En principio, el componente estadístico no necesita acceder a toda la información del registro de población, como por ejemplo los nombres. No obstante, se debe poner a disposición de los estadísticos un identificador único, de modo que se puedan identificar los errores e incoherencias en el procesamiento, la edición y la agregación de los registros, para luego comunicarlos a la institución encargada de mantener los registros de población. En el recuadro 2 en el capítulo I y en el recuadro 21 a continuación se pueden encontrar más detalles sobre el funcionamiento del registro de población en Noruega.

¹¹⁹ Véase “Register-based statistics in the Nordic countries” (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.07.II.E.11). Disponible en <https://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=2764>.

445. La integración de los procesos de registro civil, el mantenimiento de los registros de población y la producción de estadísticas vitales da lugar a un mecanismo dinámico que se actualiza diariamente, con operaciones rutinarias que abarcan los tres componentes, desde la expedición de certificados de nacimiento, defunción y matrimonio hasta el procesamiento de información individual para fines administrativos y la generación periódica y puntual de estadísticas vitales. El resultado satisfactorio de esa integración también reducirá considerablemente los costes de las tres funciones a largo plazo, y el ahorro se reflejará también a corto plazo. Desde el punto de vista de la prestación de servicios, este mecanismo permitirá a las personas un acceso mucho más rápido y amplio a diversos documentos necesarios para las tareas cotidianas de la vida actual.

446. Como ya se ha señalado en el capítulo I, la vinculación del registro de población con el sistema de registro civil permite reconstruir el historial de los acontecimientos vitales de una persona. Si la fecha de los acontecimientos se registra adecuadamente, este alto nivel de detalle puede utilizarse también para la estimación tanto de la duración de un estado demográfico (por ejemplo, el estado de “casado” o “paridad 1”, etcétera) como de las probabilidades de transición correspondientes, así como para estudios longitudinales. Además, puede permitir definir agregados geográficos específicos de interés, como la población que vive en zonas costeras o en determinadas localidades desfavorecidas, cuyos límites no necesariamente se ajustan a los límites administrativos¹²⁰.

447. La confidencialidad de la información individual es de suma importancia y es uno de los principios básicos que subyacen a los tres componentes: el registro civil, el registro de población y las estadísticas vitales. Por tanto, los procedimientos y normas estrictos e inequívocos destinados a garantizar la confidencialidad y proteger la privacidad de la información contenida en el registro de población deben formar parte integrante de la ley que regula la utilización y el mantenimiento de los registros de población. Esta ley también debería estipular las sanciones en que incurren los funcionarios gubernamentales que no protegen la confidencialidad o revelan información privada de forma indebida.

448. En resumen, hacer del sistema de registro civil un componente fundamental de un registro de población informatizado ofrecería los medios más apropiados y avanzados para generar estadísticas vitales pertinentes, exactas, oportunas y completas. Si bien la construcción de un sistema de ese tipo requeriría inicialmente muchos recursos, ofrecería beneficios a lo largo de un período prolongado¹²¹.

¹²⁰ Otras ventajas importantes de este modelo son la gran cantidad de información longitudinal, que es fundamental para investigar y comprender la dinámica y la estructura de la población, la migración y varios otros fenómenos y procesos demográficos y sociales; estos no se examinan aquí ya que el presente capítulo se centra en la estructura operativa. Véase *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 479.

¹²¹ *Ibid.*, párr. 484.

Recuadro 21

Noruega: bases de datos y registros administrativos y estadísticos

La Administración Tributaria de Noruega acoge y gestiona el registro central de población del país desde 1991, cuando fue transferido de la Oficina de Estadística de Noruega (la cual estableció el registro original en 1964, véase el recuadro 2). Las dos figuras a continuación muestran los flujos de datos sobre personas hacia y desde el Registro Central de Población de Noruega. La entidad situada en el centro de ambas figuras, el “Registro de población”, funciona a la vez como registro central de acontecimientos civiles en Noruega y como registro de población del país. Por consiguiente, el registro civil y la gestión de la identidad nacional están plenamente integrados. Se asigna un número de identificación personal a los nacimientos de residentes en Noruega y a los nuevos inmigrantes. Los residentes que mueren o emigran no se eliminan físicamente del registro, sino que sus códigos se cambian de “Residente” a “Fallecido” o “Emigrado”.

La primera figura muestra que el registro de población recibe microdatos de muchas instituciones públicas sobre nacimientos, defunciones, migraciones internas y externas, matrimonios y divorcios, adopciones, cambios de dirección, cambios de nombre y otros acontecimientos. Cabe señalar que el registro de población no recibe ningún microdato del Instituto de Estadística de Noruega, de conformidad con uno de los principios fundamentales de la estadística, a saber, que el organismo estadístico no debe distribuir datos que puedan utilizarse para identificar a las personas.

La segunda figura muestra las instituciones públicas y privadas a las que la Administración Tributaria de Noruega distribuye microdatos. La Oficina de Estadística de Noruega es uno de los receptores y usuarios más importantes de estos microdatos, junto con las instituciones sanitarias y educativas, la policía, el ejército, el registro electoral, los bancos y otros organismos.

La tarea de compartir los microdatos no la realiza la Oficina de Estadística de Noruega, sino el propietario del registro administrativo, la Administración Tributaria de Noruega. Sin embargo, la Oficina de Estadística de Noruega puede compartir datos anonimizados sobre personas si el inspector de datos lo aprueba.

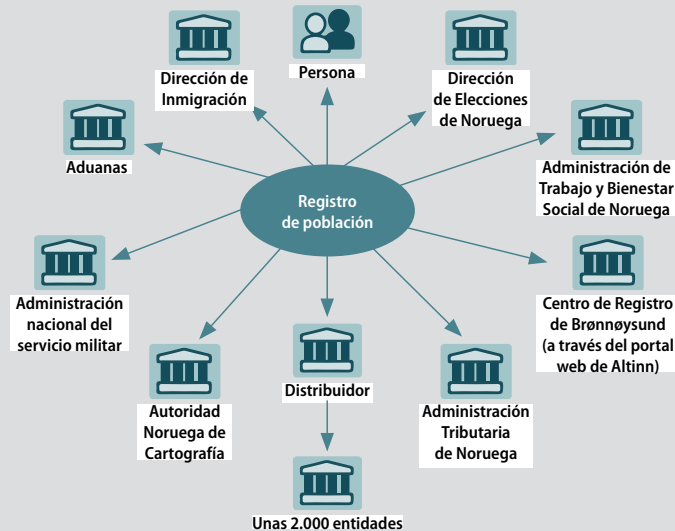
Figura A

Flujos de datos hacia el Registro Central de Población

Observaciones: Se asigna un número de identidad nacional a todas las personas nacidas en Noruega o que se establecen en Noruega por más de seis meses. Consta de 11 dígitos, de los cuales los primeros seis indican la fecha de nacimiento.

Los números D son números de identificación temporales que se asignan a las personas que no viven en Noruega pero que trabajan en el país durante menos de seis meses o que tienen otras relaciones económicas con el país, como propiedades o el pago de impuestos.

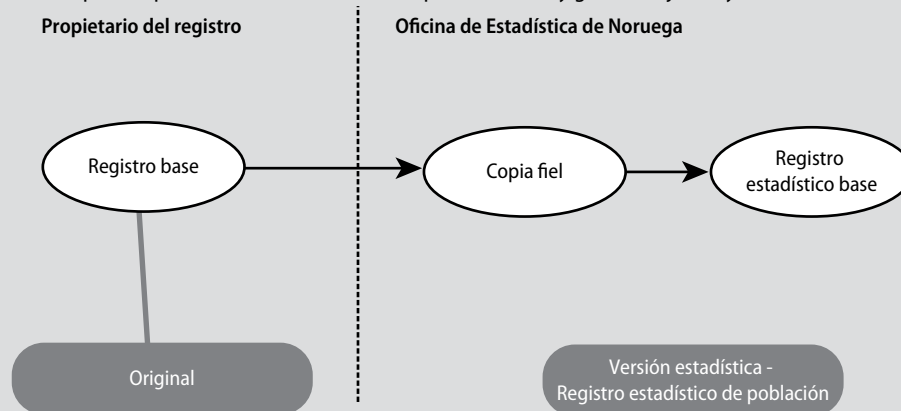
Figura B
Flujos de datos desde el Registro Central de Población



La Oficina de Estadística de Noruega recibe actualizaciones de los acontecimientos vitales y otros cambios en el registro todas las noches, cinco días a la semana, siguiendo la misma rutina que muchos otros usuarios del registro de población que necesitan actualizaciones diarias con fines administrativos. Cada mañana, el personal de la Oficina de Estadística de Noruega verifica las actualizaciones recibidas.

En el esquema que figura a continuación se muestra la relación entre el registro de población administrativo y el estadístico. La Oficina de Estadística de Noruega mantiene dos versiones del registro de población:

- Copia fiel del registro administrativo
- Registro de población separado para fines estadísticos, en el que se realizan y guardan ajustes y modificaciones internos



La razón fundamental de este enfoque es que el registro administrativo es incompleto y puede contener errores y otras deficiencias, como la falta de datos. La Oficina de Estadística de Noruega tiene acceso a muchas otras fuentes de datos administrativos y puede vincularlas a la copia del registro central de población para comprobar posibles errores. Esta información no puede compartirse con la Administración Tributaria sin el permiso de los propietarios de las otras fuentes por motivos de confidencialidad, pero aún así tiene un impacto en la calidad de las estadísticas producidas. La Oficina de Estadística de Noruega puede comunicar los microdatos erróneos (incluido el número de identificación personal) a la Administración Tributaria o a cualquier otro propietario del registro, ya que esto puede considerarse una queja relacionada con la calidad de los datos. El aspecto más importante del registro de población estadístico es que se ha complementado con otros datos pertinentes de fuentes internas, lo que lo convierte en una fuente primordial para la producción de estadísticas.

Ha habido pocos cambios en el sistema, si es que ha habido alguno, desde 1991, pero ahora el registro de población se está actualizando. La actualización se completará en 2019, incluida una nueva Ley de Registro de Población, en la que se mencionan las estadísticas como uno de los propósitos del registro de población. El registro de población modernizado se basará en gran medida en protocolos digitales y automáticos e incluirá información adicional. El foro de usuarios, que incluye un amplio conjunto de interesados públicos y privados, participa en esta labor y proporciona información sobre cualquier cambio. La Oficina de Estadística de Noruega está muy involucrada en el proceso de modernización, que es un mandato de la Ley de Estadística del país.

D. Registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad

449. En principio, la identidad es la conciencia de una persona. Como tal, la identidad puede tener numerosas dimensiones o capas, incluidas las culturales, étnicas y religiosas, y estas pueden evolucionar y cambiar con el tiempo. Sin embargo, en las sociedades modernas, y en la forma en que funcionan, lo que cuenta es la identidad jurídica de la persona, ya que es la que proporciona el acceso a los servicios, al ejercicio de derechos y a la entrada en el marco legal. Por ello, en este contexto, el término “identidad” se refiere a esta dimensión del término, establecida mediante la emisión de un certificado de nacimiento, con el nombre del recién nacido, la fecha y el lugar de nacimiento y los nombres de los padres, es decir, la certificación oficial de la ocurrencia del hecho y de las personas involucradas, y esta identidad se retira cuando se emite el certificado de defunción de la persona (marcándola o cambiando su estado de “vivo” a “fallecido”).

450. Como se presenta en la documentación reunida a los efectos de realizar un seguimiento del estado actual del registro civil y las estadísticas vitales en todo el mundo¹²², el número de personas que carecen de un certificado de nacimiento básico es considerable debido a la falta de servicios de registro civil o a la cobertura incompleta de estos servicios en sus respectivos países. Como se ha señalado anteriormente, es importante destacar el aspecto de la universalidad en relación con los derechos de las personas en lo que respecta al registro de los hechos vitales. Como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y se reafirma en otros acuerdos mundiales, toda persona tiene derecho a ser reconocida como tal ante la ley y, dado que el registro civil establece la existencia de una persona ante la ley, ha sido tradicionalmente el medio fundamental para otorgar la identidad legal. A este respecto, las leyes, políticas, normas y reglamentos no deben ser un obstáculo para la realización de este derecho. En particular, el registro de los acontecimientos debe realizarse aunque haya expirado el plazo fijado por la ley, e independientemente de la condición migratoria y cualquier otra solicitud que pueda obstaculizar el registro de los hechos vitales que hayan ocurrido en el territorio.

451. Los problemas experimentados al tratar de gobernar sin una comprensión cabal del tamaño y la estructura de sus poblaciones y sin tener la seguridad de que se están prestando servicios a las personas a las que estaban destinados obligaron a muchos países a prestar mucha más atención a la tarea de expedir documentos de identidad a todos los miembros de la población. Además, el intercambio de información sobre los residentes hace posible la prestación de servicios conjuntos por múltiples organismos gubernamentales y reduce el tiempo dedicado a examinar y verificar la información de la identidad y de los residentes. Los sistemas de intercambio de información ayudan a los Gobiernos a mejorar su capacidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos con soluciones específicas¹²³. La conciencia de este beneficio ha impulsado a los Gobiernos a establecer un organismo especial encargado de expedir documentos de identidad a todas las personas del país, con identificadores únicos, como fotografías, huellas dactilares y otras características biométricas.

452. El registro civil, es decir, el registro de los acontecimientos vitales de las personas y el establecimiento de su ocurrencia mediante la emisión de certificados, constituye la base para la identificación legal o civil de las personas. Por lo tanto, los primeros pasos más urgentes que deben dar esos organismos de gestión de la identidad es integrar la función de registro civil en su labor. En ese proceso, las operaciones de registro civil no se modifican de manera significativa en ningún aspecto fundamental: la presentación del informante al registrador sigue siendo igual que antes, al igual que los procesos de certificación oficial y de expedición de un certificado. En este modelo, el organismo de

¹²² Se puede encontrar más información sobre este asunto en el sitio web de la División de Estadística de las Naciones Unidas, que se puede consultar en http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/CR_coverage.htm.

¹²³ Véanse las actas de la Conferencia Internacional sobre Gestión de la Identidad, Seúl, del 23 al 25 de septiembre de 2014, que pueden consultarse en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/International_Identity_Management_Conference_Proceedings.pdf?sequence=4.

gestión de la identidad se convierte en el custodio del registro de población, como se ha descrito en la sección C.

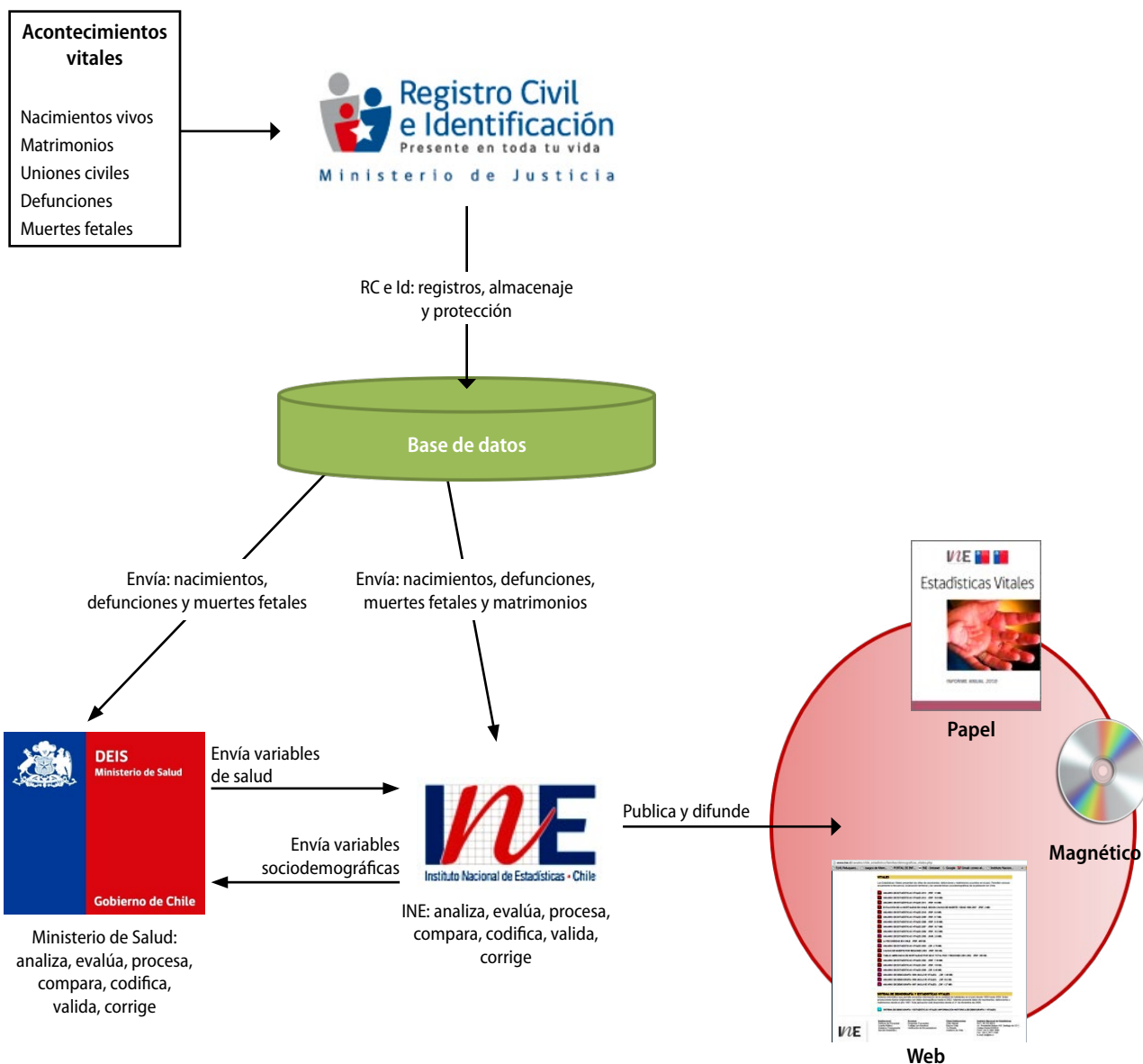
453. Mientras que la integración de las funciones de registro civil y gestión de la identidad fue bastante sencilla y sin complicaciones, la incorporación del componente de estadísticas vitales representa un proceso bastante más difícil. Esto se debe en parte a que el sistema nacional de estadística, del que forman parte las estadísticas vitales, es administrado por la oficina nacional de estadística, una institución de larga data con un papel específico en la estructura gubernamental. Por una serie de razones diferentes, principalmente la cobertura incompleta del registro civil, la oficina nacional de estadística se basaba tradicionalmente en otras fuentes de datos para generar indicadores de estadísticas vitales. En lo que respecta al organismo de gestión de la identidad, la generación de estadísticas vitales no era una prioridad, sino que se hacía todo lo posible por utilizar tecnología moderna para expedir tarjetas de identidad biométricas a todas las personas, centrándose en la seguridad nacional y en los fines policiales.

454. La integración de la función de estadísticas vitales en este modelo, de manera holística y rutinaria, es un requisito previo esencial para que el sistema sea eficiente y completo. Como se ha descrito anteriormente, los informantes y notificadores deben estar capacitados y equipados para reunir todas las características prescritas por las normas internacionales; el encargado del registro debe verificar y certificar el contenido de los formularios de registro y garantizar su entrada en las bases de datos de los registros de población. La oficina central de estadística debe ajustar y desarrollar procedimientos rutinarios para extraer datos del sistema de gestión de la identidad y de la base de datos del registro civil a fin de generar estadísticas vitales completas, exactas, fiables y rutinarias de zonas pequeñas. En vista de que este modelo se está aplicando y está funcionando en un número cada vez mayor de países, los beneficios para la población a la que sirve y la fácil disponibilidad de documentos de identificación que dan acceso a diferentes servicios y permiten al Gobierno desarrollar con precisión los tipos de servicios sociales necesarios para sus respectivas jurisdicciones indican de forma clara e inequívoca la idoneidad y la eficiencia de este paradigma.

455. Hay que tener cuidado de mantener la igualdad de los distintos componentes del sistema: en otras palabras, el registro civil es la piedra angular que debe alimentar continuamente la información sobre los acontecimientos vitales, por una parte, al sistema de gestión de la identidad para que mantenga su relevancia y, por otra, a la oficina de estadística para producir tabulaciones, tasas, coeficientes y otras cifras que orienten la formulación de políticas. Estos componentes deben retroalimentarse mutuamente en un círculo virtuoso de mejora. La figura 13 muestra un ejemplo de la división del trabajo siguiendo este paradigma. Este esquema operativo es uno de los resultados de una serie de talleres regionales sobre la aplicación de la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, organizados por la División de Estadística de las Naciones Unidas en asociación con los interesados regionales pertinentes.

456. El sistema unificado también tiene la ventaja de que facilita los procedimientos de registro, lo que hace que el sistema sea más eficiente económicamente y más accesible para el público. Al buscar formas de racionalizar los procesos, reducir los trámites burocráticos y mejorar los servicios, los países deben buscar oportunidades de colaboración entre los organismos y con todos los niveles de gobierno. Este es el caso de la agrupación de servicios, en la que el registro civil a menudo ocupa un lugar central. En el recuadro 22 se presenta un ejemplo de esta práctica en Canadá, que aprovecha la integración sin fisuras de la gestión de la identidad, el registro civil y las estadísticas vitales. Otro ejemplo de este esfuerzo de integración se presenta en el recuadro 23, con el caso de Uzbekistán.

Figura 13
Sistema de registro civil y estadísticas vitales en Chile



Fuente: Taller sobre los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Revisión 3, para los países latinoamericanos, celebrado en Santiago del 9 al 12 de noviembre de 2015. Toda la documentación está disponible en: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Chile/2015/list_of_docs.htm.

¹²⁴ Entre los ejemplos figuran Bhután, Botswana, Mongolia y los países nórdicos, entre otros.

457. Muchos países¹²⁴ han integrado sus sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad. Una ventaja importante de este modelo es que facilita la asignación de un NIP al nacer, en lugar de exigir a las personas que alcancen una determinada edad para obtener un documento de identidad (por lo general, a los 15, 16 o 18 años). La asignación tardía de un NIP dificulta la inclusión de los niños que mueren antes del umbral de edad y la vinculación de sus muertes con otras fuentes de datos, como el registro de población. La introducción de un NIP que se asigna al nacer aumentará la cobertura del registro de las muertes de lactantes y mejorará las estimaciones de la mortalidad infantil.

Recuadro 22**Canadá: agrupación e integración de servicios**

La agrupación de servicios permite a diversos departamentos federales y provinciales mejorar los servicios a los usuarios mediante la implementación de programas sin necesidad de desarrollar sistemas completamente separados para cada programa. Por ejemplo, cuando los padres rellenan el formularios de inscripción de un nacimiento, pueden indicar si desean o no solicitar un número de seguro social para el recién nacido y participar en los programas de prestaciones federales a los que puedan tener derecho. Esta información es recogida por el registro provincial como parte del proceso de registro y luego se distribuye automáticamente al departamento pertinente del Gobierno federal a través del Sistema Nacional de Enrutamiento. Este servicio integrado estimula la inscripción temprana de los nacimientos y ha demostrado ser muy popular entre los padres, ya que solo tienen que proporcionar la información una vez para registrar el nacimiento de su hijo y acceder a los principales servicios federales.

El servicio de seguridad social de Canadá también utiliza el Sistema Nacional de Enrutamiento para validar la información del certificado de nacimiento presentada en apoyo de la solicitud de un número de seguro social. Esto reduce la posibilidad de fraude, ya que la información que figura en el certificado de nacimiento debe coincidir con la información de los registros civiles provinciales. Los departamentos federales disfrutan de un ahorro de costes y se les garantiza la integridad de la información, ya que la proporciona directamente la autoridad provincial emisora.

La agencia tributaria de Canadá y el servicio de seguridad social de Canadá también reciben notificaciones de defunciones puntuales a través del Sistema Nacional de Enrutamiento. Ambos organismos se basan en estos datos para asegurar la integridad de sus programas. En lo que respecta a la agencia tributaria de Canadá, estos datos ayudan a reducir el pago indebido de prestaciones. De manera similar, en el caso del servicio de seguridad social de Canadá, se mejora la integridad de los datos que se mantienen en el Registro de la Seguridad Social para reducir los pagos indebidos por parte de los programas que se basan en esta información, como el Plan de Pensiones de Canadá. La recepción de datos de defunciones también sirve para activar las prestaciones a los supervivientes.

Recuadro 23**Uzbekistán: archivo electrónico de la Oficina de Registro**

Desde enero de 2014, Uzbekistán gestiona un archivo electrónico consolidado para su sistema de oficinas de registro. Las dependencias de la oficina de registro a nivel subnacional proporcionan información sobre el estado civil (por ejemplo, nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción) al Centro de Personalización del Estado, dependiente del Gobierno central, que posteriormente asigna un código de identificación personal.

En los pasaportes y otros documentos de los ciudadanos de Uzbekistán debe figurar este número de identificación, de conformidad con el marco legal nacional y las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) sobre documentos de lectura mecánica.

A fin de garantizar la exactitud de los datos introducidos, el Centro de Personalización del Estado proporciona acceso a la base de datos de pasaportes biométricos. Mediante este mecanismo, las dependencias de la oficina de registro pueden verificar la información al instante y rellenar formularios con los datos necesarios sobre las personas.

Paralelamente, también se proporciona información del registro de nacimientos y defunciones a los órganos de estadística a nivel subnacional.

Por último, la información del registro de defunciones se transmite al Fondo de Pensiones del Ministerio de Hacienda con el fin de eliminar a los fallecidos de la lista de beneficiarios de la pensión.

Capítulo VI

Aplicación y uso de la información del registro civil y las estadísticas vitales

A. Introducción

458. El presente capítulo abarca temas como el uso y la aplicación de la información y los asientos del registro civil y de las estadísticas y los datos vitales, incluidos los recuentos totales, las tabulaciones, las tasas, las proporciones y los microdatos. En particular, se hace una distinción entre el uso dentro de cada sistema (registro y estadísticas, respectivamente) y el uso para aplicaciones fuera del sistema. Las aplicaciones externas de la información del registro civil y las estadísticas vitales incluyen el intercambio de datos con entidades tanto públicas como privadas; por lo tanto, se debe dar mayor importancia a las cuestiones de confidencialidad.

459. Como ya se ha mencionado en este manual, las estadísticas vitales y el registro civil son entidades separadas, pero es fundamental que se establezcan, mantengan y utilicen como componentes de un sistema coordinado y coherente de registro y producción de estadísticas vitales. Además, la aparición de interconexiones entre el registro civil y los sistemas actuales de gestión de la identidad añade una dimensión más a la estructura del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En la figura 1 en el capítulo I se ofrece una representación gráfica de estas relaciones y funcionamiento. El registro civil se define como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país¹²⁵. Es importante destacar la universalidad en relación con los derechos de las personas con respecto al registro de los hechos vitales; en este contexto, las leyes, políticas, normas y reglamentos no deben ser un obstáculo para la realización de este derecho. En particular, el registro de los acontecimientos debe realizarse aunque haya expirado el plazo fijado por la ley, e independientemente de la condición migratoria, la ciudadanía y cualquier otra solicitud que pueda obstaculizar el registro de los hechos vitales ocurridos en el territorio. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin de realizar los documentos previstos por la ley. La utilidad de estos registros como la mejor fuente de estadísticas vitales está sobradamente demostrada. Los procedimientos de registro de acontecimientos vitales son igualmente importantes para el registro civil como ejercicio legal y para las estadísticas vitales como fuente de información estadística; de ahí que las tareas que realizan los registradores civiles y las de los estadísticos sean interdependientes¹²⁶.

¹²⁵ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10), párr. 279.

¹²⁶ *Ibid.*, párr. 274.

B. Aplicación de la información del registro civil

460. La información recopilada por medio del sistema de registro civil puede utilizarse para evaluar el rendimiento, apoyar la adopción de decisiones de gestión y el desarrollo de la estructura de gestión, y organizar el flujo de trabajo operativo entre las diferentes funciones del programa. Tanto en los sistemas centralizados como en los descentralizados, cada una de estas actividades producirá información pertinente del programa.

1. Aplicaciones dentro del sistema de registro

461. Los usos de la información de registro en los tres ámbitos distintos descritos en esta subsección son todas aplicaciones dentro del organismo, ya sea dentro del programa de registro o fuera de él, pero dentro del organismo. La información puede ser descriptiva o cualitativa, o puede consistir en recuentos de frecuencia de acontecimientos vitales notificados y registrados. Las propiedades como su exhaustividad, calidad y fiabilidad son fundamentales para la utilidad de la información. Cuando cualquiera de estos aspectos plantee preocupaciones, se deben tomar medidas para resolverlas.

a) Evaluación del rendimiento del registro civil

462. En el programa de registro se llevan a cabo varias actividades para establecer estándares de rendimiento. Estas están relacionadas principalmente con los servicios prestados al público, pero también pueden incluir actividades programáticas internas. En lo que respecta a los servicios públicos, la disponibilidad de la información para expedir copias certificadas de los registros, el proceso de modificación de los registros, el período de tiempo necesario para prestar estos servicios, el tiempo de espera en la oficina de registro civil y el número de veces que un usuario tiene que volver a la oficina de registro para que se atienda su solicitud son todas medidas esenciales de rendimiento.

463. Otros servicios públicos que reflejan el rendimiento incluyen la realización de cambios en los registros, el mantenimiento de la documentación adecuada de los cambios que se realizan y el seguimiento de las normas legales para realizar los cambios. La capacidad de completar, documentar y registrar la base legal para realizar cambios en los registros es una medida del rendimiento. Como se ha descrito en capítulos anteriores del presente manual, los cambios necesarios en el caso de adopciones, legitimaciones y cuestiones de paternidad, y en los casos relativos al nombre, la fecha de nacimiento y la residencia, requieren documentación, órdenes judiciales u otras aprobaciones administrativas. Esta documentación debe conservarse por si surgen preguntas en el futuro. El propio registro debe contener las citas adecuadas de la base legal de los cambios en el registro. Se considera que el sistema de registro civil tiene un nivel de rendimiento satisfactorio cuando cada uno de estos elementos está en funcionamiento como parte integrante y rutinaria de los servicios de registro que se prestan al público, tanto a nivel central como en las oficinas locales de registro.

464. Algunas actividades internas de registro también se benefician de la información contenida en los archivos de registro. La exhaustividad, exactitud y fiabilidad de la información se refleja en el rendimiento de las partes del sistema responsables de estos componentes. Las deficiencias en estas áreas pueden poner en peligro los resultados de otras actividades de registro. En el caso de una adopción, se debe registrar el acta de nacimiento original, y la información relativa a los padres biológicos debe ser exacta y completa. En este caso, el rendimiento no solo afecta al adoptado y a los padres adoptivos, sino también a la unidad de adopción del sistema de registro. El rendimiento de la unidad obtendría una calificación muy negativa en caso de información errónea, inexacta o incompleta.

465. El número de registros dobles debe mantenerse al mínimo. Una base de datos central que contenga todos los registros de acontecimientos vitales del país, o la creación de varias bases de datos vinculadas entre sí, son medios eficaces para evitar registros dobles (tanto intencionales como involuntarios). Uno de los usos más comunes de los asientos del registro civil para evaluar el rendimiento es la correspondencia entre la muerte de un niño y el correspondiente registro de nacimiento del niño. Esto tiene un

doble objetivo: en primer lugar, evaluar la exhaustividad del registro de nacimientos y, en segundo lugar, marcar el registro de nacimiento para evitar su posterior uso fraudulento¹²⁷. Otras actividades internas usadas para calificar el rendimiento del registro civil son los índices de acontecimientos vitales, que afectan a la capacidad de búsqueda y recuperación de registros; el emparejamiento de registros a efectos de incorporar cambios y correcciones a los registros originales; y la verificación de los acontecimientos registrados con fines legales o administrativos. Esta última se refiere a los servicios prestados a otros programas u organismos que pueden recibir solicitudes de prestaciones sanitarias, sociales o económicas. La capacidad de prestar esos servicios es una medida de la calidad del trabajo de las unidades dentro del sistema de registro.

¹²⁷ *Ibid.*, párr. 580-582.

466. Las funciones de servicio público son objetivos primordiales. La medida en que se logran estos objetivos da lugar a indicadores de rendimiento del sistema de registro. Las encuestas periódicas de satisfacción de los usuarios representan un instrumento clave para evaluar el rendimiento del registro y una excelente fuente de información sobre las necesidades y expectativas de los usuarios.

b) Adopción de decisiones de gestión y estructura de gestión

467. La información derivada de los acontecimientos vitales registrados puede servir de apoyo para la adopción de decisiones de gestión y para las actividades de política y planificación del organismo responsable del sistema de registro, a nivel nacional, subnacional y local. Los datos del registro permiten conocer las fuentes de la información y la posible necesidad de formación u otros recursos. Los aumentos significativos en los acontecimientos vitales pueden requerir una redistribución de los recursos de personal, apoyo económico o el establecimiento de puntos de registro locales adicionales. Las propuestas de cambios legales o de procedimientos en las funciones de registro pueden iniciarse mediante el proceso administrativo. Estas propuestas se basan en la información recibida sobre los cambios en la notificación de acontecimientos vitales, los cambios en el período de notificación entre la ocurrencia de un acontecimiento vital específico y la fecha de registro, o los cambios en las definiciones de los acontecimientos o la documentación de apoyo para las modificaciones de los registros.

468. Fuera del programa de registro, la información de las oficinas locales puede utilizarse para la política administrativa y la planificación a nivel local. Puede utilizarse para la planificación en función de las necesidades sanitarias y los recursos para determinados centros sanitarios, zonas geográficas o grupos de población. Las decisiones administrativas en la implementación de programas como los relacionados con la salud materno-infantil, la planificación familiar, la salud de los adolescentes y las enfermedades agudas y crónicas se basan en la información del registro para evaluar el impacto actual de los programas existentes. Esta información también puede indicar la necesidad de desarrollar nuevos programas.

469. Los requisitos para gestionar un sistema de registro eficaz se basan, en parte, en la información del propio sistema. Las decisiones de gestión determinan las áreas de servicio y las funciones prioritarias. Estas prioridades, a su vez, requieren una estructura de gestión para llevar a cabo las actividades del sistema necesarias para cumplirlas. La estructura interna del sistema depende en gran medida de los enfoques de gestión para el desempeño de funciones y actividades específicas. Se identifica cada una de estas funciones y actividades, junto con el personal, el equipamiento, los recursos y las relaciones con otros programas. Cuando los cambios legales provocan retrasos en el registro o grandes aumentos de las solicitudes de servicios de registro, o cuando se introducen nuevos programas de prestaciones de servicios públicos que requieren una documentación de registro adicional, la estructura organizativa y de gestión se ve

seriamente afectada. La información anticipada de las dependencias de registro encargadas de estas actividades puede orientar a la administración en su labor de organizar y estructurar los recursos necesarios para satisfacer estas necesidades.

470. Las relaciones con otros programas dentro del organismo, pero fuera del programa de registro, también tienen importantes repercusiones en la gestión. Para proporcionar información a estos programas, los tipos de datos y la red de información necesarios para apoyarlos son responsabilidad de la dirección. El aprovechamiento de la información del programa de registro que es relevante para los programas y actividades específicos a los que se apoya proporciona la estructura adecuada para gestionar las solicitudes de datos e información. Esos programas se beneficiarían del registro de la información sobre los acontecimientos vitales por tipo de acontecimiento, ubicación, volumen, fuente de información y proveedores de servicios de salud. El acceso a esta información desde programas ajenos al sistema de registro requiere una estructura interna bien gestionada y organizada que pueda dirigir los recursos adecuados para satisfacer estas necesidades.

c) Flujo de trabajo operativo

471. Las actividades operativas diarias de registro se basan en la información relativa a los volúmenes de registros, el número de solicitudes de servicios de registro, la codificación, la entrada de datos, la validación, las modificaciones de registros y las actualizaciones. Para asignar recursos apropiados para la realización de estas actividades de manera eficaz y puntual, es esencial la información de las diferentes unidades organizativas. El número de registros recibidos por tipo y el procesamiento necesario antes de que los registros puedan ser compartidos con otras unidades de registro establecen el marco para todas las demás actividades. La revisión, inscripción e inclusión iniciales de los registros van seguidas de su distribución a otras unidades para su utilización. El tipo de registro (nacimiento, defunción, muerte fetal, matrimonio o divorcio) determinará el período de tiempo necesario para que cada unidad complete su función, ya que el volumen y el número de elementos de datos incluidos en los registros serán diferentes y esto afecta al flujo de trabajo. Menos elementos de datos requieren menos tiempo para la codificación o la introducción y validación de los datos. Los registros de nacimientos, por ejemplo, requieren una mayor cantidad de procesamiento y servicios que los registros de muertes fetales. Cada una de estas características ayuda a determinar el flujo de trabajo entre las diferentes unidades.

472. Cuando se dispone de un sistema de gestión de registros bien organizado entre diferentes unidades, la información del sistema define qué tipo de registros debe ser procesado por cada unidad durante un período de tiempo determinado. Por ejemplo, el flujo de trabajo y los métodos de procesamiento de los registros de nacimiento determinarán el plazo en que estos registros estarán disponibles para modificaciones relativas a la adopción, la legitimación y la paternidad. El nivel de prioridad de estas áreas determinará los recursos asignados a las actividades iniciales de procesamiento de registros de nacimientos. Una prioridad alta requeriría más recursos para asegurar que los registros de nacimiento estuvieran disponibles a tiempo. Una prioridad baja sugeriría que otros registros, como los de las defunciones, recibirán más recursos para su procesamiento. El principal factor que determina la estructura operativa para satisfacer las necesidades prioritarias establecidas es la información procedente del programa de registro. Sin el uso de esta información, se minimiza la capacidad de establecer un programa eficiente y productivo. El impacto no se limita al programa de registro, sino que también afecta a los demás programas del organismo que dependen de estos registros para sus actividades y funciones.

2. Aplicaciones interinstitucionales de la información del registro civil

473. La medida en que la información recogida mediante el sistema de registro civil puede servir a otros organismos gubernamentales, organizaciones profesionales y grupos voluntarios de salud o sociales depende de los datos que contienen los registros vitales y los formularios estadísticos. La determinación previa del uso previsto de la información de registro establece la referencia; los principales ámbitos que dependen de la información del registro son la gestión de la identidad y los registros de población, los servicios sanitarios y sociales, determinados registros orientados a la salud, los censos electorales, los servicios de pasaportes, visados y ciudadanía, y determinadas funciones legales. En las figuras 1 y 2 del capítulo I se ilustra gráficamente la interacción interinstitucional. El objetivo del comité nacional de coordinación es estudiar los problemas concretos, tomar decisiones y adoptar medidas para facilitar el uso de la información del registro civil entre los organismos.

a) Gestión de la identidad y registros de población

474. El proceso de creación de un sistema holístico que abarca el registro civil, los registros de población, la gestión de la identidad y las estadísticas vitales se ha elaborado y presentado en detalle en el capítulo V. El principal objetivo de la presente subsección es examinar la forma en que los sistemas de registro civil apoyan la creación, el mantenimiento y el funcionamiento de los sistemas de gestión de la identidad y los registros de población. Las características clave de un sistema holístico se describen en los siguientes párrafos.

475. *Interoperabilidad*: Esta es fundamental para el registro civil, los registros de población, la gestión de la identidad y el sistema de estadísticas vitales y debe incorporarse desde el principio. La interoperabilidad se refiere a la capacidad del sistema para desarrollar interfaces que se comuniquen plenamente entre sí durante su funcionamiento. El registro civil es la piedra angular que debe alimentar continuamente la información sobre los acontecimientos vitales, por una parte, al sistema de gestión de la identidad para que mantenga su relevancia y, por otra, a la oficina de estadística para que pueda producir estadísticas vitales que orienten la formulación de políticas. Dentro del sistema de gestión de la identidad, uno de los principales usos de la información del registro civil es la expedición de pasaportes; en el recuadro 24 se describe un ejemplo de esta interacción.

476. En lo que respecta al registro civil y la gestión de la identidad, la interoperabilidad se refiere a la capacidad de los diferentes registros y bases de datos de comunicarse entre sí, sobre la base de un identificador único, definiciones y clasificaciones, con sujeción a las restricciones en materia de seguridad y protección jurídica de la confidencialidad y la privacidad de la información. Estas restricciones deben equilibrarse con los acuerdos internacionales sobre el intercambio de datos, en particular cuando se requiera el intercambio de datos entre organismos para vigilar los brotes de enfermedades, en particular los que, de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional, deben notificarse a la OMS. Por ejemplo, los datos de notificaciones de defunciones recibidas por el registro civil o por un organismo sanitario pueden ser fundamentales para la detección, la vigilancia y la contención de un brote de una enfermedad. El comité de coordinación interinstitucional está en una buena posición para estudiar los problemas concretos y adoptar decisiones que faciliten la interoperabilidad entre los organismos.

Recuadro 24

Canadá: registro civil y expedición de pasaportes

Los pasaportes son expedidos por el Gobierno federal a través de la oficina de pasaportes, llamada Passport Canada. En 2011, Passport Canada asistió a la reunión general anual del Consejo de Estadísticas Vitales de Canadá para consultar al Consejo sobre los cambios propuestos que se estaban considerando en relación con la expedición de pasaportes. Para aumentar la seguridad e integridad de los documentos de viaje canadienses, Passport Canada sugirió que se limitara lo que constituye una prueba aceptable de ciudadanía para una solicitud de pasaporte general a una copia del certificado de nacimiento expedido por un registrador provincial o territorial o un certificado de ciudadanía. Los cambios propuestos tendrían un impacto significativo para los registradores, ya que un número considerable de ciudadanos necesitaría ahora una copia de su certificado de nacimiento para poder solicitar un pasaporte.

En la presentación de Passport Canada se pusieron de relieve los cambios que se estaban considerando y los encargados de los registros pudieron aportar sus observaciones durante la reunión. Luego, Passport Canada pudo incorporar las observaciones y remitir un documento de debate a los encargados del registro para que hicieran aportaciones más formales. Se organizaron debates adicionales con las distintas jurisdicciones para dar cabida a las diferencias en la legislación provincial y territorial. Una de las principales conclusiones fue que se necesitaban materiales de divulgación para que los registradores de los acontecimientos vitales pudieran explicar los cambios a los canadienses.

A continuación, hubo negociaciones entre Passport Canada y los registradores sobre el momento adecuado para la aplicación de los cambios propuestos. Se elaboró en colaboración una estrategia de comunicación y el material de divulgación que la acompañaba (comunicado de prensa, carteles, etcétera). Finalmente, la iniciativa tuvo éxito y no hubo problemas significativos con estos cambios sustanciales en 13 jurisdicciones distintas.

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 296.

477. *Universalidad*: La universalidad de la cobertura del registro civil es uno de los principios esenciales definidos en las normas internacionales¹²⁸, y está directamente relacionada con la capacidad de utilizar la información del registro civil. En este contexto, se entiende por “universalidad” la cobertura universal de la ocurrencia de acontecimientos vitales en el país, independientemente de las características del acontecimiento y de las personas involucradas, como el sexo, la edad, la nacionalidad, la etnia, la capacidad física, los ingresos, la situación jurídica o migratoria, etcétera. El registro y la expedición de certificados deben estar libres de cualquier tipo de discriminación y ser verdaderamente universales en todo el país, en consonancia con la universalidad del derecho de todas las personas a formar parte del sistema. Por consiguiente, los mismos principios deben guiar el establecimiento y desarrollo de los registros de población y la gestión de la identidad, de modo que los documentos de identidad estén disponibles durante toda la vida de cada persona en el país, permitiendo así el acceso a los servicios en las sociedades contemporáneas.

¹²⁹ *Ibid.*, párr. 294.

478. *Naturaleza obligatoria*: De la mano de la universalidad va la necesidad de hacer obligatorio el registro de los acontecimientos vitales y de las personas involucradas¹²⁹. El registro civil no es solo un derecho, sino también un deber, independientemente de la situación migratoria, la nacionalidad y cualquier otra característica. El sistema de registro civil de un país debe ser obligatorio para garantizar su buen funcionamiento y eficacia. Si bien es necesario que todos los países establezcan y mantengan una ley sobre el registro, la existencia de tal ley no es una condición suficiente para garantizar que el público en general informe sobre la ocurrencia de acontecimientos vitales. Para

facilitar el cumplimiento de este requisito, la emisión del primer certificado debe ser gratuita y, como requisito obligatorio, el registro debe estar vinculado a la imposición de alguna forma de sanción a quienes no cumplan con la ley de registro, es decir, quienes no registren la ocurrencia de un acontecimiento vital deben ser sancionados por la ley. Dado que las sanciones por el incumplimiento de las leyes de registro no siempre se pueden imponer y que también pueden ser un elemento disuasivo para el registro, es imperativo que exista una base legal para el enjuiciamiento a fin de garantizar el cumplimiento general de la ley de registro. Por ello, un marco legal para el registro civil es fundamental para su buen funcionamiento como sistema coherente, coordinado y técnicamente sólido.

479. A pesar de las disposiciones vigentes en varios países en materia de sanciones en caso de incumplimiento, el grado de exhaustividad del registro sigue siendo bajo. Este incumplimiento se atribuye principalmente a la falta de incentivos para el registro. Se deben establecer incentivos no solo para estimular sino también para fomentar el cumplimiento de la ley de registro obligatorio. Las autoridades del registro civil deben destacar la función que desempeña el registro al dar a las personas acceso a una serie de servicios. Además de los privilegios y derechos de los que se puede disfrutar teniendo el justificante del registro (como la facilitación del acceso a los servicios de salud, la educación, el empleo, la banca, la participación electoral, el permiso de conducir, etcétera), los sistemas nacionales de registro, dentro de sus respectivos entornos sociales y culturales, deben ofrecer otros incentivos de utilidad práctica, en particular a nivel individual. Entre los ejemplos de incentivos figuran los productos en especie para el cuidado de los recién nacidos, los artículos domésticos y los pagos en efectivo para gastos de atención de la salud o de entierro, entre otras medidas. Algunos países deben el alto grado de exhaustividad de sus registros a la existencia de un identificador único para las personas, o NIP, que es clave para la prestación de una serie de servicios, tanto públicos como privados, y que también ayuda a garantizar la interoperabilidad.

480. No existen normas sobre el tipo de NIP que se ha de utilizar; la mayoría de los países europeos utilizan información individual para la primera parte del NIP, junto con una segunda parte compuesta por números aleatorios; otros países asignan números aleatorios, secuenciales o consecutivos; otros utilizan una combinación de letras y números. Hay dos factores importantes que hay que tener en cuenta en relación con el tipo de NIP que se va a utilizar. El primero es la seguridad y la protección de los datos: los números de identificación personal deben ser difíciles de descifrar; el segundo es la necesidad de que el número de identificación personal se diseñe de manera que permita la generación perpetua de nuevos números de identificación personal para los nuevos miembros de la población, en otras palabras, que garantice que no se agote el conjunto de números disponibles. En el recuadro 25 se dan detalles sobre la forma en que se gestionan los números de identificación personal en Chile.

481. La obligatoriedad de la inscripción debe mantenerse en todo el sistema de registro civil, registros de población y gestión de la identidad. En la práctica, esto significa que los cambios en el estado civil o la ubicación física de las personas deben ser notificados e inscritos en el registro de población y esta obligación debe estipularse en la legislación pertinente. Los cambios de dirección, en particular, tienen una importancia sustancial por varias razones, por ejemplo, para los censos electorales, y por lo tanto deben ser comunicados al organismo que mantiene el registro de población.

482. En el caso de la gestión de la identidad, la obligatoriedad se manifiesta haciendo obligatorio adquirir y llevar un documento de identidad para todas las personas en el país. Siempre que el requisito se explicita en la legislación apropiada, puede aplicarse fácilmente negando los servicios a las personas que no tengan el documento de iden-

Recuadro 25

Chile: número de identificación personal

Desde 1942, las funciones de registro civil y gestión de la identidad están integradas en un único organismo gubernamental. A cada persona se le asigna un identificador único (NIP) en el momento de la inscripción de su nacimiento, o en el momento de la inscripción de su inmigración. Este identificador comprende un número consecutivo asignado en orden secuencial, más un dígito de verificación (de cero a nueve, o la letra K) generado por un algoritmo. Las personas tienen este número durante toda la vida para identificarse en todas las interacciones tanto con el Estado como con entidades privadas. Por consiguiente, la inscripción de los nacimientos desempeña un papel fundamental porque es la puerta de entrada para la inclusión en la red de subsidios, prestaciones y atención de la salud, tanto en la esfera pública como en la privada. A su vez, las personas están muy motivadas para cumplir con los requisitos de inscripción de los nacimientos lo antes posible y no es necesario imponer sanciones por la inscripción fuera de plazo o tardía de los nacimientos. Se estima que solo el 0,5% de todos los nacimientos del país no se registran, y que solo el 0,5% de la población no tiene NIP.

Chile es un Estado centralizado, lo que significa que todos sus organismos públicos tienen autoridad a nivel nacional. El sistema de registro civil y el sistema de gestión de la identidad están integrados en un solo organismo; los registros de las personas en las bases de datos correspondientes están vinculados mediante su número de identificación personal. La aplicación del sistema de números de identificación personal ha hecho posible la orientación y el control eficaces de los recursos vinculados a la seguridad social, la salud, la educación y otros servicios sociales.

Las direcciones y los cambios de residencia no se registran, pero cada vez que las personas renuevan su tarjeta de identidad o pasaporte, se les da la oportunidad de proporcionar una dirección para fines electorales. De este modo se establece la interoperabilidad entre la autoridad electoral y la autoridad de registro civil e identificación, que actúa como principal proveedor de datos cuando se celebran elecciones.

tividad adecuado, lo que crea un incentivo fuerte e inequívoco para que todos cumplan con este requisito. Cabe señalar que este enfoque entraña consecuencias éticas que deben examinarse cuidadosamente.

483. *Continuidad y permanencia:* Estas características del método de registro, que figuran entre los principios básicos identificados en las normas internacionales, requieren la existencia de un organismo con suficiente estabilidad administrativa cuyo funcionamiento no esté limitado por el factor tiempo. La permanencia depende de la autoridad otorgada a la administración del registro civil mediante la promulgación de una ley de registro civil. La permanencia del sistema es un requisito para la continuidad de los datos del registro y de las estadísticas vitales, que es necesaria para una comprensión significativa tanto de las cifras actuales como de las tendencias de las mediciones de las estadísticas vitales¹³⁰. Esto se aplica tanto al funcionamiento de los registros de población como a la gestión de la identidad.

¹³⁰ *Ibid.*, párr. 297.

484. *Confidencialidad:* Este es otro de los principales principios establecidos en las normas internacionales¹³¹. La gestión de un sistema de registro civil implica que se recopila una variedad de información sobre las personas de la población. Si bien toda la información recopilada puede ser importante, algunos datos, cuando se identifican y vinculan a una persona concreta, pueden ser muy personales y delicados. A fin de promover el suministro de datos completos y veraces al sistema, el cual condiciona directamente la medida en que la información del registro civil puede utilizarse, debe

¹³¹ *Ibid.*, párr. 298-299.

protegerse la confidencialidad, es decir, quienes proporcionan la información deben tener la seguridad de que esta se utilizará únicamente para los fines prescritos por la ley o solamente en forma agregada, de modo que no se pueda identificar públicamente a las personas.

485. Si un organismo distinto de la autoridad del registro civil, como la oficina nacional de estadística, se encarga de producir estadísticas vitales, se debe dar acceso a ese organismo a microdatos, es decir, a información a nivel individual del sistema de registro civil. Esto mejorará enormemente la posibilidad de evaluar la calidad de los datos, incluida la detección de errores, y de producir estadísticas vitales de buena calidad. En todos los casos, la oficina nacional de estadística debe garantizar que se mantenga el mismo nivel de seguridad o un nivel superior al de la autoridad del registro civil y que se proteja estrictamente la confidencialidad. Además, la formulación de una ley de protección de datos y el establecimiento de un organismo gubernamental de protección de datos pueden ser útiles para hacer cumplir la confidencialidad y la seguridad de los datos individuales, y para prevenir su uso indebido¹³².

486. En el mundo actual, los actos que comprometen la confidencialidad de los datos individuales pueden producirse por muchos canales diferentes, como la entrada no autorizada en bases de datos en línea o su venta con fines de lucro a minoristas en línea, por ejemplo. Estos hechos acentúan la importancia de asegurar a la población que se da la máxima importancia a la confidencialidad de la información individual proporcionada al registro civil, los registros de población y el sistema de gestión de la identidad, y que el acceso a esta información está estrictamente respaldado por la ley y los reglamentos. También requiere la elaboración de mecanismos de protección lo más sólidos posible para evitar la intrusión en los registros; a su vez, esto exige un seguimiento continuo de los avances tecnológicos en el ámbito de los sistemas de seguridad digital.

487. En la práctica, es necesario establecer una serie de protocolos (físicos y electrónicos) para proteger la información. Por ejemplo, los empleados deben firmar, junto con su contrato de trabajo, que no compartirán datos confidenciales y que en caso contrario serán objeto de acciones legales. La designación y el equipamiento de una zona para el almacenamiento seguro de datos es de suma importancia, al igual que la designación de laboratorios en los que se tenga acceso a datos confidenciales pero que no dispongan de conexión a Internet o al correo electrónico. Si se trasladan datos de estos laboratorios a una zona de trabajo donde haya correo electrónico e Internet, este traslado debe registrarse, al igual que la inclusión de archivos de datos en los mensajes de correo electrónico. Esto significa que se debe mantener un registro de las personas que abren, modifican y extraen registros, a fin de poder realizar un seguimiento de su actividad. El acceso a datos confidenciales debe limitarse a quienes los necesiten para su trabajo.

488. Costes: Los costes relacionados con el registro de acontecimientos vitales y la expedición de certificados y tarjetas de identidad deben fijarse de manera que se fomente el registro y la posterior expedición de documentos. Las normas internacionales¹³³ recomiendan que, cuando la inscripción de un nacimiento, matrimonio, divorcio, muerte fetal o fallecimiento se haga dentro del plazo prescrito por la ley de registro, no se cobre ninguna tasa. Además, la emisión del primer certificado debe estar a disposición del público sin coste alguno. Las tasas que se cobren deben estar relacionadas con el fin para el que se emite el documento, por ejemplo, las copias certificadas de registros vitales y la sustitución de tarjetas de identidad. En los casos de retraso en el registro de acontecimientos vitales, se pueden aplicar tasas razonables y proporcionales al trabajo adicional necesario, según lo dispuesto en la ley de registro.

¹³² Noruega y Suecia cuentan con organismos de protección de datos de este tipo, la Autoridad Sueca de Protección de Datos (www.datainspektionen.se/in-english/) y la Autoridad Noruega de Protección de Datos (www.datatilsynet.no/English/).

¹³³ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 364.

En el caso de las personas físicas, las tasas pueden estar relacionadas con el tiempo de demora o con el tipo de información, como los cambios de nombre, las legitimaciones, las adopciones y el establecimiento de la filiación. Las correcciones menores debidas a errores administrativos descubiertos en el momento del registro, entierro o cremación deben permitirse gratuitamente.

489. *Rendición de cuentas:* También deben establecerse mecanismos para hacer responsable al sistema. La responsabilidad del sistema y sus operadores aumentará la confianza de la población en que este atiende a sus necesidades y la probabilidad de que, por ejemplo, se informe adecuada y rápidamente sobre la ocurrencia de acontecimientos vitales y las características de las personas involucradas, se registren los cambios de dirección en los registros de población dentro del plazo previsto, y se expidan tarjetas de identidad con características biométricas¹³⁴. Las medidas administrativas para garantizar la rendición de cuentas del sistema pueden incluir la creación, por ejemplo, de la institución de un inspector general independiente del organismo, cuya oficina estaría facultada para examinar todos los procedimientos y la prestación efectiva de servicios por parte del personal del organismo, en particular en lo que respecta al acceso a la información individual y su manipulación. En algunos países, los funcionarios de estos organismos deben prestar juramento de que cumplirán con sus responsabilidades de conformidad con la ley y los reglamentos y estarán sujetos a sanciones e investigaciones penales en caso de infracción.

¹³⁴ En general, los identificadores biométricos son características únicas y medibles de cada persona, como fotografías, huellas dactilares, huellas de la palma de la mano o del pie (utilizadas principalmente para los recién nacidos) y reconocimiento del iris, entre otras.

b) Sanidad y servicios sociales

490. El acceso a las prestaciones sanitarias y sociales suele requerir algún tipo de documentación, incluida la información de registro. Por ejemplo, los programas de servicios sociales que prestan apoyo a las familias numerosas requieren, antes de la asignación de recursos, certificados de nacimiento de cada niño para verificar el tamaño de la familia. En el caso de que un padre o madre soltero solicite servicios de apoyo como resultado del fallecimiento del otro progenitor, el organismo puede exigir una copia certificada del acta de defunción para verificar que el fallecimiento se produjo. Los servicios relacionados con la alimentación, la inmunización, la vivienda, la ropa y otras necesidades personales que se prestan a través del Gobierno o de organizaciones voluntarias requieren la verificación de las personas involucradas; de ahí la importancia de los documentos de identidad oficiales emitidos por el organismo de identidad y los documentos iniciales, como los certificados de nacimiento o de defunción emitidos por la autoridad del registro civil.

491. Los servicios en el ámbito médico y sanitario suelen ponerse a disposición del público de forma gratuita siempre que se cumplan otros criterios de elegibilidad, como la residencia y los ingresos. Los problemas asociados con el embarazo o las complicaciones del parto pueden dar lugar a un seguimiento necesario para obtener prestaciones médicas y sanitarias. La partida de nacimiento, además de los registros del hospital o de la clínica, puede contener información relevante para verificar las condiciones médicas y de salud declaradas y puede dar lugar a la atención gratuita del paciente. Determinadas causas de muerte en el acta de defunción pueden ser utilizadas por una familia para acceder a ciertos procedimientos de asesoramiento y pruebas relacionados con las posibles categorías de enfermedades hereditarias transmisibles para el cónyuge y los hijos sobrevivientes, según la enfermedad. De este modo, el contenido de los formularios de registros vitales se vuelve crítico para su uso en la obtención de servicios determinados o personalizados.

c) Registros de enfermedades

492. El uso de los datos de notificación y registro con fines de vigilancia y para la elaboración y el mantenimiento de registros de enfermedades ha ido en aumento. El Reglamento Sanitario Internacional es un instrumento jurídico que exige a los Estados miembros de la OMS que notifiquen las enfermedades de importancia mundial; la notificación y el registro de las defunciones pueden constituir una parte importante del proceso de notificación de esas enfermedades. El uso de los registros de cáncer, establecido desde hace mucho tiempo en muchos países, se ha basado en la información sobre defunciones para identificar los casos y actualizar los casos existentes. Esto ha dado lugar a que se pongan en marcha otros registros; estos registros se enriquecen cuando se recurre a la información del registro civil. Entre los ejemplos figuran los registros de defectos de nacimiento que obtienen la información inicial del registro de nacimiento. La información de estos registros se utiliza también para investigaciones epidemiológicas en las que los factores ambientales o nutricionales pueden haber causado el defecto. Otros registros de enfermedades, como los de la tuberculosis, el SIDA y la enfermedad de Alzheimer, utilizan la información de los registros de defunciones para identificar los casos no notificados anteriormente y para actualizar los casos existentes. Esta información es fundamental para establecer y mantener registros eficaces de enfermedades que puedan utilizarse para identificar a las personas y las familias que necesitan servicios de salud o de apoyo social. Otros ejemplos que pueden beneficiarse de la información del registro civil son los registros de pacientes y los registros de recetas médicas.

493. Para gestionar las funciones críticas que vinculan los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales con los sistemas de salud, se recomienda encomendar a un comité técnico nacional la tarea de velar por que se establezcan mecanismos de intercambio y vinculación de datos. Esto beneficiará la notificación de enfermedades y los registros de enfermedades, y el registro continuo de acontecimientos vitales, como la muerte.

d) Usos y actividades legales

494. A lo largo del presente manual, y también en los principios para el registro civil y las estadísticas vitales, se ha esbozado la importancia de proporcionar un estatuto y una identidad jurídicos a cada persona como una de las responsabilidades más esenciales y cruciales del Gobierno. Esto se relaciona especialmente con el hecho de que, en muchas de las áreas de servicios de apoyo, hay requisitos específicos que deben cumplirse antes de que se autorice la divulgación de la información. Los documentos de identidad basados en el registro civil constituyen la base legal para establecer algunos de los criterios esenciales y las autorizaciones necesarias para el acceso a los servicios. Otras áreas, como las herencias, los seguros, la ciudadanía, la matrícula escolar, el reclutamiento militar y la situación familiar, se basan en la información jurídica del sistema de registro y de gestión de la identidad. La edad, la fecha de nacimiento, el lugar de residencia, el lugar de ocurrencia, el apellido, la ciudadanía y la identificación personal son factores jurídicos importantes que dependen en gran medida del sistema de registro para su verificación. Estos, a su vez, afectan a una amplia variedad de derechos que puede tener una persona. Normalmente, no hay ningún otro sistema que proporcione estos elementos básicos.

495. Las repercusiones jurídicas asociadas a la información de registro son un factor importante en el diseño, la implementación, el funcionamiento y la gestión de un

programa de registro y de gestión de la identidad. Estos elementos se han descrito en los capítulos anteriores y el uso de la información mencionado en esta subsección demuestra la necesidad de garantizar un sistema bien desarrollado. Las cuestiones jurídicas suelen plantearse muchos años después de la fecha en que se produce un acontecimiento vital. Por consiguiente, es necesario preservar los registros y facilitar su acceso. Los acontecimientos en materia de adopción, legitimación, paternidad y disolución de matrimonios legales tienen implicaciones jurídicas relacionadas con herencias, servicios gubernamentales, prestaciones de seguros y resultados sociales y de salud. La salud de un niño adoptado puede convertirse en un problema en años posteriores, dependiendo de los datos médicos de los padres biológicos. Este tipo de situaciones pueden dar lugar a acciones legales para acceder a los registros originales a fin de obtener información pertinente para evaluar una condición médica actual. La información del registro civil tiene claramente un amplio espectro de usos para múltiples propósitos y bajo muchas condiciones diferentes para la población, y para acciones y actividades administrativas, gubernamentales y legales.

e) Otras aplicaciones interinstitucionales

496. La información del registro civil, los registros de población y el sistema de gestión de la identidad desempeña un valioso papel en varios otros programas a nivel nacional y subnacional. Estos incluyen la salud materno-infantil, la planificación familiar, las pautas de población, la planificación y el desarrollo de programas de salud y atención médica, los centros de vigilancia, la evaluación, la asignación de recursos gubernamentales y los procesos electorales. En el caso del programa de salud materno-infantil, identifica a las familias que requieren servicios. Dentro de este programa se financian varios subprogramas para prestar servicios de atención médica, nutrición, vivienda pública, asesoramiento prenatal y postnatal y servicios de atención de la salud para lactantes y niños. Se pueden realizar revisiones utilizando tanto los registros de nacimiento como de defunción asociados con la muerte de la madre o del niño que se está examinando, combinados con otros datos del proveedor de atención médica y del centro donde se produjo el hecho. Sobre la base de las conclusiones, el Gobierno puede promulgar normas y reglamentos relativos a la práctica médica, los servicios de atención de la salud en centros médicos o los casos de mala praxis. La información a nivel de los registros individuales extraída del registro civil y de los registros de población es la fuente principal para iniciar e implementar este tipo de programas.

497. Con la creciente disponibilidad de registros informatizados tanto del registro civil como de los censos, varios países que carecen de registros de población han creado muestras representativas a largo plazo (paneles longitudinales o cohortes virtuales) de su población nacional vinculando una muestra sistemática de registros de nacimiento de años seleccionados con otros datos del registro civil de años posteriores (como los de matrimonios y defunciones), junto con los datos individuales de los censos de las décadas siguientes. A diferencia de los estudios transversales, estas cohortes virtuales permiten el estudio de muchos resultados individuales a lo largo de la vida de una persona (como las desigualdades sociales y económicas en materia de salud y movilidad geográfica y laboral), sin que se vean afectados por el sesgo numerador/denominador. Francia¹³⁵, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte¹³⁶ y los Estados Unidos de América¹³⁷ se encuentran entre los países que iniciaron algunas de estas cohortes nacionales más grandes hace varios decadas, seguidos en años más

¹³⁵ Christine Couet, "L'échantillon démographique permanent de l'Insee", *Courrier des statistiques*, núm. 117-119 (2006), págs. 5-14; Stéphane Jugnot (2014), "La constitution de l'échantillon démographique permanent de 1968 à 2012", Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, Document de Travail N° F1406 (septiembre de 2014); www.insee.fr/fr/metadata/donnees/source/s1166.

¹³⁶ Paul Boyle y otros, "Cohort profile: the Scottish Longitudinal Study (SLS)", *International Journal of Epidemiology*, vol. 38, núm. 2 (2009), págs. 385-392; Dermot O'Reilly y otros, "Cohort description: the Northern Ireland Longitudinal Study (NILS)", *International Journal of Epidemiology*, vol. 41, núm. 3 (2012), págs. 634-641; www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo/paidservices/longitudinalstudy.

¹³⁷ Estudio Longitudinal Nacional de Mortalidad, disponible en www.census.gov/did/www/nims/about/.

recientes por Nueva Zelanda¹³⁸ y Suiza¹³⁹, por nombrar algunos. En el recuadro 26 se presentan algunos ejemplos de este tipo de esfuerzo.

498. La vinculación de estas diversas fuentes de información, incluido el seguimiento de las personas de un censo a otro, complementado por el registro civil (y, cuando procede, otras fuentes de datos administrativos como los expedientes médicos), proporciona una gran cantidad de información sobre los cambios geográficos, ocupacionales y demográficos relacionados con la población de estudio. Este tipo de datos de panel son inestimables para la realización de estudios metodológicos y la exploración de las trayectorias de salud y las trayectorias vitales complejas, incluidas las de la educación, la movilidad social y profesional, la evolución de la composición familiar y otras, que son difíciles, si no imposibles o demasiado costosas de estudiar a partir de una sola fuente de datos.

Recuadro 26

Estudios longitudinales de panel creados mediante la vinculación de los asientos del registro civil con los datos individuales del censo

Francia lanzó su “échantillon démographique permanent” (“muestra demográfica permanente”) con el 1% de su cohorte de nacimientos de 1967 y el censo de 1968. A finales de 2013, la muestra había aumentado a 2,7 millones, con las personas enumeradas en los censos de 1968, 1975, 1982, 1990 y 1999, y anualmente desde 2004. Desde el principio, cada año, se rastrean todos los acontecimientos vitales de todas las personas nacidas en los primeros cuatro días de octubre. El tamaño de la muestra se ha cuadruplicado desde 2004 para el registro civil y desde 2008 para el censo, ya que se han añadido las personas nacidas el 2, 3, 4 o 5 de enero o los cuatro primeros días de abril o julio para ser vigiladas en el panel.

El equivalente británico es el Estudio Longitudinal, basado en los censos de 1971, 1981, 1991, 2001 y 2011. Los registros del censo se vinculan con los datos sobre los acontecimientos vitales para crear una muestra del 1% de la población de Inglaterra y Gales. Más recientemente, se han iniciado estudios paralelos en Escocia e Irlanda del Norte. El Estudio Longitudinal Escocés comenzó con datos del censo de 1991 y el Estudio Longitudinal de Irlanda del Norte con datos del censo de 2001.

En los Estados Unidos de América, el Estudio Longitudinal Nacional de la Mortalidad se basa en una muestra aleatoria de la población no institucionalizada y, desde 1973, ha seguido a un millón de encuestados de las actuales encuestas de población, suplementos sociales y económicos anuales y un subconjunto del censo de 1980, combinado con información de certificados de defunción para identificar el estado de la mortalidad y la causa de muerte. El estudio permite investigar las diferencias sociales, económicas, demográficas y ocupacionales en la mortalidad (total y por causa).

El Estudio de la Mortalidad del Censo de Nueva Zelanda vincula de manera anónima y probabilística todos los datos del censo (1981, 1986, 1991, 1996, 2001 y 2006) con los registros de defunciones durante los tres años siguientes (para las cohortes de 1981, 1986, 1991 y 1996), o cinco años para las cohortes más recientes (2001 y 2006). Esta vinculación ha permitido estudiar las desigualdades socioeconómicas y étnicas en materia de mortalidad y abordar las cuestiones del sesgo numerador/denominador para la notificación de la etnia en los censos en comparación con los datos de mortalidad del registro de defunciones.

En 2005, Suiza creó la Cohorte Nacional Suiza, que es una vinculación a nivel nacional de los registros anonimizados del censo y del registro de defunciones que incluye a todos los residentes enumerados en los censos nacionales de 1990 y 2000. Se utilizaron métodos determinísticos y probabilísticos de vinculación de registros para vincular los registros censales anonimizados con los registros de defunción o emigración de 1991 a 2008.

¹³⁸ Tony Blakely, Alistair Woodward y Clare Salmond, “Anonymous linkage of New Zealand mortality and census data”, *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, vol. 24, núm. 1 (2000), págs. 92-95; Sarah Hill, June Atkinson y Tony Blakely, “Anonymous record linkage of census and mortality records: 1981, 1986, 1991, 1996 census cohorts”, Informe técnico núm. 3 de la NZCMS (Wellington, Departamento de Salud Pública, Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud de Wellington, Universidad de Otago, 2002); www.otago.ac.nz/wellington/departments/publichealth/research/hirp/otago020541.html.

¹³⁹ Matthias Bopp and others, “Cohort profile: the Swiss national cohort – a longitudinal study of 6.8 million people”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 38, núm. 2 (abril de 2009), págs. 379-384; www.swissnationalcohort.ch.

499. La capacidad de la autoridad del registro civil para compartir información con otros organismos gubernamentales debe estar regulada por el marco legal, que establece condiciones y límites, especifica los organismos asociados y establece otras disposiciones. El marco legal del sistema de registro civil establece una fuente de información continua, que sirve para una amplia gama de actividades y programas. En la sección D del capítulo I se examina el marco legal de forma detallada.

500. La evaluación continua del impacto y los resultados de los programas nacionales de salud y la identificación de las pautas de salud de la población requieren el acceso a información sanitaria y demográfica apropiada. El programa de registro puede proporcionar este tipo de información para la planificación de nuevos programas y para la evaluación de los efectos de los programas existentes. Ya sea que se trate de la salud materno-infantil, las actividades de planificación familiar o la salud general, se dispone de información sobre las pautas de fecundidad y mortalidad de la población, los nacimientos y las defunciones, según las características de salud, demográficas y geográficas de cada persona. Esta información puede utilizarse para perfilar el impacto de las actividades de los programas en curso, y puede conducir a la planificación y la evaluación de los programas. La información de los registros individuales, complementada con datos resumidos de las estadísticas vitales para las variables relevantes, constituye un mecanismo eficaz para determinar nuevas orientaciones para diversos programas.

501. Otro ámbito en el que la información de registro es utilizada por diferentes organismos gubernamentales es la asignación de fondos, recursos humanos, suministros y servicios. La implementación de programas como los de educación, atención de la salud materno-infantil, planificación familiar, mantenimiento de registros de salud y enfermedades, y las pautas y la situación de la salud de la población requiere decisiones bien estructuradas y compromisos de recursos. Para hacer esto de manera efectiva, se necesita una base de información sólida, precisa y fiable. En algunos casos, esta base puede ser proporcionada por datos resumidos de estadísticas vitales y, en otros, por información específica de registros individuales. En esta última situación se recurre al sistema de registro civil para el suministro de datos a nivel individual. Cuando se han de asignar fondos a programas basados en acontecimientos individuales, el proceso de adopción de decisiones necesita información a ese nivel, y esta se obtiene del sistema holístico bien diseñado y gestionado de registro civil, registros de población y gestión de la identidad.

C. Aplicaciones de las estadísticas vitales

502. La información de registro descrita anteriormente se utiliza principalmente a nivel individual. Además de estas aplicaciones importantes, el sistema de registro proporciona la base de datos, que contiene microdatos (a nivel individual), para la preparación de archivos de datos de estadísticas vitales que abarcan la natalidad, la fecundidad, la mortalidad, el matrimonio, el divorcio y determinados perfiles de población. Los datos estadísticos tienen usos más amplios en el nivel descriptivo o analítico general. La base de datos sirve para una multitud de propósitos en términos cuantitativos; ofrece la capacidad de extrapolar, estimar o proyectar características concretas sobre la base de los datos anteriores. Esto permite más aplicaciones, algunas de las cuales pueden estar relacionadas con condiciones ajenas al programa de registro. A continuación se describen varios ámbitos de aplicación dentro del organismo de estadística, de forma conjunta con otros organismos y programas, y a nivel nacional.

1. Aplicaciones intrainstitucionales de las estadísticas vitales

503. El conocimiento dentro de un plazo apropiado del tamaño y las características de la población de un país es un requisito previo para la planificación social y económica y la adopción de decisiones informadas. Las estadísticas vitales y su posterior análisis e interpretación son esenciales para el establecimiento de objetivos y la evaluación de planes sociales y económicos, incluida la supervisión de programas de intervención en materia de salud y población, y la medición de importantes indicadores demográficos del nivel o la calidad de vida, como la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil¹⁴⁰. Las estadísticas vitales deben obtenerse preferiblemente a través de un sistema completo de registro civil, ya que es la fuente ideal para obtener información precisa, completa, puntual y continua sobre los acontecimientos vitales. Además, las estadísticas vitales derivadas del sistema de registro civil y de los correspondientes registros de población pueden incluir estadísticas anuales de flujos para las divisiones civiles más pequeñas que ningún otro sistema de recopilación de datos puede proporcionar.

504. En el modelo en el que los componentes de registro civil, registros de población y gestión de la identidad se entrelazan en un sistema holístico, las actividades de estadísticas vitales suelen alojarse en la oficina nacional de estadística, ya que la centralización de toda la labor estadística del país mejora la calidad y la eficiencia de la producción de estadísticas oficiales. Este modelo holístico también permite forjar vínculos con otras fuentes. Entre los ejemplos de indicadores y medidas específicos calculados en la oficina nacional de estadística figuran las tasas de mortalidad infantil, las tasas brutas de nacimientos, defunciones, muertes fetales, matrimonios y divorcios, las tasas totales de fecundidad, las tasas por edades, las tasas de fecundidad, mortalidad y matrimonios, las tablas de vida, la esperanza de vida al nacer y las tasas de mortalidad por causa. Estos indicadores y medidas específicos están disponibles no solo para el país en su conjunto y sus divisiones principales, sino también para zonas geográficas pequeñas. La oficina nacional de estadística elaboraría estas estadísticas básicas para otros programas y organismos que se ocupan de materias como la medicina, la salud, la vivienda, los servicios sociales, la educación, la planificación económica y la cartografía de los riesgos de desastres naturales, entre otras. Los datos demográficos se utilizarían de manera directa para fines nacionales dentro del organismo en cuestión.

505. Muchas de las aplicaciones descritas en la subsección anterior relativas a la información de registro a nivel individual tienen aplicaciones estadísticas similares en forma agregada. En el ámbito de la salud materno-infantil, se utilizan estadísticas vitales para calcular las tasas de mortalidad materna, mortalidad infantil, complicaciones del embarazo, el trabajo de parto y el parto, malformaciones y servicios de salud como la atención prenatal y otros servicios gubernamentales relacionados. Estas medidas cuantitativas se utilizan luego en los programas para evaluar la calidad de la atención, los problemas médicos relacionados con los embarazos o los procedimientos de parto, la utilización de los servicios de salud y los resultados sanitarios.

506. Dentro de un organismo responsable de la salud de la población, como el Ministerio de Sanidad, las estadísticas vitales sirven para múltiples propósitos. Las medidas de mortalidad basadas en la información demográfica proporcionada en los registros de defunciones se utilizan para identificar causas específicas de muerte para grupos de población concretos. Cuando las tasas de mortalidad resultan ser significativamente más altas para ciertos grupos, pueden iniciarse estudios para obtener información más detallada o investigaciones epidemiológicas para determinar los factores que causan los aumentos. Los datos geográficos del lugar de residencia o del lugar de ocurrencia, y también del año de ocurrencia, pueden proporcionar información adicional sobre las

¹⁴⁰ Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Rev. 3, párr. 3.

condiciones de salud en lugares y momentos concretos, y son elementos clave para el seguimiento y la evaluación de los programas de intervención.

507. Para evaluar las condiciones de enfermedades que elevan las tasas de mortalidad en una zona determinada, los datos de mortalidad deben ser analizados tanto por la residencia del fallecido como por el lugar donde se produjo el fallecimiento. Las personas pueden infectarse en una zona pero viajar a otra para recibir atención médica. Esto puede dar una falsa idea de dónde está el problema. Es posible que las tasas en la zona de ocurrencia no tengan relación con el lugar donde se sitúa el problema real de la enfermedad. El lugar de residencia y el de ocurrencia son dos variables críticas en la realización de este análisis.

508. Se hace un uso intensivo de los datos de mortalidad en la evaluación de los servicios de salud y en el estudio de los factores ambientales y sociales relacionados con el sistema de salud. Las tasas de mortalidad de los acontecimientos que ocurren en un hospital, clínica u otro tipo de institución específicos pueden compararse tanto con otras instituciones similares como con los promedios nacionales o estatales. Estos datos pueden dar cierta idea de la calidad de los servicios que se prestan, y pueden referirse tanto a la institución como a la persona que presta la atención. Por ejemplo, cuando se menciona en el registro de defunción, las diferencias en las tasas de mortalidad después de procedimientos quirúrgicos para enfermedades cardíacas o cáncer pueden utilizarse para evaluar estos resultados en cuanto a la calidad de la atención, la disponibilidad de recursos o la gravedad de la enfermedad. Luego, los resultados de estos análisis se llevan a los centros sanitarios y a los proveedores para su examen y evaluación a fin de mejorar las condiciones, cuando proceda.

509. Los datos también pueden ser utilizados por los equipos de encuestas de los Gobiernos para tratar de determinar la asignación de recursos y fondos para mejorar los servicios de salud y médicos para la población. En los países donde se realizan encuestas sobre los expedientes médicos para estudiar la utilización y la calidad de los servicios de salud prestados por los proveedores, los resultados de la mortalidad son datos esenciales en el proceso de encuesta.

510. Por lo general, se incluyen más datos en el registro de nacimiento que en el de defunción. Esto crea el potencial para un uso más extenso. De conformidad con las normas internacionales, el registro de nacimiento contendría elementos relativos a la madre, como las características demográficas, los antecedentes de embarazos anteriores y la atención prenatal; en algunos países, los registros de nacimiento también incluyen información sobre servicios o factores de comportamiento, como el tabaquismo, el alcohol o el consumo de drogas. Además, el registro suele contener las condiciones asociadas al embarazo, el método de parto y el resultado del nacimiento. Estos datos forman un gran conjunto de datos sobre la salud para las actividades de examen, evaluación e investigación. Los datos relativos al estado de salud del niño en el momento del parto, la puntuación de Apgar¹⁴¹, el peso al nacer y los defectos congénitos proporcionan una base de datos sustancial para fines de planificación y evaluación, la investigación y las necesidades de servicios de salud de la familia.

511. El carácter amplio y exhaustivo de los datos de las estadísticas vitales para su uso en la investigación, el análisis y la evaluación puede observarse en la mayoría de las publicaciones de salud pública y médicas de los Gobiernos, las organizaciones profesionales y otros organismos públicos y privados. Entre los ejemplos de estadísticas vitales e investigación, en particular si se dispone de un NIP para vincular las diferentes bases de datos, se encuentran: la distribución de las mujeres por paridad (número de nacidos vivos), incluida la investigación sobre la falta de hijos; el análisis de la fecundidad por estratos sociales (nivel de educación, actividad laboral); las desigualdades

¹⁴¹ El test de Apgar, que lleva el nombre de la Dra. Virginia Apgar, la anesthesióloga que la desarrolló en 1952, se introdujo en la década de 1950 como un método sencillo y rápido para evaluar y resumir el estado de salud de un recién nacido. Evalúa al recién nacido sobre la base de cinco criterios (color de la piel, pulso, reflejo de irritabilidad, actividad y esfuerzo respiratorio) en una escala de cero a dos, y la puntuación Apgar resultante va de cero a diez.

sociales en la esperanza de vida (por ocupación y nivel educativo); y la integración de los inmigrantes por duración de la residencia en el país receptor.

2. Uso y aplicaciones interinstitucionales de las estadísticas vitales

512. Las estadísticas vitales son un mecanismo fundamental para apoyar la buena gobernanza, mediante la planificación y la rendición de cuentas basadas en datos. Tienen un valor y una función financiera importantes, ya que son un elemento clave en la planificación y la asignación de recursos a nivel nacional y subnacional. El acceso a la base de datos de estadísticas vitales por parte de otros organismos es importante para organismos como las organizaciones de servicios sociales públicos, las unidades especializadas de investigación independiente y los centros médicos, así como para la preparación de perfiles de población y para fines educativos.

513. Estos programas se basan en las estadísticas de natalidad, fecundidad y mortalidad para abordar cuestiones de actualidad, determinar tendencias y proyectar nuevas orientaciones en relación con los acontecimientos que se están examinando. Los programas de servicios sociales utilizan los datos sobre la natalidad para identificar los perfiles geográficos o demográficos de alta fecundidad que afectan a las prestaciones y los servicios dirigidos a las mujeres y los niños. En particular, los datos de natalidad y fecundidad se utilizan para orientar los planes de construcción o apertura de nuevas escuelas. De manera similar, la planificación urbana, en general, está muy relacionada con las estadísticas vitales.

514. Los programas sociales y de salud utilizan los datos sobre la mortalidad para prestar apoyo a las familias en las zonas que tienen grandes dificultades en relación con epidemias u otros problemas de salud que requieren servicios de apoyo. Mediante la vinculación de los registros de los servicios sociales y los datos de las estadísticas vitales, se pueden elaborar perfiles familiares para su utilización en la asignación de recursos. Las asignaciones pueden basarse en características como el número de hijos, la monoparentalidad, los problemas de salud y la disponibilidad de atención médica en lugares geográficos específicos.

515. Los organismos que mantienen datos sobre determinadas características de la salud, por ejemplo, sobre categorías de enfermedades y condiciones médicas o de salud específicas, o que se encargan de las actividades de planificación y evaluación, necesitan tener acceso a los datos y la información del sistema de estadísticas vitales. El número de personas que mueren a causa de una determinada enfermedad es una información valiosa para los organismos o programas que se ocupan de la enfermedad en cuestión. Los datos más completos y puntuales provienen de la base de datos de estadísticas vitales. Un organismo que tenga la responsabilidad de construir centros sanitarios o reubicar clínicas o proveedores de atención médica en función de las condiciones de salud, o de proponer nuevos recursos para satisfacer las necesidades de atención médica actuales o previstas, debe tener acceso a las estadísticas vitales.

516. La información cuantitativa es fundamental para la realización de estos programas. Las tasas de enfermedades específicas, la proporción de acontecimientos que ocurren en lugares o instituciones concretas y las tasas relativas de cambio y tendencias a lo largo del tiempo ofrecen indicadores valiosos para que el organismo adopte decisiones y adapte los recursos a su mejor utilización.

517. Unas tasas altas de recién nacidos con bajo peso al nacer, defectos de nacimiento y mortalidad infantil en la base de datos de estadísticas vitales pueden ayudar a definir dónde deben ubicarse los próximos programas de salud infantil. Esta información

puede indicar los problemas de salud en los que deben centrarse los programas. Unas tasas altas de fecundidad en grupos de edad específicos pueden proporcionar la información necesaria para reorientar un programa de planificación familiar. Unas tasas altas de mortalidad en zonas geográficas, grupos de población o centros sanitarios concretos proporcionan los datos necesarios para que el organismo de salud realice encuestas y revise los registros para determinar las causas.

518. Los organismos suelen necesitar datos cuantitativos para mantener el apoyo al programa o a la función del organismo. Dependiendo del ámbito de responsabilidad del organismo o programa, las estadísticas vitales representan una fuente de información fundamental para la preparación de resúmenes descriptivos y perfiles de determinadas categorías de acontecimientos vitales. Estos acontecimientos pueden detallarse más por zonas geográficas, perfiles demográficos, tipos de proveedores de atención de la salud y grupos de población específicos, y pueden vincularse con otros datos. Los datos proporcionan información integrada para el programa o la función que se examina.

519. Por ejemplo, la dinámica demográfica de los desplazados, los apátridas y los refugiados puede ser diferente de la dinámica demográfica de la población general. Si las estadísticas vitales sobre estos grupos de población son suficientemente completas, puede ser útil que los Gobiernos y los trabajadores humanitarios analicen sus pautas estadísticas, también en comparación con la población general del país. El Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Refugiados y Desplazados Internos fue establecido por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2016 para elaborar directrices sobre estadísticas de refugiados y un informe técnico sobre las estadísticas de desplazados internos¹⁴².

¹⁴² Véase, por ejemplo, el informe sobre el 47º período de sesiones de la Comisión de Estadística (E/2016/24-E/CN.3/2016/34), disponible en <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/Report-on-the-47th-session-of-the-statistical-commission-E.pdf>.

520. Se pueden elaborar medidas e indicadores para determinados acontecimientos vitales para su utilización en el funcionamiento, la evaluación y el análisis de los efectos de los programas. Los elementos de datos que se utilizarán dependerán del objetivo del programa. Las tasas, proporciones, frecuencias y el volumen de los acontecimientos son indicadores y medidas comunes que pueden utilizarse para los programas y funciones del organismo. En el caso de los programas de inmunización de lactantes, el número de lactantes de una zona determinada puede obtenerse de los archivos de estadísticas vitales y esta medida ayudará a definir el nivel de servicio necesario.

521. Los programas de prestación de servicios de atención de la salud, las iniciativas de programas, el análisis de los efectos, la evaluación y la dirección, planificación y desarrollo de programas, así como las actividades de investigación tienen importantes vínculos con el sistema de estadísticas vitales. Las responsabilidades de estas actividades varían entre organismos, programas y organizaciones privadas y voluntarias. Los sistemas de estadísticas vitales deben estar en condiciones de satisfacer estas necesidades; por su parte, los usuarios externos deben disponer de esta información. La participación de estos grupos en la estructura del programa de registro civil es esencial para lograr este objetivo.

522. El uso de los datos puede ser de carácter general, centrándose en las características generales de los acontecimientos vitales. Las tasas de natalidad y mortalidad, la frecuencia de los acontecimientos vitales clasificados por determinadas variables demográficas y geográficas, la distribución de los acontecimientos vitales por tipo de proveedor de servicios y el lugar de ocurrencia del acontecimiento y residencia de la persona ofrecen un panorama estadístico general. Estos datos proporcionan un perfil para los resultados sanitarios de la población, para las subdivisiones geopolíticas hasta las zonas geográficas más pequeñas, y para los establecimientos utilizados para la atención de la salud. También se pueden hacer usos más detallados de los datos de las estadísticas vitales, utilizando variables de resultados específicas, como las mal-

formaciones al nacer, la cantidad de cuidados prenatales por edad o grupo socioeconómico, información específica sobre las causas de la muerte de madres y niños, complicaciones asociadas a los embarazos y causas de muerte específicas para diversas características demográficas.

523. Estos datos detallados pueden utilizarse para vigilar los objetivos de un programa o un organismo determinado o para definir los ámbitos de actividades de investigación médica y sanitaria. En cualquier caso, los elementos de datos para estas aplicaciones llegan a través del sistema de estadísticas vitales y se extienden a un amplio ámbito de uso y aplicación en el campo de la salud.

524. En el plano internacional, las estadísticas vitales son esenciales para la presentación de informes en relación con marcos de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De los 230 indicadores, 19 utilizan los datos de las estadísticas vitales de forma directa, ya sea en el numerador o en el denominador. De estos, 11 forman parte del Objetivo 3, sobre una vida sana y bienestar, en cuya consecución se hace gran hincapié en la información sobre la causa de la muerte. Además, la información sobre la exhaustividad del registro de nacimientos y defunciones se necesita directamente para otros dos indicadores. Muchos otros indicadores utilizan los datos de las estadísticas vitales de manera indirecta para calcular las estimaciones, tasas, proporciones y otras cifras de la población. Entre los ejemplos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que necesitan las estadísticas vitales de forma indirecta figuran los indicadores sobre el acceso a determinados servicios, la propiedad de tierras, la malnutrición, la asistencia escolar, la alfabetización y la violencia de género, entre otras variables.

a) Difusión de las estadísticas vitales

525. La difusión periódica de las estadísticas vitales es uno de los principios del sistema de estadísticas vitales de conformidad con las normas internacionales¹⁴³. La compilación de estadísticas vitales debería alcanzar, como mínimo, dos objetivos: en primer lugar, el suministro de recuentos resumidos totales mensuales o trimestrales de acontecimientos vitales en un plazo lo suficientemente breve como para proporcionar información para programas de intervención sanitaria y de estimación de la población, usos administrativos u otras necesidades, y en segundo lugar, la producción de tabulaciones anuales detalladas de cada tipo de acontecimiento vital clasificado de forma cruzada por sus características demográficas y socioeconómicas. Estas tabulaciones deben ir acompañadas de metadatos, gráficos, mapas y descripciones que favorezcan su análisis y comprensión.

526. Al planificar el programa de tabulaciones detalladas, es importante asegurarse de que se dispone de recursos para completarlas con una periodicidad establecida y de conformidad con un calendario que esté disponible públicamente. Es común que los países fijen una fecha límite para la recepción de datos del año anterior para elaborar sus tabulaciones anuales de estadísticas vitales. Dependiendo del país, esta fecha oscila entre el 1 de febrero y el 1 de marzo de cada año. Un calendario establecido contribuirá a la utilización eficaz del análisis de la interrelación entre los factores demográficos, económicos y sociales en la planificación, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas, y con el fin de formular y evaluar planes económicos y sociales.

527. Existen herramientas que apoyan el diseño y la ejecución del programa anual de difusión de estadísticas vitales compiladas a partir de los datos del registro civil. Entre ellas, cabe destacar la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, que presenta en detalle las tabulaciones recomendadas en su anexo II¹⁴⁴, y las directrices y la plantilla para la elaboración de un informe de esta-

¹⁴³ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Rev. 3, párr. 38.

¹⁴⁴ *Ibid.*, anexo II.

¹⁴⁵ Helge Brunborg y Vibeke Oestreich Nielsen, Oficina de Estadística de Noruega, para la Comisión Económica para África y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, "Guidelines and template for developing a vital statistics report" (Addis Abeba, 2018), disponible en <https://hdl.handle.net/10855/24163>.

dísticas vitales, elaboradas por el Instituto de Estadística de Noruega¹⁴⁵. En la medida de lo posible, las estadísticas deben ser comparables dentro del país, entre las distintas fuentes de datos demográficos y entre los distintos países, a fin de permitir un análisis internacional. Cuando las circunstancias particulares de un país exijan desviaciones de las normas internacionales, la publicación de los datos deberá ir acompañada de una explicación de esas desviaciones y de una indicación de la forma en que el informe nacional puede adaptarse para cumplir o aproximarse a las normas internacionales.

528. Para fines nacionales y subnacionales, un programa anual de tabulación de estadísticas vitales debe proporcionar datos clasificados de acuerdo con la necesidad de estudiar la incidencia, las pautas, las tendencias temporales y los diferenciales geográficos de las características y determinantes más importantes de la fecundidad, la mortalidad, la mortalidad fetal, la nupcialidad y el divorcio, junto con la exploración de sus interrelaciones. Es necesario incluir tabulaciones correspondientes a zonas geográficas pequeñas, así como desgloses por las variables relevantes en el plan de difusión. Además, el programa debería incluir las tabulaciones necesarias a efectos administrativos para evaluar la calidad de las estadísticas vitales, incluidas la exhaustividad y la puntualidad del registro y la exactitud del contenido de los registros (o los formularios de notificación para fines estadísticos, según sea el caso). El programa de tabulación también debería tratar de cumplir los requisitos de las organizaciones internacionales y, siempre que sea posible, ajustarse a las recomendaciones para lograr la comparabilidad internacional.

529. En cuanto a los conceptos básicos de las tabulaciones, estos se refieren a las siguientes características:

- a) *Universalidad*: El marco legal estipula que cada acontecimiento vital que ocurra en la zona geográfica en cuestión debe registrarse una sola vez dentro del período de tiempo en cuestión. En consecuencia, las tabulaciones estadísticas deben abarcar toda la zona geográfica e incluir los acontecimientos de todos los grupos de población dentro de la zona que se produzcan durante el período de tiempo especificado. En general, la tabulación de los datos de un país solo debe incluir los acontecimientos que se produzcan dentro de sus fronteras. Los acontecimientos que ocurren fuera de las fronteras deben incluirse solo cuando se refieren a personas incluidas en el denominador de población para las posibles tasas nacionales, como las muertes de ciudadanos en vacaciones o las muertes de miembros de las fuerzas armadas que ocurren fuera del país. En el caso de los países que deseen aplicar este enfoque, se debe prever el intercambio internacional o bilateral de registros, de modo que los acontecimientos ocurridos a residentes de otros países puedan excluirse de los datos sobre la ocurrencia;
- b) *Tabulación por fecha de ocurrencia*: Aunque se pueden presentar tabulaciones preliminares por fecha de registro para que puedan prepararse lo más rápidamente posible, las tabulaciones definitivas para el período de calendario deben basarse en los acontecimientos que realmente se produjeron durante el período, independientemente de su fecha de registro;
- c) *Tabulaciones por lugar de ocurrencia y lugar de residencia*: Las tabulaciones anuales finales deben prepararse por lugar de residencia. En términos generales, para la tabulación de los acontecimientos en el conjunto del país, hay relativamente poca diferencia entre el lugar de ocurrencia y el lugar de residencia. Para fines analíticos, las tabulaciones finales para las zonas geográficas más pequeñas que el total del territorio nacional, las divisiones civiles principales, las divisiones civiles más pequeñas y las ciudades deben

elaborarse según el lugar de residencia habitual. Sin embargo, como se ha explicado en los párrafos 462 a 466, es necesario preparar tabulaciones por lugar de ocurrencia para fines administrativos o para la evaluación de la cobertura del registro.

530. En el anexo II de la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales* se presentan una lista detallada y especificaciones para un programa anual de tabulación de las estadísticas vitales. Además, se alienta a los países a que publiquen el grado de exhaustividad del registro para cada uno de los acontecimientos vitales, a nivel nacional y subnacional.

531. La expresión “difusión de microdatos de estadísticas vitales” se refiere al desarrollo de mecanismos que permitan a los usuarios acceder a los archivos de registros individuales mantenidos para la producción de estadísticas vitales. En el modelo de registro civil, registros de población y gestión de la identidad, una característica indispensable de este tipo de arreglo es que se basa en registros individuales almacenados en diferentes bases de datos que pueden vincularse con un identificador único, preferiblemente el número de identificación personal. A los efectos de las estadísticas vitales, en la extracción del registro de población normalmente se omitirán los datos que no sean relevantes para la agregación, como el nombre y la dirección, pero se conservará el identificador único y la ubicación.

532. Las directrices para la difusión de microdatos por el servicio nacional de estadística se presentan y elaboran en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*¹⁴⁶. Los mismos principios y protocolos de protección de la confidencialidad se aplican también a los microdatos de las estadísticas vitales, teniendo en cuenta el valor sustancial que esta difusión aporta a la investigación a fondo de los fenómenos demográficos, de salud y sociales. En el recuadro 27 se dan más detalles sobre la forma en que se maneja la difusión de los microdatos de las estadísticas vitales en Noruega.

533. Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales¹⁴⁷ proporcionan una orientación clara para la gestión de las estadísticas oficiales a nivel nacional e internacional. Estos principios hacen especial hincapié en la confidencialidad de la información recogida con fines estadísticos. Por ejemplo, el Principio 6, que rige las actividades estadísticas internacionales, establece: “Los datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.” Además de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, al garantizar la confidencialidad de los microdatos se deben tener en cuenta los cuatro principios siguientes:

- a) *Uso apropiado de los microdatos:* Es apropiado que los microdatos recopilados con fines estadísticos oficiales se utilicen para el análisis estadístico en apoyo de la investigación, siempre que se proteja la confidencialidad;
- b) *Los microdatos solo deben facilitarse con fines estadísticos:* Se debe distinguir entre los usos estadísticos o analíticos y los usos administrativos. En el caso del uso estadístico o analítico, el objetivo es elaborar estadísticas que se refieran a un grupo (ya sea de personas o de entidades jurídicas). En el caso del uso administrativo, el objetivo es obtener información sobre una persona o entidad jurídica en particular para tomar una decisión que pueda beneficiar o perjudicar a esa persona o entidad. Si la utilización de los microdatos es incompatible con los fines estadísticos o analíticos, no se debe facilitar el acceso a los microdatos;

¹⁴⁶ *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, Rev. 3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.XVII.10), párr. 3373-3388.

¹⁴⁷ Resolución 68/261 de la Asamblea General. Texto disponible en <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>.

Recuadro 27**Noruega: microdatos de estadísticas vitales para la investigación**

Las solicitudes de acceso a los datos del Registro Central de Población de Noruega son atendidas por el organismo propietario, la Administración Tributaria Nacional. La Administración Tributaria distribuye los datos directa y diariamente a unos pocos usuarios importantes, entre ellos la Oficina de Estadística de Noruega, la Administración de Trabajo y Bienestar Social de Noruega, la Dirección de Inmigración y la Autoridad Noruega de Cartografía. Otros usuarios (más de 2.200) reciben la información a través de una empresa privada según un acuerdo con la Administración Tributaria. Los usuarios solo pueden recibir datos después de presentar una solicitud en la que se expliquen las razones por las que necesitan los datos. Los usuarios solo reciben los datos del Registro Central de Población a los que tienen derecho por ley.

Por su parte, la Oficina de Estadística de Noruega se ocupa de las solicitudes de microdatos para proyectos de investigación, relativos a personas, establecimientos y empresas (www.ssb.no/en/omssb/tjenester-og-verktoy/data-til-forskning). Los investigadores de instituciones de investigación aprobadas en Noruega tienen que pedir permiso a la Autoridad de Protección de Datos o a uno de los comités regionales de ética para utilizar los microdatos y pagar los gastos de producción de los archivos de datos. Según la Ley de Estadística, no se permite la transferencia de datos personales fuera de las fronteras del país. No ha habido casos muy graves de uso indebido de los datos del Registro Central de Población, pero se ha revelado que, en unos pocos casos, no se respetaron las condiciones para recibir los microdatos, por ejemplo al compartir los datos con otros investigadores o exportar los datos a otros países.

Los microdatos se anonimizan antes de su difusión, lo que significa que las variables que pueden utilizarse para identificar directamente a una persona, como el nombre y el NIP, se eliminan del archivo. Dado que todavía es posible que se utilicen otras variables, como la dirección, la fecha de nacimiento completa, etcétera, para identificar a las personas, los usuarios deben firmar un acuerdo de confidencialidad. Además, los microdatos se difunden para un proyecto específico y deben eliminarse cuando se termina el proyecto de investigación en cuestión. Entre los microdatos que pueden difundirse para la investigación figuran los datos de registros administrativos, censos de población y encuestas por muestreo relacionados con ámbitos como el mercado de trabajo, la población, la seguridad social, los ingresos, el patrimonio, la educación y el nivel educativo, la salud y los establecimientos y empresas.

De conformidad con la nueva Ley del Registro de Población, programada para entrar en vigor en 2017, las autoridades públicas y las empresas podrán obtener información no confidencial del Registro Central de Población mediante listas basadas en números de identificación personal. Las empresas privadas y los particulares podrán obtener del Registro información no confidencial sobre personas identificables nombradas. El principio de confidencialidad no se aplicará a elementos de información como el nombre, la fecha y el lugar de nacimiento, el sexo, el número de identificación personal, la ciudadanía, el estado civil y la fecha de defunción. Los elementos confidenciales incluirán la dirección, los padres, el cónyuge, los hijos y la adopción.

- c) *El suministro de microdatos debe estar en consonancia con las disposiciones legales y otras disposiciones necesarias para garantizar la protección de la confidencialidad de los microdatos divulgados:* Debe haber disposiciones legales que protejan la confidencialidad antes de que se divulguen los microdatos. No obstante, las disposiciones legales deben complementarse con medidas administrativas y técnicas para regular el acceso a los microdatos y garantizar que no se puedan divulgar los datos individuales;

- d) *Los procedimientos para el acceso de los investigadores a los microdatos deben ser transparentes y estar disponibles públicamente, al igual que la información sobre los usos y los usuarios de los microdatos:* Este principio es importante para reforzar la confianza del público en que los microdatos se están utilizando adecuadamente y para demostrar que las decisiones sobre la divulgación de microdatos se adoptan sobre una base objetiva.

b) Aplicaciones demográficas

534. El uso de las estadísticas vitales en el ámbito del análisis demográfico depende en gran medida de la calidad y la exhaustividad de los datos. La exactitud y la puntualidad de los datos son factores importantes para el uso demográfico en análisis de la mortalidad, la natalidad, la fecundidad, la nupcialidad y la población.

535. El análisis demográfico relacionado con la natalidad y la fecundidad también requiere variables específicas, muchas de las cuales se incluyen en los archivos de estadísticas vitales. Entre las características importantes para la medición y el análisis de la fecundidad para fines relacionados con la población figuran la edad y el estado civil de la madre, la paridad, el orden de nacimiento y la residencia. Otros factores que pueden afectar a los niveles de fecundidad también son elementos de datos esenciales, como la raza y la etnia, la edad de los padres, el estado civil, la situación social y económica y el nivel educativo. Estos datos proporcionan información básica sobre los factores que pueden afectar a la fecundidad de los grupos de población y al crecimiento demográfico.

536. Entre las medidas para el análisis demográfico figuran las tasas de fecundidad por edades, las tasas de fecundidad dentro de las cohortes de matrimonios, las probabilidades de nacimiento basadas en la edad de la madre, y diversas subcategorías de tasas de natalidad y fecundidad. En muchos casos, la utilización de esos datos del sistema de estadísticas vitales requerirá su vinculación con los datos del censo u otros datos de encuestas. Esto hace que los datos sean eficaces para los análisis demográficos relacionados con el crecimiento natural y el cambio de la población. Las estadísticas vitales se utilizan a menudo para evaluar la calidad de los censos de población, comparando el número total de nacimientos o defunciones en ambas fuentes.

537. Los datos de mortalidad del sistema de estadísticas vitales pueden proporcionar indicaciones sobre las variaciones en las características de los fallecidos y la causa de la muerte. Estas son variables importantes en el análisis demográfico de la mortalidad. Dos de las variables más críticas asociadas con el análisis demográfico relacionado con la mortalidad son la edad y el sexo del fallecido. La relación entre el riesgo y la causa de la muerte, por un lado, y la edad y el sexo, por el otro, las convierte en factores importantes en el análisis demográfico de la mortalidad. El hecho de que la mortalidad varía según el sexo, la zona geográfica, el estado civil, las condiciones socioeconómicas y la disponibilidad de recursos sanitarios hace que estas características sean esenciales en el análisis de la mortalidad. Muchas de estas variables forman parte de la base de datos de estadísticas vitales derivada del programa de registro. Para los elementos que no se recogen en el registro, se pueden explorar otras opciones para obtener los datos. Estas podrían ser, por ejemplo, la realización de encuestas que utilicen los registros vitales como marco para identificar y localizar a las personas para la muestra. Otra opción sería recurrir a otras bases de datos administrativas que contienen los datos.

538. Los datos de mortalidad del sistema de estadísticas vitales también se utilizan en la elaboración de tablas de vida para medir la mortalidad. La tabla de vida básica proporciona datos sobre la mortalidad, la esperanza de vida y la supervivencia. Otras aplicaciones incluyen la proyección del tamaño de la población, el crecimiento natural

¹⁴⁸ Tom Moultrie y otros, eds., *Tools for Demographic Estimation* (París, Unión internacional para el estudio científico de la población, 2013), disponible en <http://demographicestimation.iussp.org/>; *Manual sobre la recolección de datos de fecundidad y mortalidad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.03.XVII.11).

de la población y la esperanza de vida para determinadas subcategorías. Los datos de mortalidad son esenciales para la elaboración de la tabla de vida. Las aplicaciones de las tablas de vida y los datos de mortalidad, natalidad y fecundidad del sistema de estadísticas vitales se describen en detalle en varias publicaciones¹⁴⁸.

539. Las estadísticas vitales pueden proporcionar algunos de los elementos de datos esenciales para la preparación de las estimaciones y proyecciones de población. El proceso básico consiste en utilizar el número de nacimientos y defunciones y una medida de la migración, que puede obtenerse de otras fuentes a menos que se disponga de un registro de población. Estos datos pueden utilizarse para actualizar un censo de población realizado anteriormente. El aumento natural de la población basado en la información sobre nacimientos y defunciones, combinado con la migración neta, puede utilizarse para actualizar un recuento censal anterior. Otro método, el de las tasas vitales, utiliza las tasas de natalidad y mortalidad de determinadas zonas geográficas, combinadas con un recuento censal anterior, para producir una estimación intercensal de la población residente total.

540. Existen diversas metodologías para la elaboración de estimaciones y proyecciones de la población para el país en su conjunto o para determinadas zonas geográficas. Muchas de ellas incluyen datos de estadísticas vitales cuando se determina que el programa de registro ha proporcionado una información adecuada (véase el recuadro 28 para un ejemplo de cómo los resultados del censo y las estadísticas vitales se utilizan conjuntamente para ayudar en la elaboración de estimaciones de población a nivel subnacional). Cuando el programa de registro no ha alcanzado niveles adecuados de exhaustividad o exactitud y puntualidad en la notificación, se utilizan otras fuentes de datos, pero los métodos se vuelven más complejos y menos fiables.

Recuadro 28

Túnez: asignación de nacimientos a nivel subnacional para la producción de estimaciones de población, aplicada por el Instituto Nacional de Estadística

La Ley de Registro de Túnez exige que tanto los nacimientos como las defunciones se registren en el municipio o centro de registro civil más cercano al lugar donde se produjo el hecho. Sin embargo, no todas las gobernaciones (divisiones civiles principales) tienen hospitales o clínicas, lo que obliga a las mujeres que residen en esas gobernaciones a dar a luz y registrar a sus bebés en una gobernación que no es su residencia habitual. Dado que el lugar de residencia habitual no se registra en el sistema de registro, esto plantea un problema a la hora de elaborar estimaciones de población a nivel de gobernación. El Instituto Nacional de Estadística resuelve este problema utilizando la distribución geográfica de los niños menores de un año observada en el censo de población y la aplica al número total de nacimientos del sistema de registro civil.

Capítulo VII

Digitalización del registro civil y las estadísticas vitales

A. Introducción

541. El rápido desarrollo y la disponibilidad cada vez mayor de la tecnología de la información han facilitado la transformación de los procesos de registro civil y de estadísticas vitales de los formatos impresos a los electrónicos. Sin embargo, para ser exitosa, esta transformación requiere un proceso de diseño y aplicación cuidadoso y deliberado. Los temas que se tratan en el presente capítulo comprenden los detalles técnicos de la digitalización de los sistemas de registro civil y de estadísticas vitales y sus componentes específicos. Sobre la base de la guía *Civil Registration and Vital Statistics Digitisation Guidebook* (versión 0.10)¹⁴⁹, en el presente capítulo se esbozan las consideraciones y los procesos de preparación, análisis, diseño y aplicación para la digitalización eficaz de un sistema de registro civil y estadísticas vitales.

542. Como ya se ha mencionado en este manual, las estadísticas vitales y el registro civil son entidades separadas, pero es fundamental que se establezcan, mantengan y utilicen como componentes de un sistema coordinado y coherente de registro y producción de estadísticas vitales. Además, la aparición de interconexiones entre el registro civil y los sistemas actuales de gestión de la identidad añade una dimensión más a la estructura del sistema de registro civil y de estadísticas vitales. En la figura 1 en el capítulo I se ofrece una representación gráfica de estas relaciones y funcionamiento. El registro civil se define como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y las características de los acontecimientos vitales de la población, según lo previsto por decreto o reglamento de conformidad con los requisitos legales de cada país¹⁵⁰. Es importante destacar la universalidad en relación con los derechos de las personas con respecto al registro de los hechos vitales; en este contexto, las leyes, políticas, normas y reglamentos no deben ser un obstáculo para la realización de este derecho. En particular, el registro de los acontecimientos debe realizarse aunque haya expirado el plazo fijado por la ley, e independientemente de la condición migratoria, la ciudadanía y cualquier otra solicitud que pueda obstaculizar el registro de los hechos vitales ocurridos en el territorio. El registro civil se lleva a cabo principalmente con el fin de realizar los documentos previstos por la ley. La utilidad de estos registros como la mejor fuente de estadísticas vitales está sobradamente demostrada. Los procedimientos de registro de acontecimientos vitales son igualmente importantes para el registro civil como ejercicio legal y para las estadísticas vitales como fuente de información estadística; de ahí que las tareas que realizan los registradores civiles y las de los estadísticos sean interdependientes¹⁵¹.

¹⁴⁹ Véase www.crvs-dgb.org/en/; guía disponible en www.crvs-dgb.org/wp-content/uploads/2015/11/crvs-dgb-0.10-FINAL-EN-ALL.pdf.

¹⁵⁰ *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.XVII.10), párr. 279.

¹⁵¹ *Ibid.*, párr. 274.

B. Resumen general

543. La digitalización de los procesos administrativos es un elemento indispensable de los enfoques contemporáneos de las funciones gubernamentales. En su significado esencial, “digitalizar” se refiere a la generación de una serie de números que representan un documento, una señal, etcétera. El término también se utiliza comúnmente para describir el proceso por el que una pieza de información se convierte en un código binario único. En teoría, la información digital no está sujeta a daños o degradación a lo largo del tiempo, ya que consiste en cadenas de números grabados y almacenados en un dispositivo apropiado. Como la digitalización de un determinado proceso o información no es posible sin el uso de la tecnología de la información, el significado del término abarca también la informatización de esos procesos e información, es decir, el uso de la automatización por medio de ordenadores y programas informáticos.

544. En el contexto de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales, registros de población y gestión de la identidad, la digitalización se refiere al desarrollo de un sistema de información empresarial, es decir, un sistema de información que proporcione una plataforma tecnológica que permita a todos los componentes integrar y coordinar los procesos operativos sobre una base sólida¹⁵². Es necesario contar con un sistema funcional para que la información se transforme y digitalice con éxito. Además, aunque un sistema funcione sin problemas cuando no está automatizado, la digitalización debe llevarse a cabo con cuidado, evitando la aplicación precipitada de herramientas tecnológicas y guiándose por las normas internacionales, en particular la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*.

545. Teniendo en cuenta que los sistemas de información tienden a ser bastante complejos y de múltiples capas, entre las novedades recientes cabe mencionar la introducción de una disciplina separada, la gobernanza de la tecnología de la información empresarial, que se ocupa principalmente de organizar los recursos de una empresa u organización con el fin de satisfacer a las partes interesadas. La gobernanza de la tecnología de la información empresarial tiene por objeto garantizar que los objetivos estratégicos de alto nivel se ajusten a las actividades a nivel operativo y a los resultados del trabajo¹⁵³. Permite elaborar mapas precisos que permitan a todas las partes interesadas comprender los procesos operativos, aunque no comprendan plenamente la tecnología de la información.

546. En este contexto, la noción de “proceso operativo” se define en la guía *Civil Registration and Vital Statistics Digitisation Guidebook* citada anteriormente como un conjunto autónomo y lógico de actividades realizadas por seres humanos o máquinas con el fin de lograr un objetivo operativo específico. A raíz de acontecimientos específicos, un proceso operativo tiene uno o más resultados que pueden dar lugar a la terminación del proceso, o su traspaso a otro proceso. A menudo se presenta en forma de una figura o mapa y se compone de un conjunto de tareas o actividades interrelacionadas que resuelven una cuestión particular. Un proceso operativo comprende un trabajo de principio a fin que aporta valor a los usuarios y puede implicar el traspaso de límites funcionales.

¹⁵² En el capítulo V del presente manual se examina la integración operativa para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad.

¹⁵³ Véase ISACA, *Getting Started with Governance of Enterprise IT* (GEIT), Libro Blanco de ISACA (ISACA, 2015). Disponible en www.isaca.org/Knowledge-Center/Research/Documents/Getting-Started-With-GEIT_whp_Eng_0314.pdf?regnum=353307.

547. El primer paso para aplicar estos mecanismos contemporáneos y su lógica operativa es desarrollar una comprensión clara de los procesos operativos actuales e ideales y de sus partes interesadas. En los capítulos II y III del presente manual se desarrollan estas cuestiones, y en el capítulo V se presenta la integración de las funciones y componentes del registro civil, las estadísticas vitales, el registro de población y la gestión de la identidad. Por consiguiente, este capítulo se centrará en los detalles técnicos de la aplicación del paradigma del sistema de información empresarial y las características de la gobernanza de la tecnología de la información empresarial adaptada al registro civil y las estadísticas vitales, que luego lleva a la alimentación de los registros de población y los sistemas de gestión de la identidad. Cada vez más países están introduciendo tarjetas de identidad y sistemas de gestión de la identidad con marcadores biométricos. Estos sistemas tienen un gran potencial para mejorar las estadísticas vitales, pero a menudo esto no se realiza. Algunos de estos sistemas de identidad están estrechamente vinculados al sistema de registro civil, mientras que otros tienen poca o ninguna relación. Una base de datos que incluya todos los números de identidad con datos sobre las personas puede convertirse en un registro de población si se actualiza periódicamente con los datos de nacimientos, defunciones y migraciones. Esta transición es particularmente suave si los números de identidad se asignan al nacer, en lugar de cuando una persona alcanza la edad requerida.

548. La principal referencia en este contexto es la guía *Civil Registration and Vital Statistics Digitisation Guidebook* antes citada, que se elaboró con el fin de apoyar el Programa africano de mejora acelerada del registro civil y las estadísticas vitales, un programa regional desarrollado en cumplimiento del compromiso político y las directrices de política de los ministros encargados del registro civil de reformar y mejorar los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en el continente africano¹⁵⁴.

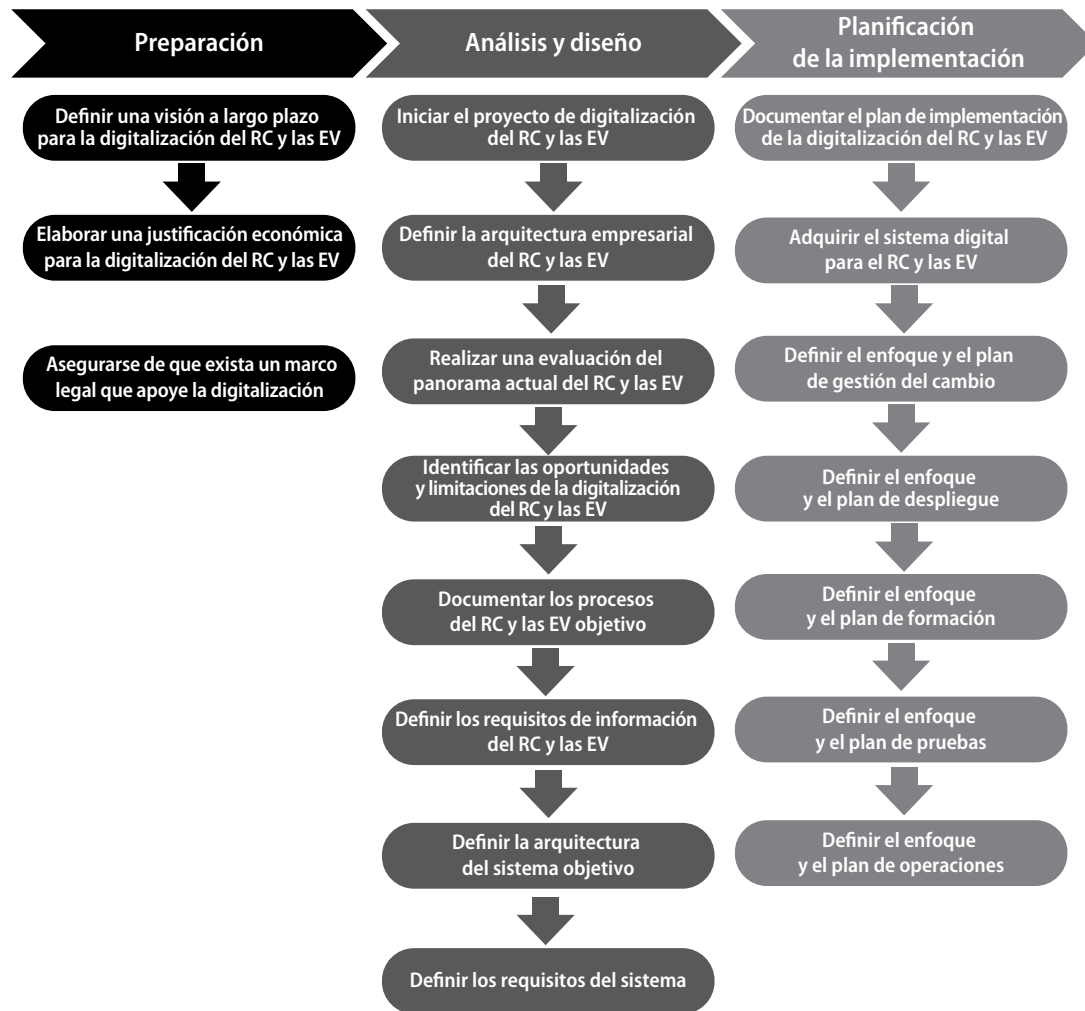
¹⁵⁴ Para más información, véase www.apai-crvs.org/.

C. Elaboración de mapas

549. El marco general para la aplicación de un sistema de información empresarial eficiente debe adaptarse al proceso de llevar a cabo el registro civil de todos los diversos acontecimientos vitales, recopilar la información necesaria, asegurar la producción de estadísticas vitales completas y generar datos para los registros de población. En la figura 14 se presenta el ciclo de vida de la digitalización del registro civil y las estadísticas vitales.

550. A continuación se presenta cada una de las fases y actividades recomendadas en una secuencia prescrita que puede realizarse en su totalidad o paso a paso, dependiendo del sistema, los interesados y los recursos disponibles.

Figura 14
Ciclo de vida del proyecto de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales



Fuente: Adaptado de la guía en línea *Civil Registration and Vital Statistics Digitisation Guidebook*, disponible en www.crvs-dgb.org/en/.

1. Fase de preparación

551. Las actividades de la fase de preparación deben completarse antes de iniciar un proyecto de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales. Esta fase incluye la alineación con el programa más amplio de fortalecimiento del registro civil y las estadísticas vitales de un país y sienta las bases para la justificación económica de un registro civil y estadísticas vitales digitalizados. Comprende los siguientes pasos:

- a) *Definir una visión a largo plazo para la digitalización:* La visión a largo plazo para la digitalización describe un estado futuro deseado para el registro civil y las estadísticas vitales que puede lograrse específicamente mediante el uso de las tecnologías digitales. En consonancia con un plan estratégico para el registro civil y las estadísticas vitales, la visión a largo plazo se basará en necesidades de alto nivel y marcará la dirección del proyecto de digitalización;

- b) *Elaborar una justificación económica para la digitalización:* En la justificación económica se examina la manera en que la tecnología puede proporcionar un medio eficiente y rentable para mejorar los sistemas y procesos del registro civil y las estadísticas vitales. El documento debería utilizarse para indicar los beneficios previstos de la digitalización, generar apoyo de los principales interesados, justificar los gastos de inversión en tecnología y recaudar fondos para la implementación del proyecto. La justificación económica se desarrolla en dos partes. En la justificación económica inicial desarrollada en esta actividad, se esbozan los costes reales de la fase de análisis y diseño y los costes indicativos de la plena aplicación. Esta justificación económica se revisará y actualizará al comienzo de la fase de implementación para reflejar con mayor exactitud las conclusiones de la fase de análisis y diseño, incluida una representación exacta del sistema digital de registro civil y estadísticas vitales definido y los beneficios y costes asociados a su aplicación;
- c) *Asegurarse de que exista un marco legal que apoye la digitalización:* Se elabora o revisa un marco legal apropiado para un sistema nacional de registro civil que destaque su función estadística y tenga en cuenta el sistema de gestión de la identidad, en el contexto de la administración electrónica. Se identifican las lagunas en el marco legal actual y se elabora un plan para adaptarlo a las necesidades de un sistema digitalizado.

2. Fase de análisis y diseño

552. Las actividades mencionadas en la fase de análisis y diseño deben proporcionar una orientación paso a paso sobre la forma de alinear la tecnología de la información y comunicación con las necesidades operativas del registro civil y las estadísticas vitales. El seguimiento de las actividades de manera secuencial garantizará que el contexto pertinente del país se analice a fondo y sea rastreable, desde los requisitos operativos del registro civil y las estadísticas vitales hasta los requisitos detallados para un sistema propicio para el registro civil y las estadísticas vitales. Este proceso comprende las siguientes etapas:

- a) *Iniciar el proyecto de digitalización:* A fin de implementar con éxito un proyecto de digitalización, es fundamental que este se inicie de manera estructurada, definiendo claramente las expectativas y normas para todos los actores e interesados pertinentes. Para ello, debe crearse un documento de iniciación del proyecto en el que se documenten formalmente el propósito, el enfoque, las normas y los plazos de la fase de análisis y diseño. El documento de iniciación del proyecto debería compartirse con todas las partes pertinentes, de modo que se reconozcan y acepten el alcance de su trabajo y sus funciones y responsabilidades antes del comienzo oficial del trabajo. En las actividades posteriores, esta planificación previa del proyecto ayudará a orientar la adopción de decisiones y la gestión del proyecto y se actualizará para reflejar el cambio de orientación de las actividades al comienzo de la fase de implementación;
- b) *Definir la arquitectura empresarial del registro civil y las estadísticas vitales:* El propósito de definir una arquitectura empresarial es construir un entendimiento común del propósito, las funciones y las necesidades de la organización, a fin de guiar y gestionar las actividades y el cambio de la organización. En este contexto, la organización comprende las autoridades responsables del registro civil y las estadísticas vitales. Los pasos siguien-

tes del proceso de digitalización deben estar alineados con los principios organizativos definidos en la arquitectura empresarial; en otras palabras, los sistemas y procesos digitalizados que se pretenden crear deben cumplir los requisitos operativos;

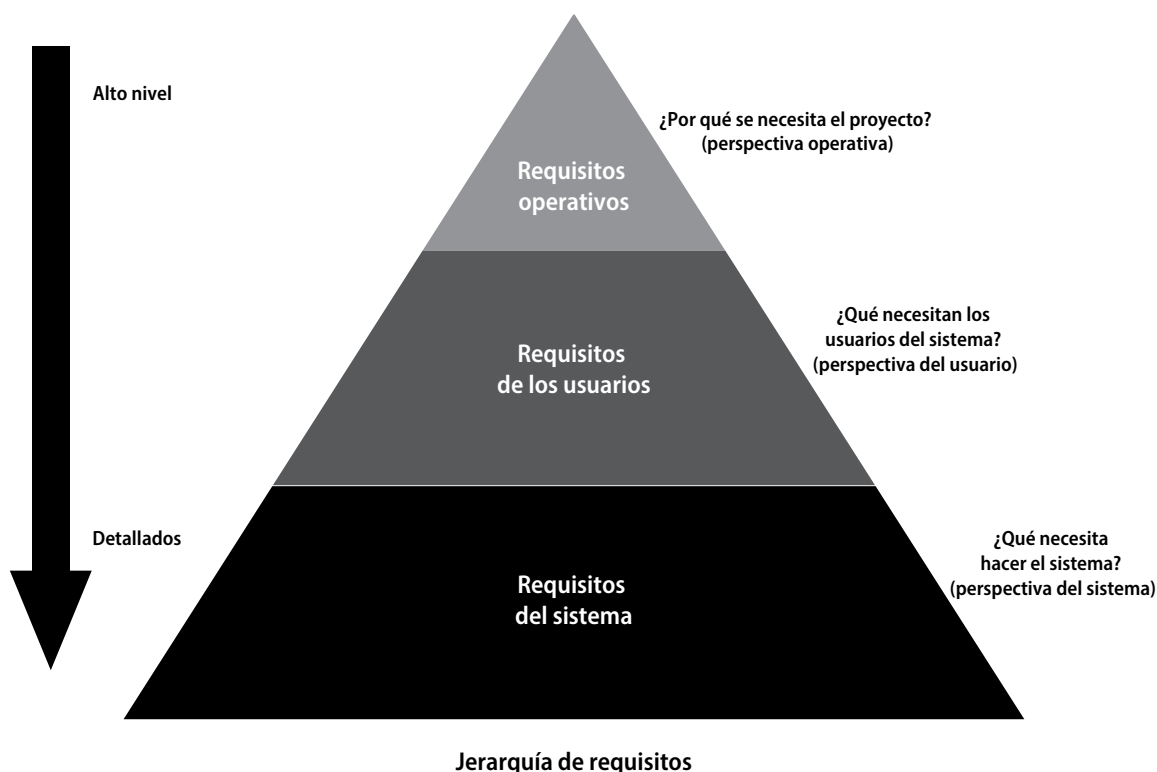
- c) *Realizar una evaluación del panorama actual del registro civil y las estadísticas vitales:* A fin de determinar las tecnologías apropiadas para apoyar el registro civil y las estadísticas vitales, debe realizarse una evaluación de la situación actual para comprender los puntos fuertes y débiles del panorama existente, incluidos varios componentes documentados en la arquitectura empresarial, como los procesos operativos del registro civil y las estadísticas vitales. Basar las decisiones tecnológicas posteriores en las conclusiones de esta evaluación garantizará que las intervenciones tecnológicas aborden directamente las debilidades identificadas¹⁵⁵;
- d) *Identificar las oportunidades y limitaciones de la digitalización:* A fin de determinar las tecnologías apropiadas que son viables en el contexto actual, es importante comprender qué oportunidades y limitaciones existen en el país para el apoyo de un sistema digital de registro civil y estadísticas vitales. Esas oportunidades se aprovecharán más adelante para fundamentar la definición del sistema y los procesos digitales de registro civil y estadísticas vitales a los que se aspira;
- e) *Documentar los procesos de registro civil y estadísticas vitales objetivo:* Los procesos de registro civil y estadísticas vitales objetivo son procesos redefinidos que responden directamente a las deficiencias identificadas en la evaluación del estado actual y a las oportunidades identificadas en la actividad anterior. Los procesos objetivo deberían simplificar y racionalizar los procesos existentes, reduciendo la burocracia, facilitando la descentralización del registro civil, corrigiendo los cuellos de botella y mejorando la prestación de servicios a los ciudadanos. Los procesos objetivo se apoyarán en la arquitectura del sistema objetivo, que favorece la simplificación y la automatización;
- f) *Definir los requisitos de información:* Antes de poder definir los sistemas necesarios para apoyar las necesidades operativas del registro civil y las estadísticas vitales, es necesario comprender qué requisitos de información existen, es decir, qué datos se recogen, almacenan y utilizan dentro del sistema existente. En el nivel más alto, esto significa comprender qué entidades lógicas existen en el ámbito de actividad, y las relaciones entre ellas. Junto con el diccionario de datos¹⁵⁶, constituyen la base de la arquitectura de datos que, cuando se detalle en el nivel más bajo, definirá más adelante el diseño de la base de datos para el registro civil, las estadísticas vitales y los registros de población, y también para las interacciones con los sistemas de gestión de la identidad;
- g) *Definir la arquitectura del sistema objetivo:* La arquitectura del sistema objetivo es un modelo holístico e interoperable de las aplicaciones y programas informáticos necesarios para satisfacer las necesidades operativas y apoyar los procesos objetivo;

¹⁵⁵ Si se ha realizado una evaluación rápida o exhaustiva, esta información debe utilizarse.

¹⁵⁶ Según se define en la guía *Civil Registration and Vital Statistics Digitisation Guidebook* (disponible en www.crvs-dgb.org/en/glossary/), el término "diccionario de datos" se refiere a un conjunto de información que describe el contenido, el formato y la estructura de una base de datos y la relación entre sus elementos y se utiliza para controlar el acceso a la base de datos y su manipulación.

- h) *Definir los requisitos del sistema:* Los requisitos del sistema son declaraciones claramente articuladas de lo que un sistema debe ser capaz de hacer para satisfacer las necesidades de los interesados, y que se derivan de los requisitos operativos y de los requisitos de los usuarios, como se indica en la figura de la jerarquía de requisitos que se muestra a continuación. Deberían dividirse en dos categorías claras: funcionales y no funcionales. Los requisitos funcionales describen el comportamiento y las funciones requeridos del sistema. Los requisitos no funcionales describen criterios específicos que pueden utilizarse para evaluar el funcionamiento de un sistema, es decir, su rendimiento, seguridad y accesibilidad.

Figura 15
Jerarquía de requisitos



Fuente: Civil Registration and Vital Statistics Digitisation Guidebook.

3. Fase de planificación de la implementación

553. Las actividades de la fase de implementación apoyarán la creación de un plan de trabajo completo para el proyecto de digitalización, que abarcará desde la selección de proveedores de programas informáticos hasta las pruebas y el despliegue de soluciones de tecnología de la información y comunicación sobre el terreno y su posterior ampliación. Este proceso comprende los siguientes componentes:

- a) *Documentar el plan de implementación de la digitalización:* Una vez finalizadas todas las actividades de la fase de análisis y diseño, es importante que se planifique cuidadosamente la siguiente fase de actividades, desde

la adquisición del sistema hasta el comienzo del despliegue del sistema completo. La realización de un ejercicio de planificación global mitigará el riesgo de que se excedan plazos o presupuestos, y un plan de implementación bien definido proporciona un marco estructurado para la supervisión continua del proyecto y la presentación de informes. Esto debería llevarse a cabo como parte del plan estratégico más amplio, para asegurar que el proyecto no funcione de manera aislada y que todas las partes reconozcan claramente cualquier interdependencia. Para pasar del análisis y el diseño a la implementación será necesario volver al documento de iniciación del proyecto y ajustar el equipo y la gestión del proyecto para apoyar la naturaleza cambiante de las actividades. También será necesario actualizar la plantilla de la justificación económica para completar las secciones de cálculo de los costes relacionados con el desarrollo, las pruebas y la implementación de los sistemas;

- b) *Adquirir el sistema digital para el registro civil y las estadísticas vitales:* La realización de un proceso de adquisición riguroso garantizará una posición contractual sólida para el Gobierno y mitigará el riesgo de problemas en el suministro de programas informáticos y servicios. Para ello es fundamental una solicitud de propuestas que defina claramente el sistema, los requisitos, los resultados y los plazos de entrega. La adquisición de este sistema debería seguir las directrices y reglamentos generales sobre adquisiciones publicados por el Gobierno;
- c) *Definir el enfoque y el plan de gestión del cambio:* La gestión del cambio se refiere a la gestión de las actividades de transformación dentro de una organización de manera que se garantice que los cambios que se produzcan sean plenamente aceptados e integrados en la rutina diaria. Un enfoque eficaz de la gestión del cambio es fundamental para facilitar la aceptación y el uso del sistema y los procesos digitales en toda la organización y debería aplicarse en consonancia con actividades de fortalecimiento más amplias. Deberían utilizarse comunicaciones claras y específicas a través de diversos canales para explicar qué cambios están teniendo lugar y cuándo, y cómo afectarán a cada interesado;
- d) *Definir el enfoque y el plan de despliegue:* El despliegue es el acto de introducir una nueva solución técnica o plataforma y servicios en una organización de manera coordinada. El éxito de ese despliegue dependerá de la planificación previa, la disponibilidad de recursos adecuados, el seguimiento y la evaluación continuos y una comunicación sólida;
- e) *Definir el enfoque y el plan de formación:* La formación del personal y los usuarios en el uso del sistema y los procesos digitalizados del registro civil y las estadísticas vitales garantizará que el sistema se utilice de manera eficaz, mitigando el riesgo de rechazo por parte de los usuarios y protegiendo el sistema contra el uso indebido;
- f) *Definir el enfoque y el plan de pruebas:* La realización de pruebas rigurosas del sistema digital recién desarrollado es esencial para asegurar que el sistema será apto para su propósito cuando se despliegue. Las pruebas deben llevarse a cabo de forma secuencial y referirse directamente a los requisitos del sistema definidos en la fase de análisis y diseño;

- g) *Definir el enfoque y el plan de operaciones:* Durante la fase de operaciones y mantenimiento, el sistema completamente probado y aceptado se implementa a gran escala en el entorno de producción para su uso sostenido, con apoyo operativo y de mantenimiento. Esta actividad se centra en la planificación de la transición de la fase de implementación al uso operativo normal y el traspaso al equipo de operaciones y mantenimiento. El plan de operaciones y mantenimiento debe definir las tareas, las actividades y los responsables de llevarlas a cabo, para garantizar que el sistema en funcionamiento sea plenamente funcional y funcione como se espera.

554. Los siguientes ejemplos de Filipinas, Mongolia y Ghana demuestran las diversas formas en que se puede diseñar e implementar la digitalización de sistemas. Filipinas emprendió el proyecto de digitalización de su sistema de registro civil y estadísticas vitales mediante una asociación público-privada, cuyos detalles y resultados se describen en el recuadro 29.

555. Otro ejemplo puede verse en Mongolia, donde recientemente se ha introducido un sistema electrónico de captación de datos que ha tenido un efecto positivo en la exhaustividad del registro de nacimientos y defunciones. En el recuadro 30 se dan detalles al respecto.

556. Un tercer ejemplo, el plan de digitalización de todo el sistema de registro civil y estadísticas vitales de Ghana, se describe en el recuadro 31.

Recuadro 29

Filipinas: asociación público-privada para la digitalización del sistema de registro civil y estadísticas vitales

El sistema de registro civil y estadísticas vitales de Filipinas sigue el modelo de la asociación público-privada. La Oficina Nacional de Estadística de Filipinas, que es a la vez la oficina nacional de estadística y la autoridad del registro civil, firmó un contrato del tipo denominado “de construcción, operación y transferencia” con una entidad privada. El arreglo resultante se conoce como el segundo Proyecto de Tecnología de la Información del Sistema de Registro Civil y es el sucesor de un proyecto implementado desde 2000 que condujo a la digitalización de los documentos del registro civil y la prestación de servicios de registro civil de primera línea. Con el Proyecto de Tecnología de la Información del Sistema de Registro Civil original, los tiempos de servicio se redujeron de entre 7 y 10 días hábiles a menos de un día, y la satisfacción de los usuarios aumentó del 18 al 82%.

En el segundo Proyecto de Tecnología de la Información del Sistema de Registro Civil, el contratista construye las instalaciones llave en mano, asumiendo los sobrecostos, los retrasos y los riesgos de ejecución especificados. La supervisión la ejerce el Centro de Asociaciones Público-Privadas, de conformidad con la ley filipina sobre las asociaciones entre el sector público y el privado. Una vez que las instalaciones se hayan puesto en servicio satisfactoriamente, la propiedad se transferirá a la Oficina Nacional de Estadística de Filipinas. La entidad privada se encargará de la operación y el mantenimiento del sistema de tecnología de la información para la Oficina de Estadística en virtud de un acuerdo, mientras que la Oficina de Estadística se encarga del funcionamiento del servicio del sistema de registro civil. Está previsto que el segundo Proyecto de Tecnología de la Información del Sistema de Registro Civil se ejecute durante un período de 12 años en virtud del acuerdo de concesión descrito anteriormente (a partir de 2016), que incluye una fase de desarrollo de dos años y un período de operación y mantenimiento de diez años. El reparto de los ingresos se basa en la oferta del socio privado.

Recuadro 29 (conclusión)

El segundo Proyecto de Tecnología de la Información del Sistema de Registro Civil continuará la informatización de las operaciones de registro civil de la Oficina Nacional de Estadística de Filipinas y tiene por objeto reunir, acceder, almacenar, mantener y gestionar los documentos del registro civil y las muestras de las firmas de todos los registradores locales utilizando la tecnología de la imagen. También incluirá una producción más rápida de estadísticas vitales y pondrá a disposición los servicios de registro civil en todo el país a través de los puntos de registro y otros socios autorizados. Se desarrollará una nueva aplicación del sistema de registro civil basada en una arquitectura moderna que apoyará las operaciones informáticas del organismo y del usuario final relacionadas con la gestión del sistema, el rendimiento del sistema y la seguridad. También se establecerán otros canales de acceso a los servicios del sistema de registro civil, como el uso de la web, dispositivos móviles y puntos de registro, y la integración de los servicios con otros organismos gubernamentales y socios, junto con la preparación de las ubicaciones de 40 puntos de registro adicionales en todo el país, y su establecimiento.

Entre los objetivos del segundo Proyecto de Tecnología de la Información del Sistema de Registro Civil figura la prestación de servicios de registro civil de primera línea mejorados mediante la expedición de copias de certificados de nacimiento, defunción y matrimonio, la autenticación, los certificados de soltería y nuevos servicios como los certificados de fe de vida. Se han establecido los siguientes indicadores clave de rendimiento (solo se muestran los servicios básicos):

Servicio	APP anterior (2000-2016)	APP nueva (2016-2028)
Emisión de copias	2 horas	1 hora
Autenticación	2 horas	1 hora
Certificado de soltería	5 días	1 día
Certificado de fe de vida	N/A	1 día

Por último, el segundo Proyecto de Tecnología de la Información del Sistema de Registro Civil establecerá un entorno de recuperación de desastres geográficamente separado en un lugar no revelado de Filipinas.

Recuadro 30

Mongolia: mejora de los procesos mediante la digitalización del sistema de registro civil y estadísticas vitales

En los últimos años, Mongolia ha logrado un nivel muy alto de registro de nacimientos y defunciones. Un factor que ha sido importante para este logro es la introducción en el país de un sistema electrónico de captura de datos. Siempre que sea posible, los datos digitales que se han recogido de las unidades de registro locales se transmiten a través del sistema en línea a la base de datos central. Sin embargo, como la mayoría de los distritos administrativos del país (*soums*) todavía no pueden tener acceso directo al sistema de registro civil en línea, se ha introducido un programa fuera de línea en estas oficinas.

El registrador a nivel de distrito introduce un acontecimiento vital usando el programa fuera de línea. Este programa incluye comprobaciones y controles y asegura que los formularios se rellenan en su totalidad y de conformidad con las preguntas estandarizadas a nivel nacional. Si falta un elemento de información, el programa de registro muestra una advertencia y no acepta ningún procesamiento más. Una vez completado el registro, el registrador local imprime el formulario de registro oficial, que incluye un código de respuesta rápida (QR) en el que se ha guardado la información en un formato legible por máquina.

El registrador y el informante firman el formulario de inscripción, que es sellado por el registrador. El formulario de inscripción (que contiene también información digital en el código QR) se entrega luego a la unidad de registro a nivel de provincia (*aimag*), donde un registrador superior verifica la información del formulario de inscripción, junto con otros documentos adjuntos (como el formulario de notificación de nacimiento emitido por el centro sanitario, copias de los documentos de identidad de los padres y el reconocimiento de la filiación). Si todo está en orden, la información será escaneada a través del código QR e introducida en el sistema de registro en línea. En caso contrario, se requerirá un procedimiento de corrección y el formulario de inscripción se devolverá al registrador del distrito. En las oficinas de registro sin acceso a Internet, la información sobre los acontecimientos vitales también se informatiza. Se utilizan ordenadores para imprimir un código QR con toda la información pertinente en una copia del certificado, que luego se envía a la oficina de registro civil del nivel superior, donde se escanea el código QR y esta información se introduce en línea en la base de datos nacional.

Antes de que se introdujera el sistema fuera de línea, era frecuente encontrar información inexacta sobre acontecimientos vitales debido a errores involuntarios. Desde que el programa fuera de línea está en funcionamiento, las inexactitudes causadas por errores manuales casi han desaparecido. Además, se ahorra un tiempo considerable, ya que los datos solo tienen que introducirse una vez, y se evitan muchos errores gracias a las comprobaciones automáticas.

Recuadro 31**Ghana: estrategia de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales basada en una evaluación exhaustiva**

Ghana realizó una evaluación completa de su sistema de registro civil y estadísticas vitales y preparó un plan estratégico nacional de registro civil y estadísticas vitales en consonancia con los requisitos regionales e internacionales para el desarrollo de sistemas eficientes de este tipo. El amplio ejercicio de evaluación reveló, entre otras conclusiones, que la interoperabilidad de las bases de datos de los interesados era prácticamente inexistente, que diversas instituciones gubernamentales gestionaban muchas bases de datos paralelas de identificaciones individuales con un gran coste para el país, que los interesados compartían datos de manera puntual y poco frecuente y que la naturaleza del sistema basado en papel era un importante obstáculo para mejorar el sistema de registro civil y estadísticas vitales.

En el actual marco nacional de políticas de desarrollo a medio plazo —la Agenda de Crecimiento y Desarrollo Compartidos de Ghana para 2014-2017— también se han señalado como otros inconvenientes el subdesarrollo y la infrautilización de los sistemas de información del registro civil, la falta de conocimiento y el incumplimiento de los reglamentos relativos al registro civil.

Por consiguiente, en el plan estratégico de registro civil y estadísticas vitales se propuso la digitalización de todo el sistema para mejorar su eficiencia y proporcionar estadísticas fiables y puntuales para supervisar y evaluar el logro de los objetivos nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los niveles del Gobierno. A este fin, se recomendó a las instituciones interesadas la elaboración de una estrategia de tecnología de la información y comunicación para el registro civil y las estadísticas vitales, así como la elaboración de una justificación económica para su aplicación. Un equipo de consultores realizó una valoración de las necesidades de los sistemas de tecnología de la información de las instituciones interesadas, tras la cual se formó a determinados participantes en el uso de la guía de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales (publicada por la Comisión Económica para África), para cubrir la primera fase del programa de digitalización del registro civil y las estadísticas vitales.

En la segunda fase del programa, los participantes se reunieron en un taller para someter a un examen crítico el primer borrador de los mapas de los procesos operativos del registro civil y las estadísticas vitales en su estado actual, y para identificar cualquier cuello de botella en los procesos propuestos para el registro de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios. También se llevaron a cabo análisis del sistema para confirmar los procesos actuales e identificar los pasos que faltan. Al final del taller, los participantes propusieron la ampliación de los puntos de prestación de servicios para el registro de todos los acontecimientos vitales considerados en el programa.

Varias iniciativas del plan estratégico de registro civil y estadísticas vitales fomentan la automatización y digitalización del sistema y los procesos, con miras a ampliar la cobertura del registro, normalizar y racionalizar los procesos de registro civil y estadísticas vitales, integrar los datos de múltiples sistemas y almacenar los datos a escala de forma segura, todo ello de una manera económicamente eficaz. Si se emplea adecuadamente, la tecnología de la información y comunicación puede contribuir considerablemente a lograr el registro universal de los acontecimientos vitales, proporcionando la documentación legal del registro civil necesaria para reivindicar la identidad, el estado civil y los derechos resultantes, y elaborando estadísticas vitales precisas, completas y puntuales.

D. Consideraciones clave

557. El desarrollo y despliegue de un sistema digitalizado para el registro civil, las estadísticas vitales, los registros de población y la gestión de la identidad, utilizando el enfoque de la tecnología de la información empresarial que se ha descrito en la sección B, también están sujetos a varias consideraciones clave que se esbozan a continuación.

558. Los cimientos del sistema deben estar bien establecidos con un diseño sólido, la participación de los interesados y un marco legal que lo apoye, como se detalla a continuación:

- a) *Mapa del proceso operativo*: Los principales interesados que participan en el sistema que se está examinando deberían reunirse para crear un mapa del proceso operativo existente (situación actual) y del proceso operativo propuesto (situación ideal). Cada mapa debe incluir los participantes, procesos, plazos, resultados y cuellos de botella. Esta actividad suscitará un debate entre los principales interesados y garantizará un entendimiento común de los sistemas actuales y propuestos. El mapa del sistema propuesto debería utilizarse para orientar las actividades de digitalización¹⁵⁷;
- b) *Revisión legal*: Se debe realizar una revisión para asegurarse de la existencia de leyes y reglamentos que apoyan el sistema digitalizado propuesto. Las leyes deben compararse con el mapa del proceso operativo del sistema propuesto para garantizar que la función de los participantes, los procesos y los productos estén en consonancia con el marco legal. El proceso de revisión de las leyes debería iniciarse antes de aplicar cualquier cambio en el sistema.

559. La digitalización debe guiarse por las normas internacionales, en particular las establecidas en la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*.

560. La primera de ellas se refiere a la selección de la tecnología. La selección de los equipos y programas informáticos debe integrarse para asegurar la compatibilidad, teniendo en cuenta la necesidad de actualizar los equipos periódicamente. La tecnología para el sistema holístico de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad tiene que desarrollarse en el marco de las soluciones contemporáneas para el establecimiento de redes informáticas y el uso de Internet. Además, el hecho de que, en algún momento, la recopilación de características biométricas formará parte del sistema implica la necesidad de adaptar el sistema para dar cabida a este tipo de información, principalmente al almacenamiento y la recuperación. La selección de la tecnología debe basarse en una evaluación objetiva de las necesidades y en un análisis comparativo de la relación coste-eficacia de las opciones tecnológicas disponibles. Una opción para la selección y el mantenimiento de la tecnología es la puesta en marcha de asociaciones entre el sector público y el privado, con condiciones cuidadosamente definidas para la rendición de cuentas y la propiedad. En este contexto, deben tenerse en cuenta las consideraciones expuestas en los párrafos siguientes.

561. En lo que respecta a los equipos informáticos, aunque está bien documentado que los equipos informáticos se vuelven obsoletos con relativa rapidez, y que esto crea un incentivo para adquirir las soluciones más recientes y modernas —y, por tanto, las más caras—, también está bien documentado que el mantenimiento básico del registro civil y el registro de población y el procesamiento de datos relacionado no requieren las características tecnológicas más avanzadas disponibles. En este contexto, se deben considerar los equipos que cumplan las especificaciones del sistema pero que sean compatibles con el entorno (en cuanto a la potencia de la batería, la durabilidad y otras

¹⁵⁷ Durante el fortalecimiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en 16 países, como parte de la iniciativa “Datos para la Salud” de Bloomberg, han surgido 10 hitos del uso del mapeo de procesos operativos. Estos hitos pueden ayudar a apoyar la planificación de la digitalización y también facilitar la garantía de calidad y el seguimiento. Se pueden encontrar más detalles sobre la iniciativa en <https://crvsgateway.info/learningcentre/crvs-processes>.

características) y que sean fáciles de usar (en lo que respecta al tamaño de la pantalla, la durabilidad, el peso y otras propiedades).

562. En lo que respecta a los programas informáticos, se debería dar preferencia a las plataformas ya desarrolladas en lugar de a soluciones de producción propia. El personal técnico de apoyo a las soluciones de *software* requiere menos formación histórica si se utiliza una plataforma ya desarrollada. La desventaja de utilizar una plataforma ya desarrollada es que podría no cumplir con todas las especificaciones del sistema. Los pros y los contras deben sopesarse cuidadosamente para asegurar que el *software* cumple con las necesidades del sistema, pero puede mantenerse dentro de la arquitectura del sistema, independientemente del equipo de mantenimiento. La solución de *software* también debe ser fácil de usar. Con la llegada de los dispositivos digitales portátiles personales y el consiguiente cambio de comportamiento en cuanto a comunicación, los usuarios esperarán tener a mano, y de la forma más interactiva posible, el acceso necesario al servicio ofrecido por el sistema. La arquitectura del sistema debe incorporar estas interfaces de una manera que cumpla con la mayoría, si no todas, las expectativas.

563. En segundo lugar, las consideraciones de seguridad de los datos significan que se debe tener en cuenta el proceso y el público. Estas consideraciones incluyen lo siguiente:

- a) *Transmisión y cifrado*: La digitalización del sistema de registro civil y estadísticas vitales puede dar lugar a que se pase del formato impreso al electrónico para su transmisión electrónica. Para limitar la violación de datos a causa de la interceptación de los datos transmitidos, se debe considerar la posibilidad del cifrado y aplicarlo al nivel necesario del sistema: archivo, aplicación, base de datos y otros;
- b) *Almacenamiento*: La digitalización del sistema de registro civil y estadísticas vitales, incluidos el registro de población y la gestión de la identidad, también puede implicar el escaneo de registros antiguos y la introducción de sus datos. Esto no significa que esos registros en papel puedan descartarse; al contrario, deben mantenerse y almacenarse cuidadosamente, con acceso restringido y controlado, ya que algunos de esos documentos pueden tener siglos de antigüedad. En el recuadro 13 del capítulo III se describe un ejemplo de la importancia de preservar los registros históricos;
- c) *Retención*: Al igual que su almacenamiento, la retención de registros electrónicos requiere una política clara. El espacio de los servidores puede convertirse en un problema para programas de larga duración como el registro civil y las estadísticas vitales. Por consiguiente, la estrategia de gestión de la información de los organismos pertinentes debe establecer claramente si, cuándo y cómo pueden destruirse los registros digitalizados y electrónicos;
- d) *Autenticidad*: Los sistemas de registro civil que proporcionan certificados de nacimiento y defunción en línea deben considerar cuidadosamente los métodos para garantizar la autenticidad, a fin de reducir al mínimo el robo de identidad y la trata de niños utilizando certificados robados. En el recuadro 6 en el capítulo II se describe un ejemplo del uso de controles y mecanismos de protección en la producción de copias certificadas por el Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile.

564. La tercera cuestión relacionada con las normas es la confidencialidad de la información de una persona: este es uno de los principios básicos del registro civil y las estadísticas vitales. Para garantizar la seguridad de la información personal almacenada en el sistema digitalizado se requieren configuraciones de seguridad sólidas y una protección de múltiples capas contra los intentos de entrar en el sistema y recu-

perar la información. El posible mal uso —o incluso abuso— de la información personal no siempre proviene necesariamente de fuera del sistema, de ahí la necesidad de limitar cuidadosamente el acceso al registro solamente a los funcionarios necesarios. Aun así, debe establecerse una jerarquía para permitir diferentes niveles de acceso a los registros y su manipulación. Además, la seguridad física también tiene un papel que desempeñar; por ejemplo, los puestos de trabajo no deben estar equipados con interfaces para tarjetas de memoria portátiles, que podrían permitir la descarga no autorizada de los registros.

565. Por último, la cuestión de la identidad digital ha sido objeto de debate en los últimos años. Si bien todavía no existe una definición universalmente adoptada de la identidad digital, la noción se entiende por lo general como una identidad única y constante —una tarjeta de identificación virtual— asignada a las personas, que las autentica como usuarios de todos sus dispositivos digitales portátiles, tanto en el mundo digital, como la banca y el comercio en línea, como en el mundo físico, siempre que se requiera esa identificación (por ejemplo, para autenticar su identidad en un centro sanitario, o cuando lo pida la policía). Comprende procesos biométricos, como la huella dactilar o el escaneo del iris, que están cada vez más disponibles en los dispositivos digitales portátiles actuales. El hecho de que la identidad digital todavía no se haya aplicado universalmente se debe a una serie de cuestiones, como la necesidad de que esa identificación sea independiente de la plataforma y el dispositivo¹⁵⁸. Como cabe esperar que el concepto de identidad digital se imponga cada vez más, y es probable que acabe sustituyendo al modelo de nombre de usuario más contraseña, los sistemas digitalizados de registro civil, estadísticas vitales, registros de población y gestión de la identidad deben tener en cuenta esta evolución y tal vez prestar este servicio adicional a sus usuarios. En el recuadro 32 se examina el posible uso de la tecnología de cadenas de bloques en este contexto.

¹⁵⁸ Véase Bob O'Donnell, "The digital identity dilemma", *Recode*, 10 de agosto de 2016. Disponible en www.recode.net/2016/8/10/12413592/digital-identity-virtual-id-card-fido-web-api.

Recuadro 32

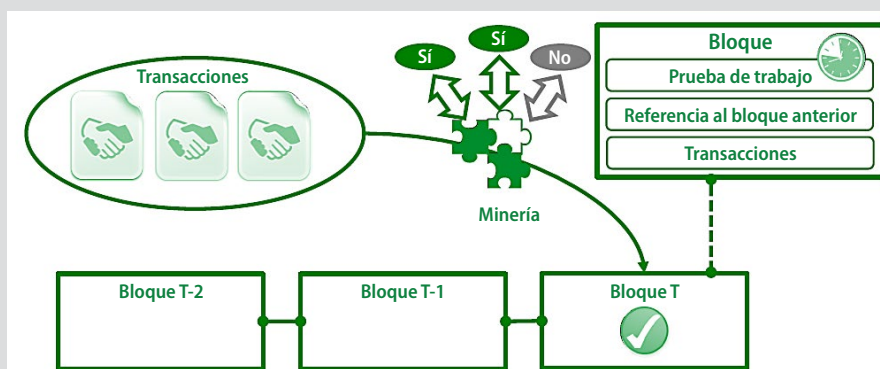
Cadena de bloques y registro civil y gestión de la identidad

El reciente aumento del interés en lo que se conoce como "cadenas de bloques" (tecnología de registros distribuidos) y tecnologías de criptomonedas han llamado la atención de muchos Gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil sobre sus posibles aplicaciones en el registro civil y la gestión de la identidad.

Como su nombre indica, se trata de una cadena de bloques, en la cual cada bloque contiene registros de información y está conectado por almohadillas como identificadores (funciones matemáticas) y protegido mediante la criptografía. Una cadena de bloques puede considerarse como una red descentralizada que tiene el objetivo de mantener copias sincronizadas de un registro digital distribuido entre los miembros de la red. En el mundo de la cadena de bloques, cada participante lleva un registro, en el que se reflejan todos los acontecimientos que ocurren en la plataforma. Una vez que se anuncia una nueva información relativa a un participante, esta será verificada por los "mineros" (como se conoce a los que realizan esta verificación), y luego se añadirá y se reflejará en el registro de cada participante.

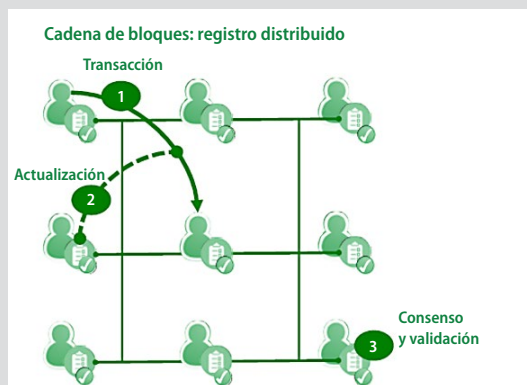
Por su diseño, las cadenas de bloques son inherentemente resistentes a la modificación de los datos. Una vez que se ha creado y verificado una entrada de información, se guarda de forma permanente, ya que la información se verifica y guarda por consenso, lo que hace que su modificación sea extremadamente difícil. En consecuencia, la falsificación resulta cara. Por este motivo, la tecnología de cadenas de bloques es potencialmente adecuada para aplicaciones relacionadas con la gestión de registros, como el registro civil y la gestión de la identidad.

Recuadro 32 (continuación)



Fuente: Presentación de la cadena de bloques para la gestión de la identidad por IBM Corporation, Seúl, noviembre de 2016. Disponible en www.slideshare.net/eburon/blockchain-for-identity-management-ibm-part-1-of-3.

En el caso más sencillo y práctico de la aplicación de la cadena de bloques en el registro civil, todo en el sistema aparecería sin cambios para el público, y también para los registradores civiles. Las personas se dirigirían a la oficina de registro civil y proporcionarían la información solicitada; los registradores locales introducirían la información requerida en el sistema. Las diferencias radican únicamente en el fondo, es decir, en la tecnología incorporada en el sistema para la entrada, el almacenamiento y la actualización de los datos. Ningún registrador local podría alterar ninguna información del sistema sin que fuera verificada por otros, y se dejan rastros de auditoría cada vez que se edita la información.



Fuente: *Ibid.*

Además de sus aplicaciones habituales, la tecnología de cadenas de bloques también puede aplicarse a muchos problemas actuales que surgen en el registro civil y la gestión de la identidad. Hipotéticamente, el público podría registrar todos los acontecimientos vitales desde cualquier punto con una conexión a Internet, entrando en la red de cadenas de bloques. Por ejemplo, para notificar un nacimiento, los padres podrían introducir los datos ellos mismos, identificándose con sus propios datos de identidad, o incluso, si la aplicación web lo permite, subiendo un enlace a un vídeo o una foto firmados digitalmente a la cadena de bloques, indicando el nombre completo del bebé, la fecha y el lugar de nacimiento y otros datos. Entonces los mineros registrarían el nuevo nacimiento y lo asociarían irrevocablemente con los padres solicitantes, tras lo cual todos los registros se actualizarían. Para validar aún más el proceso, los padres también podrían añadir su testimonio o el de un tercero o ambos, junto con pruebas adicionales como el certificado médico de nacimiento del hospital.

Recuadro 32 (conclusión)

Al igual que todos los datos se almacenan digitalmente y no pueden ser borrados o modificados, ocurre lo mismo con las identidades personales, sin importar si la persona se muda. En consecuencia, la pérdida de los documentos de identidad dejaría de ser un motivo de preocupación y se aliviarían los problemas para probar la identidad. De hecho, es posible que las personas ya no necesiten llevar y mostrar ningún documento de identidad físico, siempre y cuando puedan conectarse en línea y presentar la información de la que dispongan, como una contraseña o información biométrica como una imagen del iris o una huella dactilar, para identificarse. Esto sería particularmente valioso para los refugiados y las personas desplazadas que tal vez no puedan llevar sus documentos de identidad cuando huyen de su lugar de residencia habitual.

A pesar del entusiasmo por la posible revolución en el registro civil y la gestión de la identidad provocada por la tecnología de las cadenas de bloques, las aplicaciones se encuentran todavía en fase de exploración y solo se han llevado a cabo unos pocos proyectos piloto pequeños, que aún quedan lejos de la aplicación a una escala significativa. En este momento (finales de 2017), se trata más bien de un ejercicio conceptual, ya que es necesario seguir estudiando el uso de esta tecnología desde el punto de vista de garantizar también la aportación adecuada y completa de la información pertinente a la función estadística.

Anexo I

Formulario de certificación médica de la causa de muerte recomendado por la Asamblea Mundial de la Salud

MODELO INTERNACIONAL DEL CERTIFICADO MÉDICO DE CAUSA DE DEFUNCIÓN

Causa de defunción	Intervalo aproximado entre el comienzo de la enfermedad y la muerte
I	
Enfermedad o condición patológica que produjo la muerte directamente* (a)
debida a (o como consecuencia de)	
Causas antecedentes	
Causas antecedentes o condiciones morbosas, si existiera alguna, que produjeron la causa arriba consignada, mencionándose en último lugar la causa básica o fundamental (b)
debida a (o como consecuencia de)	
(c)
debida a (o como consecuencia de)	
(d)
II	
Otras condiciones patológicas significativas que contribuyeron a la muerte, pero no relacionadas con la enfermedad o condición morbosa que la produjo
.....
* No quiere decirse con esto la manera o modo de morir, p. e., debilidad cardíaca, astenia, etc. Significa propiamente la enfermedad, lesión o complicación que causó el fallecimiento.	

Anexo II

Programas informáticos para la selección y codificación de la causa subyacente de la muerte

La codificación manual es un proceso laborioso que requiere conocimiento y habilidad en la aplicación de las reglas y principios de la Clasificación Internacional de Enfermedades para la correcta codificación y selección de la causa subyacente de la muerte. Desde la década de 1960 se han desarrollado sistemas de codificación automatizados para racionalizar el proceso de codificación y mejorar la uniformidad en la aplicación de las normas y principios de codificación para la selección de la causa subyacente de la muerte. Sin embargo, esos sistemas automatizados no sustituyen a los codificadores cualificados, cuyo apoyo se sigue necesitando para los certificados de defunción rechazados por el sistema y para realizar el control de calidad de los registros codificados de forma automática, en particular cuando se introducen cambios en los sistemas automatizados. Actualmente, a nivel mundial, los sistemas MMDS (Mortality Medical Data System) e IRIS son los dos sistemas de codificación automatizada más utilizados. Ambos sistemas exigen que las muertes se notifiquen de conformidad con las recomendaciones del certificado de defunción de la OMS.

MMDS es un paquete de *software* desarrollado en la década de 1960 por el Centro Nacional de Estadísticas de Salud de los Estados Unidos. Incluye componentes para la realización de diversos procesos de gestión de datos de codificación: entrada de datos, codificación de la causa de la muerte, selección de la causa subyacente de la muerte y traducción de datos para el análisis estadístico. MICAR (Mortality Medical Indexing Classification and Retrieval) es el componente que codifica utilizando las normas y principios de la Clasificación Internacional de Enfermedades para la codificación de causas múltiples. MICAR codifica las causas de muerte introducidas en formato de texto, un proceso que depende del idioma. Se ha utilizado en Australia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América. ACME (Automated Classification of Medical Entities) es el componente que determina la causa subyacente de la muerte a partir de los códigos seleccionados en MICAR. Como los datos están en formato numérico, ACME es independiente del idioma. Brasil, Francia y Suecia han usado ACME pero no funciona tan bien sin MICAR debido a las instrucciones de codificación muy específicas. Actualmente, el Centro Nacional de Estadísticas de Salud de los Estados Unidos mantiene el sistema MMDS y es su principal usuario.

En la década de 2000, cinco países colaboraron en el desarrollo de un sistema de codificación automatizado independiente del idioma. Inicialmente basado en MICAR y ACME, IRIS fue desarrollado como un *software* libre y de código cerrado con un componente independiente del idioma. De manera similar que MMDS, IRIS lleva a cabo la codificación de causas múltiples y selecciona la causa subyacente de la muerte. IRIS se puede usar en dos modos: entrada de código o entrada de texto. Para la entrada del código, selecciona la causa subyacente de la muerte a partir de los códigos introducidos directamente en el sistema. Este modo se puede usar cuando IRIS se haya

instalado y se hayan preparado los datos en el formato de entrada de datos requerido. Para la entrada de texto, las causas de muerte se introducen en formato de texto y se codifican de conformidad con las normas y principios de la Clasificación Internacional de Enfermedades para la selección de la causa subyacente de la muerte. El modo de entrada de texto requiere el desarrollo y mantenimiento de un diccionario local, que permita su uso en cualquier idioma. La elaboración y el mantenimiento de diccionarios supone una inversión sustancial, pero puede facilitarse modificando un diccionario existente, como el diccionario francés utilizado para la elaboración del diccionario local marroquí de lengua francesa.

Actualmente, IRIS se utiliza o se está introduciendo en muchos países del mundo: Australia, Brasil, Canadá, Fiji, Filipinas, Francia, Luxemburgo, México, República Checa, Sudáfrica y Suecia, entre otros. El IRIS Institute, establecido en el marco del Instituto Alemán de Documentación e Información Médica y apoyado por los países asociados, mantiene IRIS a través de su Grupo Básico, asegurando su conformidad con las normas y principios de la Clasificación Internacional de Enfermedades; publica actualizaciones de *software*; y organiza reuniones anuales de capacitación.

Referencias bibliográficas

- Actas de la Conferencia Internacional sobre Gestión de la Identidad, Seúl, del 23 al 25 de septiembre de 2014, disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/International_Identity_Management_Conference_Proceedings.pdf?sequence=4.
- Blakely, Tony, Alistair Woodward y Clare Salmond. “Anonymous linkage of New Zealand mortality and census data”, *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, vol. 24, núm. 1 (2000), págs. 92 a 95.
- Bopp, Matthias and others. “Cohort profile: the Swiss national cohort – a longitudinal study of 6.8 million people”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 38, núm. 2 (abril de 2009), págs. 379 a 384.
- Boyle, Paul J. y otros. “Cohort profile: the Scottish Longitudinal Study (SLS)”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 38, núm. 2, (abril de 2009), págs. 385 a 392, <https://doi.org/10.1093/ije/dyn087>.
- Brasil, Ministerio de Salud, Fundación Nacional de Salud, *Manual de procedimentos do sistema de informações sobre mortalidade* (Manual de procedimientos del sistema de información sobre mortalidad), (Brasilia, 2001). Disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sis_mortalidade.pdf.
- Brunborg, Helge. “Civil registration and vital statistics for refugees”, en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Statistical Yearbook 2014*, cap. 5, págs. 67-73. Disponible en www.unhcr.org/56655f4c16.html.
- Brunborg, Helge y Vibeke Oestreich Nielsen, Oficina de Estadística de Noruega, para la Comisión Económica para África y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, “Guidelines and template for developing a vital statistics report” (Addis Abeba, 2018). Disponible en <https://hdl.handle.net/10855/24163>.
- Carter, Karen y otros. “Mortality and life expectancy in Kiribati based on analysis of reported deaths”, *Population Health Metrics*, vol. 14, núm. 3 (2016).
- Chandra Sekar (Chandrasekaran), Chidambara y William Edwards Deming. “On a method of estimating birth and death rates and the extent of registration”, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 44, núm. 245 (marzo de 1949), págs. 101-115.
- Couet, Christine. “L'échantillon démographique permanent de l'Insee”, *Courrier des statistiques*, núm. 117-119 (2006), págs. 5-14.
- De Savigny, Don y otros. “Integrating community-based verbal autopsy into civil registration and vital statistics (CRVS): system-level considerations”, *Global Health Action*, vol. 10, núm. 1: 1272882 (2017).
- Dusetzina, Stacie B. y otros. *Linking Data for Health Services Research: A Framework and Instructional Guide* (Rockville, Maryland (Estados Unidos), Agencia para la Investigación y la Calidad del Cuidado de la Salud, 2014).

- Gupta, Mamta y otros. "Estimating mortality using data from civil registration: a cross-sectional study in India", *Bulletin of the World Health Organization*, 2016, vol. 94, núm. 1, págs. 10–21.
- Hill, Kenneth. "Analytical methods to evaluate the completeness and quality of death registration: current state of knowledge", Documento técnico n.º 2017/2 (Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2017). Disponible en www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2017-2.pdf.
- Hill, Sarah, June Atkinson, y Tony Blakely. "Anonymous record linkage of census and mortality records: 1981, 1986, 1991, 1996 census cohorts", Informe técnico núm. 3 de la NZCMS (Wellington, Departamento de Salud Pública, Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud de Wellington, Universidad de Otago, 2002), disponible en www.otago.ac.nz/wellington/departments/publichealth/research/hirp/otago020541.html.
- India, Ministerio del Interior, Oficina del Registrador General y Comisionado del Censo, División de Estadísticas Vitales, *Sample Registration System* (Nueva Delhi, 2007). Disponible en www.censusindia.gov.in/Vital_Statistics/SRS/Sample_Registration_System.aspx.
- ISACA. *Getting Started with Governance of Enterprise IT* (GEIT), Libro Blanco de ISACA (ISACA, 2015). Available at: https://informationsecurity.report/Resources/Whitepapers/54de6804-71c8-4aed-a044-8263345c2b6c_Getting-Started-With-GEIT_whp_Eng_0314.pdf.
- Joubert, Jané y otros. "Evaluating the quality of national mortality statistics from civil registration in South Africa, 1997–2007", *PLOS One*, vol. 8, núm. 5 (2013).
- Jugnot, Stéphane (2014). "La constitution de l'échantillon démographique permanent de 1968 à 2012", Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, Document de Travail N° F1406 (septiembre de 2014).
- Mahapatra, Prasanta y otros. "Civil registration systems and vital statistics: successes and missed opportunities". *Lancet*, vol. 370, núm. 9599, págs. 1653-1663 (2007).
- Moultrie, Tom y otros, eds. *Tools for Demographic Estimation* (París, Unión internacional para el estudio científico de la población, 2013), disponible en <http://demographicestimation.iussp.org>
- Murray, Christopher y otros. "What can we conclude from death registration? Improved methods for evaluating completeness", *PLOS Medicine*, vol. 7, núm. 4 (abril de 2010).
- O'Donnell, Bob. "The digital identity dilemma", *Recode*, 10 de agosto de 2016. Disponible en www.vox.com/2016/8/10/12413592/digital-identity-virtual-id-card-fido-web-api.
- Oestreich Nielsen, Vibeke y otros. *Status Analysis on Civil Registration and Vital Statistics* (CRVS). Documento 2014/41 (Oslo-Kongsvinger, 2014). Disponible en www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/status-analysis-on-civil-registration-and-vital-statistics-crvs.
- O'Reilly, Dermot y otros. "Cohort description: the Northern Ireland Longitudinal Study (NILS)", *International Journal of Epidemiology*, vol. 41, núm. 3 (2012), págs. 634-641. Disponible en <https://doi.org/10.1093/ije/dyq271>.
- Philips, David y otros. "A composite metric for assessing data on mortality and causes of death: the Vital Statistics Performance Index", *Population Health Metrics*,

- vol. 12, núm. 14 (2014). Disponible en www.pophealthmetrics.com/content/supplementary/1478-7954-12-14-s1.pdf.
- Pinto da Silveira, Daniele y Elizabeth Artmann. "Accuracy of probabilistic record linkage applied to health databases: systematic review", *Revista de Saúde Pública*, vol. 43, núm. 5 (2009).
- Plan International (2014). *Birth registration in emergencies: a review of best practices in humanitarian action*. Disponible en <https://planusa-org-staging.s3.amazonaws.com/public/uploads/2021/05/birth-registration-emergencies-2014.pdf>.
- Rao, Chalapati y Matthew Kelly. "Overview of the principles and international experiences in implementing record linkage mechanisms to assess completeness of death registration", Documento técnico n.º 2017/5 (Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2017).
- Rao, Chalapati y otros. "Evaluating national cause-of-death statistics: principles and application to the case of China", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 83, págs. 618-625 (agosto de 2005).
- Rao, Chalapati y otros. "Validation of cause-of-death statistics in urban China", *International Journal of Epidemiology*, vol. 36, núm. 3 (2007), págs. 642-651.
- Report of the Delegates to the International Statistical Congress held at St. Petersburg in August, 1872* (Washington, D.C., Government Printing Office, 1875), p. 46.
- Naciones Unidas (1971). *Metodología y evaluación de los registros de población y sistemas análogos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.69.XVII.15).
- _____ (1985). *Manual de sistemas y métodos de estadísticas vitales*, Volumen II, Examen de las prácticas nacionales, Estudios de Métodos, Serie F, No. 35 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.84.XVII.11).
- _____ (1998a). *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: Desarrollo de la información, la educación y la comunicación* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 98.XVII.4).
- _____ (1998b). *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales: La preparación del marco legal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 98.XVII.7).
- _____ (2000). *Manual de sistemas de información geográfica y cartografía digital* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 00.XVII.12).
- _____ (2004). *Manual sobre la recolección de datos de fecundidad y mortalidad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.03.XVII.11).
- _____ (2007). *Register-based statistics in the Nordic countries - Review of best practices with focus on population and social statistics* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.07.II.E.11).
- _____ (2009). *Manual de infraestructura geoespacial en apoyo de actividades censales* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.XVII.8).
- _____ (2014). *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Informes estadísticos, Serie M, No.19/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.13.XVII.10).
- _____ (2017). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, Rev. 3 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.XVII.10).

- _____ (2022a). *Directrices sobre el marco legislativo para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad*, Rev. 1 (publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).
- _____ (2022b). *Manual sobre sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad: Comunicación para el Desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.21.XVII.10).
- Organización Mundial de la Salud (2010a). “Cause of death on the death certificate in line with ICD-10: Quick reference guide”. Disponible en http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10training/ICD-10%20Death%20Certificate/html/ICD-10_Resources/causeofdeathflyer.pdf.
- _____ (2010b). “Rapid assessment of national civil registration and vital statistics systems”, (WHO/IER/his/STM/2010.1).
- _____ (2010c). *Improving the Quality and Use of Birth, Death and Cause-of-Death Information: Guidance for a Standards-based Review of Country Practices*.
- _____ (2010d). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*, Décima Revisión, edición de 2010, Ginebra. Los detalles están disponibles en www.who.int/classifications/icd/en/.
- _____ (2013). “Strengthening civil registration and vital statistics through innovative approaches in the health sector”, informe de una reunión técnica, Ginebra, 17 y 18 de diciembre de 2013, documento WHO/HIS/HSI/2014/1. Disponible en www.who.int/healthinfo/civil_registration/crvs_meeting_dec2013_report.pdf.
- _____ (2016). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*, Décima Revisión (ICD-10). Disponible en <https://icd.who.int/browse10/2016/en>.
- Yang, Gonghuan y otros. “Mortality registration and surveillance in China: History, current situation and challenges”. *Population Health Metrics*, vol. 3(1), núm. 3 (abril de 2005).

