

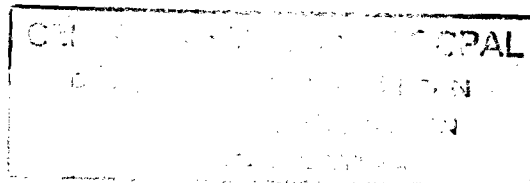
Distribución Limitada
WCRVS/91/29

Taller Latinoamericano sobre Estrategias
para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas
de Registro Civil y Estadísticas Vitales
2 al 6 de diciembre de 1991
Buenos Aires, Argentina

Perspectivas y Desafíos de la Cooperación
Internacional en el Mejoramiento de las
Estadísticas Vitales

Guillermo A. Macció
(CELADE)

Buenos Aires, Argentina
Noviembre de 1991





Perspectivas y desafíos de la Cooperación Internacional en el Mejoramiento de las Estadísticas Vitales

Guillermo A. Macció*

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)

Introducción mínima

Lecciones de experiencias recientes

Sugerencias para la acción

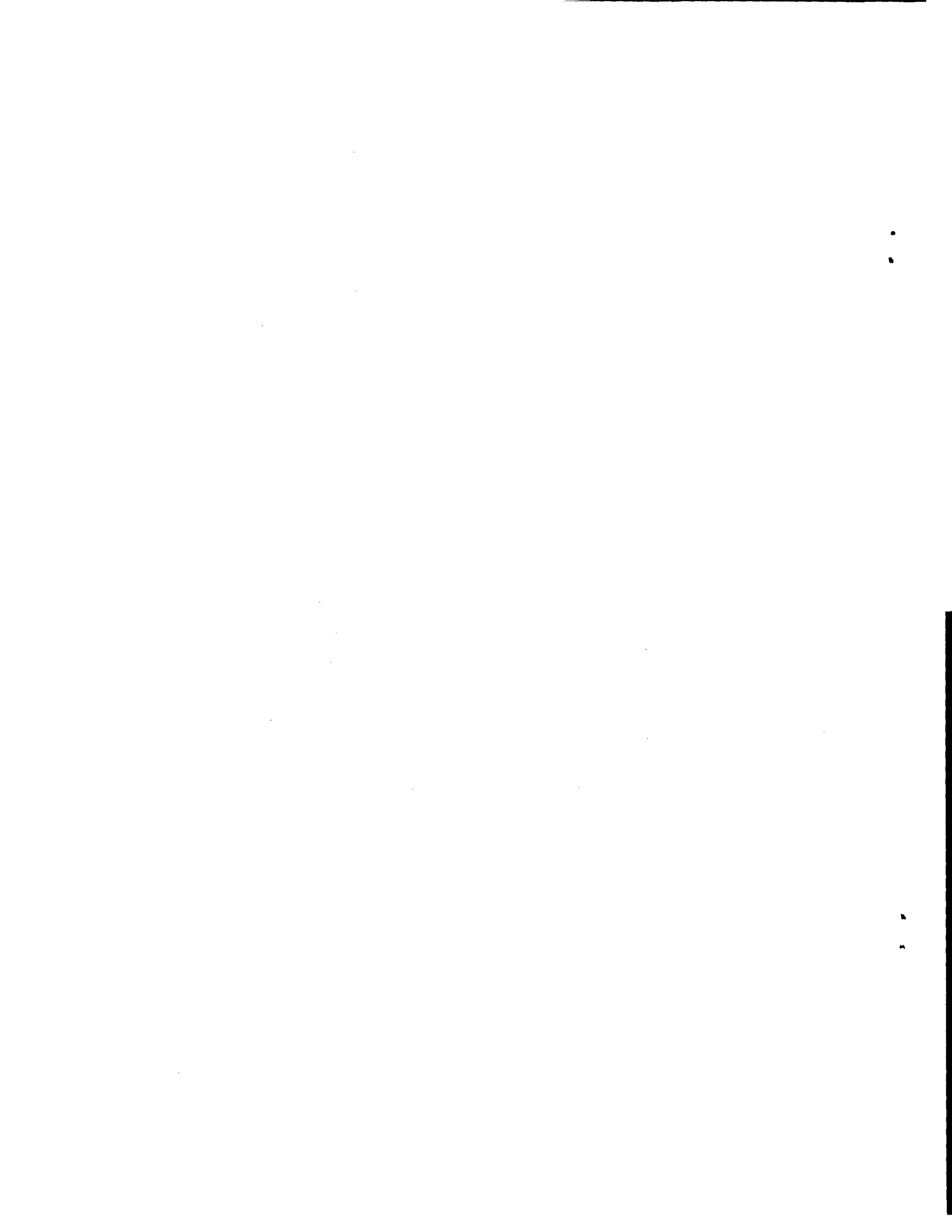
- principios y compromisos
- tareas y plazos

Introducción mínima

Cuando se revisan las conclusiones o mandatos de conferencias internacionales, comités de expertos gubernamentales, reuniones técnicas, propuestas de programas y políticas de población, salud, desarrollo y temas conexos, aparece siempre entre los últimos acápite alguna recomendación sobre la necesidad de mejorar los sistemas de estadísticas, incluidas en ellas las vitales. Lo mismo ocurre dentro del sistema de Naciones Unidas, en sus agencias especializadas, en los organismos regionales y algunas instituciones de cooperación bilateral de países altamente industrializados. Del mismo modo, los seminarios nacionales y regionales de estadísticas convocados por los países una y otra vez, reclaman una atención específica destinada a mejorar este tipo de datos.

Podría pensarse, entonces, que dada esa unanimidad de pareceres tanto en el ámbito de las individualidades como de las instituciones, el estado actual de esa fuente de datos debería exhibir, si no un panorama floreciente, a lo menos, satisfactorio. Debería también resultar que problemas que se arrastran desde décadas han sido resueltos, que una variedad de tecnología y herramientas en el campo de la microcomputación están incorporadas eficazmente en este subsistema de información y que, por fin, la gran mayoría de los países pueden prescindir de la cooperación internacional -financiera y técnica- porque han alcanzado ese fin último y principal de toda cooperación que es la autosuficiencia plena en un asunto determinado.

* Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor sin que el CELADE sea necesariamente partícipe de ellas.



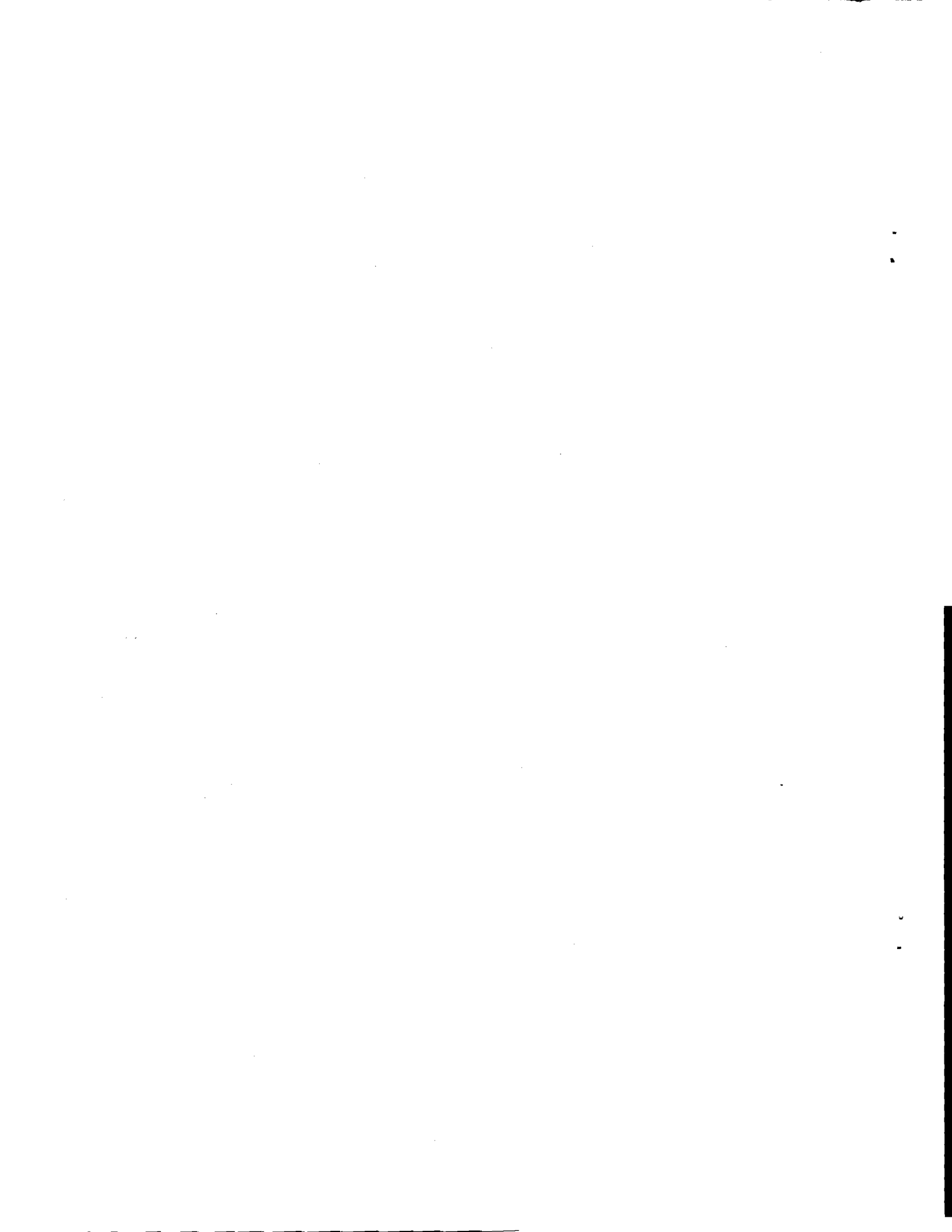
Pero no es así. Son muy pocos los países de América Latina que legítimamente podrían excluirse de la lista de aquellos donde se requieren mejoras y actualizaciones importantes en la captación, tratamiento estadístico, publicación y difusión de sus datos sobre nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios.

Porque el cuadro de situaciones entre los países de la Región es muy heterogéneo, las reflexiones y sugerencias que contiene este documento se circunscriben a aquellos que califican dentro del grupo de los que tienen una cobertura aceptable de su registro continuo. La atención se centrará, entonces, en el problema de calidad de las anotaciones, flujo de información, producción de datos, publicación y difusión; dejando de lado el capítulo de la cobertura del registro que constituye, por su envergadura, un asunto aparte.

Hay que subrayar también que en este trabajo se reflejan las percepciones que del problema tienen los demógrafos, como usuarios en gran escala de este tipo de datos; sobretodo referidas a aquellos países donde el sistema da señales de un deterioro progresivo, a veces cercano a la ruptura de la continuidad del propio flujo de información, y otras -muchas- proveyendo datos pocos confiables o que sólo pueden usarse para los agregados nacionales.

Dos ejemplos muy elementales sustentan esta afirmación: herramientas básicas para el conocimiento del nivel y estructura de la mortalidad en forma detallada, como son las tablas completas de mortalidad, sólo pueden construirse para contados países porque los datos sobre defunciones no resisten una desagregación completa. Lo preocupante es que ese número, de continuar las tendencias actuales en cuanto a calidad, puede reducirse en lugar de aumentar. Tanto arraigo tiene este insatisfactorio estándar de calidad, que resulta casi natural para muchos investigadores renunciar a la confección de estos elementos básicos que, en países desarrollados, resultan hoy insumos imprescindibles. Más lejana es aún la posibilidad de elaborarlas para grandes ciudades o divisiones político-administrativas mayores. Igual cosa ocurre con la medición directa de la incidencia de ciertas causas de muerte sobre la esperanza de vida a edades seleccionadas, instrumento ampliamente difundido en países con estadísticas confiables, cuya idoneidad para el estudio de las condiciones de salud de un país o región resulta ocioso destacar.

Por último, y apenas como hipótesis de trabajo, este deterioro sostenido parece ser la principal fuente que retroalimenta el desaliento perceptible en algunos organismos nacionales dentro de cuyo ámbito se distribuyen las responsabilidades estadísticas; donde de a poco se ha ido aceptando este proceso como irreversible.



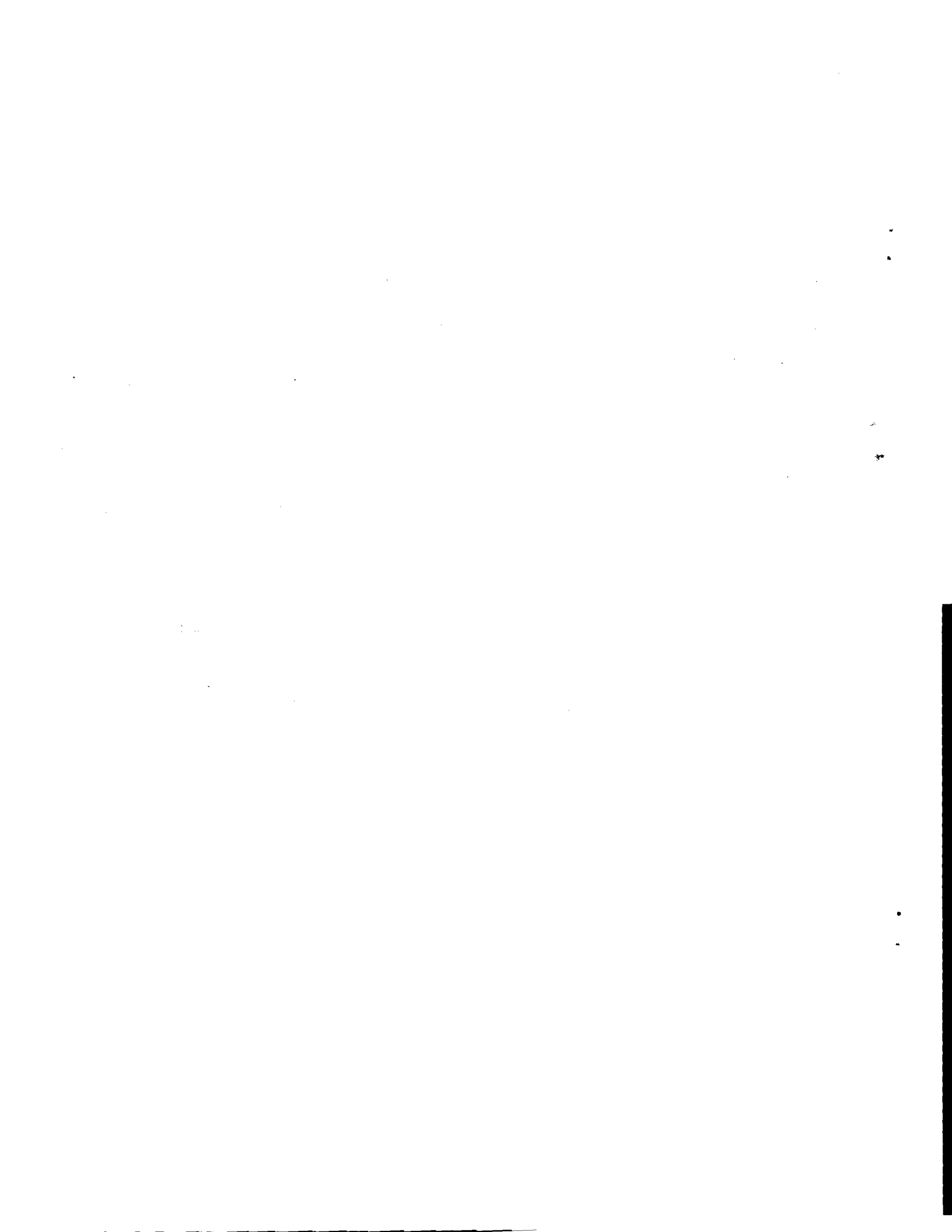
Lecciones de experiencias recientes

Si se contabilizaran los esfuerzos financieros institucionales y de recursos humanos que la cooperación internacional -multilateral o bilateral- ha volcado en los últimos veinte años hacia el mejoramiento de las estadísticas vitales, en forma directa o indirecta, y se los contrastara con los progresos alcanzados, el saldo, si acaso no resultara negativo, abriría por lo menos interrogantes de peso. Interrogantes que habría que explicitar para que los propios principios y modalidades de acción fueran objeto de un ejercicio introspectivo profundo, sincero y parsimonioso. Ejercicio que tendría como promotores a los propios donantes originales, y no tanto a las agencias intermediarias, concediendo un espacio protagónico y en pie de igualdad a representantes de países beneficiarios.

Se sustenta aquí la idea que una parte del escaso impacto de esos proyectos de cooperación debe atribuirse a la propia concepción de la misma, a la reiteración de modalidades de ayuda, y a los mecanismos operativos entre otros factores; estos aspectos son los que se desea examinar ahora.

Dos son, en esencia, los tipos de programas que la cooperación internacional ha puesto en práctica en el campo de las estadísticas vitales. De un lado, los **proyectos nacionales** de varios años de duración, destinados en forma genérica al mejoramiento del registro civil, que se han concentrado en aspectos legislativos, institucionales y de procedimiento en torno a la organización y actualización del registro civil tal cual, como oficina que da fe de actos concernientes a las personas. Allí, como un asunto complementario, no principal, aparecen componentes destinados a mejorar las estadísticas que se derivan de tales registros. Pareciera ser que en la fuente inspiradora de estos proyectos se hiciera una asociación automática entre registro y datos originados en él. Si lo primero mejora, lo segundo lo hará igualmente. La realidad de varios países pone en evidencia que en repetidas ocasiones ese supuesto no se ha verificado; puede haber un buen registro de hechos vitales para fines de identificación y otros propósitos legales sin que por ello existan buenas estadísticas.

Habría que agregar que el sistema de estadísticas vitales, concebido como un todo coherente, armónico y eficiente, no ha recibido y no recibe un tratamiento prioritario en la asignación de recursos internacionales. Más aún, su rango de prioridad en la lista de proyectos que compiten por fondos del exterior ha ido descendiendo en la última década, muy a la zaga, por ejemplo, de lo que ha sucedido con los censos de población, las encuestas de hogares, de fecundidad y de salud. Interrogarse sobre las razones verdaderas de este descenso en la prioridad, tanto por lo que hace al interés de los entes financieros como a las dificultades que se confrontan en cada país respecto a la distribución de jurisdicciones y áreas de competencia entre distintos organismos nacionales puede resultar un ejercicio



esclarecedor sobre algunos de los orígenes de los problemas que hoy afectan al sistema en su conjunto.

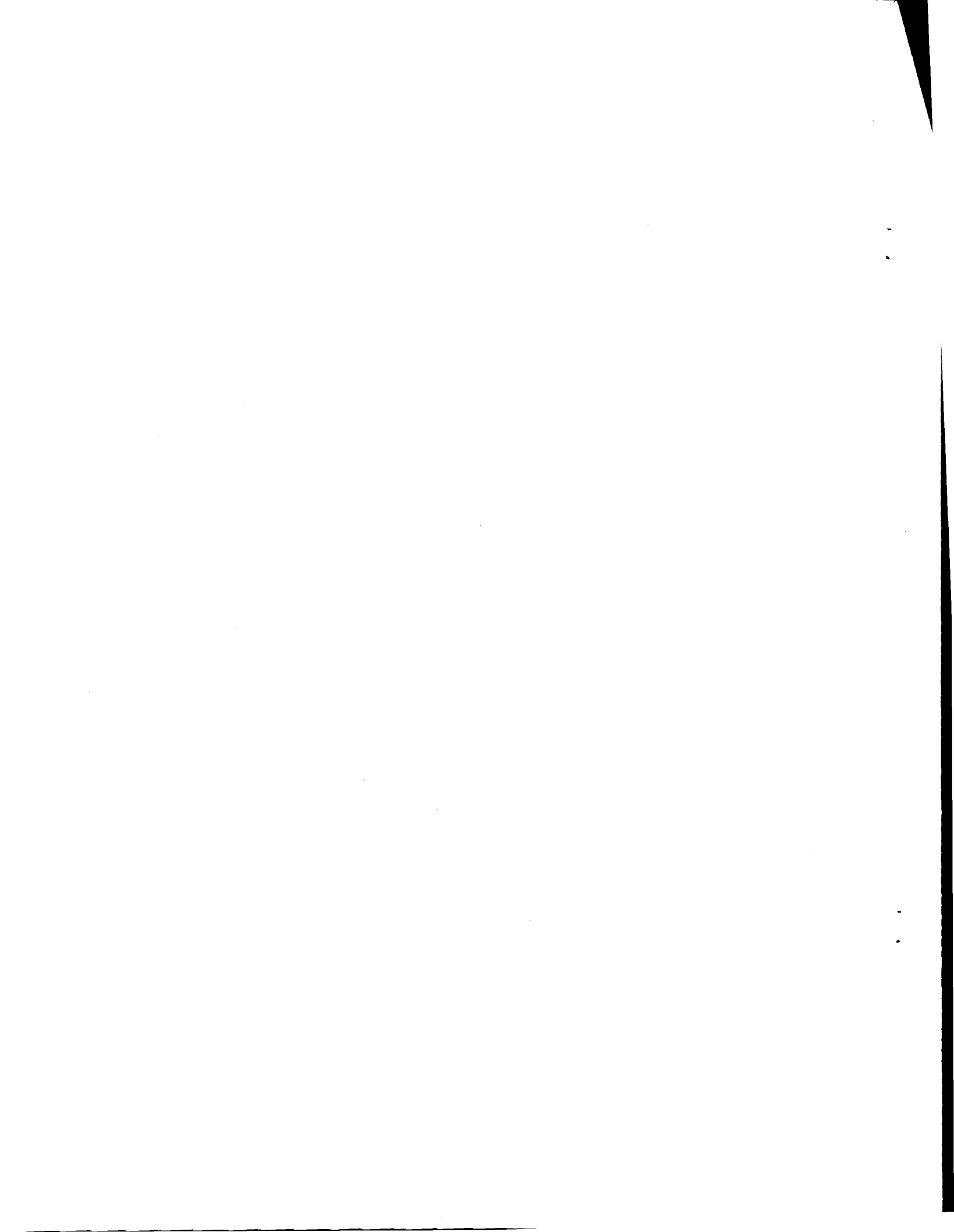
Del otro lado está el grupo de los estudios **demostrativos, pilotos o experimentales**, destinados a mostrar la bondad de una técnica o procedimiento de registro de hechos vitales circunscripto a un área geográfica pequeña o intermedia. La idea central consiste en montar en el país elegido un sistema particular de registro de datos, hacerlo funcionar a cabalidad durante un cierto tiempo con la intención de que esa área demostrativa o de experimentación, pueda replicarse progresivamente en otras regiones del país hasta alcanzar en una meta máxima, una cobertura nacional. En estos casos, la cooperación internacional ha concluído con la primera fase de demostración, dejando a cargo del país la iniciativa y los costos para las fases o expansiones posteriores. Casi sin excepciones, estas fases de consolidación o expansión nunca se han llevado a la práctica.

Habría que mencionar, por último, un subgrupo aparte de esfuerzos donde se ha intentado una combinación de registros continuos de estadísticas vitales con relevamientos periódicos, allí donde se considera que la posibilidad de un mejoramiento efectivo y tangible de los registros tradicionales se presenta en un horizonte muy lejano. En América Latina al menos, estos esfuerzos de registros duales no han pasado de uno o dos casos de corta vida y circunscriptos a áreas muy pequeñas.

El denominador común de esa asistencia financiera y técnica consiste en cuatro o cinco elementos importantes y siempre presentes: inyección de dinero, un trabajo intensivo durante un tiempo limitado, una organización o núcleo responsable ad-hoc que transitoriamente se acopla o refuerza una oficina nacional pero que obtiene un espacio propio, y una dirección del proyecto o programa a cargo de técnicos o consultores internacionales.

El ciclo de vida que siguen estas iniciativas es, por otra parte, casi siempre el mismo: primero una etapa preparatoria y de negociación que muchas veces ha sido inspirada o promovida por las propias agencias internacionales; con el descenso en la prioridad asignada al tema también esos estímulos se han vuelto menos frecuentes y menos importantes los montos comprometidos.

Negociados los acuerdos y librados los fondos se abre una etapa de entusiasmo e intensa actividad que incorpora técnicos nacionales con sueldos complementarios, subcontratos u otras formas de transferencias de fondos. Siempre, no hay excepciones, los plazos previstos en los proyectos originales resultan exiguos y a poco andar se abren fases de negociación para acomodarlos a las reales circunstancias. También casi sin excepciones las dificultades para alcanzar los objetivos declarados resultan mayores que las previstas.



Concluída la fase sustantiva o núcleo del proyecto, otra vez casi sin excepciones, aparecen señales de la autopropetuaación, explicable, entre otros motivos, por la comunión de intereses que se establece entre los expertos y consultores internacionales con los equipos locales que legítimamente querrían ver extendidas estas oportunidades laborales adicionales. Cuando la cooperación externa era más generosa en recursos, estas extensiones llegaron a veces a situaciones sorprendentes, lo que no quiere decir que sus resultados finales lo hayan sido en igual medida.

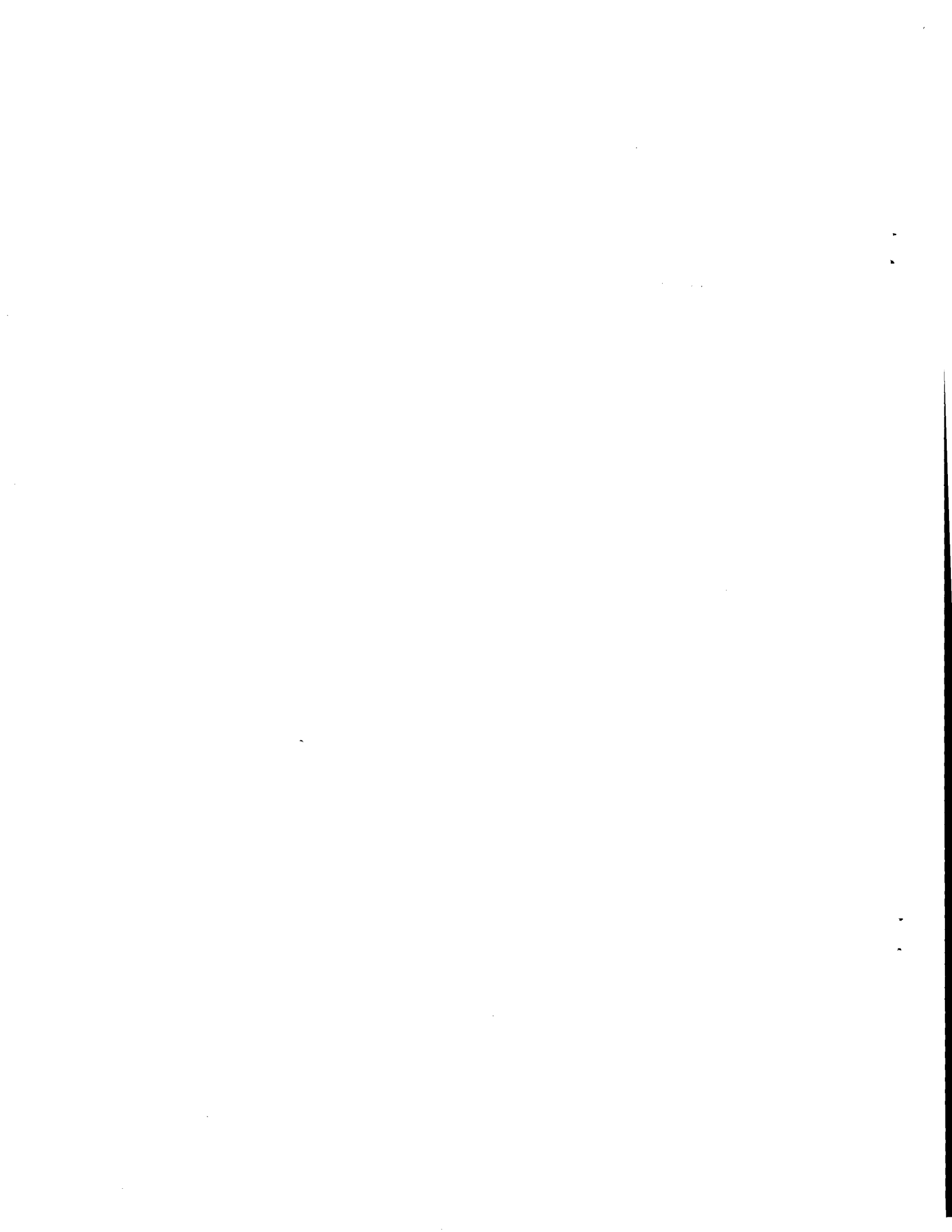
Cuando por fin, queda definida la fecha de clausura del proyecto ocurre una aceleración de los trabajos para elaborar datos, concluir informes y presentar resultados. Una vez más, sin excepciones, este apresuramiento lleva a posponer los recaudos principales que permitan el afianzamiento de las propuestas emanadas que el país debería poner en práctica o la evaluación más o menos detenida de los resultados. La responsabilidad en la aplicación de las recomendaciones pronto se diluye y, a veces, hasta se pierden los interlocutores.

La interrupción de los flujos de fondos externos produce igualmente cortes más o menos abruptos en el cierre de las actividades. Desmantelados los equipos nacionales, interrumpido el apoyo exterior, resulta muy difícil asegurar un seguimiento y aplicación de las propuestas que se han dejado.

Esta pauta, con variantes y matices más o menos acentuados, se encuentra una y otra vez al revisar los archivos de proyectos de cooperación en materia de recolección de datos. Decenas de informes y recomendaciones que muy pocos han leído. Datos que no se explotan a cabalidad, informes técnicos que no se hacen, análisis que quedan pendientes. Publicaciones que nunca salen a la luz o aparecen muy tardíamente, herramientas para mejorar el sistema que no se usan. Funcionarios de jerarquía intermedia que no se sienten comprometidos con las iniciativas y planes que dejaron sus predecesores.

Por eso, ante una nueva iniciativa para el mejoramiento acelerado de las estadísticas vitales, resulta insoslayable revisar con criterio realista el legado de estos años, con el objeto de extraer enseñanzas y ponerlas en práctica, mirando hacia nuevas y más eficaces modalidades de trabajo.

El proyecto de cooperación internacional estructurado como hasta ahora, esto es, con expertos o consultores internacionales radicados en el país, insertos o alojados en una estructura burocrática nacional ya existente, con recursos generosos que se gastarán en pocos años, y apoyados por técnicos nacionales, resulta hoy un modelo de cooperación agotado. Y agotado sobretudo en el caso de las estadísticas vitales, un proceso esencialmente continuo de recolección, producción y difusión, que tiene una gran inercia. Regido además por numerosas rutinas que hay que cumplir siempre, con un adecuado grado de idoneidad, sin escenarios espectaculares. El mejoramiento de estas fuentes de información no



reside tanto en sus aspectos metodológicos o instrumentales sino, por el contrario, en el cumplimiento de cada uno de los pasos rutinarios que van desde el mostrador donde se reciben las declaraciones, hasta el anuario que publica la oficina de estadística correspondiente.

Sugerencias para la acción

- Principios y compromisos
- Tareas y plazos

De seguir las cosas como están, las estadísticas vitales continuarán enfrentadas a algo así como una trilogía adversa: fondos de cooperación internacional cada vez más escasos, modalidades de ayuda que han demostrado tener poco impacto y deterioro progresivo en la producción y calidad de los datos. Habría, entonces, que hacer un alto y plantearse algunas interrogantes.

La primera que se abre es determinar si los países de América Latina que califican para integrar el grupo de los que poseen un grado razonable de cobertura en su Registro Civil necesitan realmente de la ayuda financiera/técnica internacional para mejorarlos, incluyendo a sus estadísticas. Si existe, del mismo modo, una genuina voluntad político-administrativa explicitada y comprometida por quienes tienen en sus manos el efectivo poder y control sobre los organismos de ejecución, por cambiar la situación presente. Y si así fuera, qué grado de garantías o recaudos habría que tomar para que esa voluntad emanada de un poder transitorio, a veces muy breve, tenga un razonable grado de continuidad en el tiempo.

También del lado de la cooperación internacional y en el seno de cada agencia, correspondería hacer un examen introspectivo que ayude a tomar conciencia de lo que los países en verdad necesitan. Esta puesta al día de la percepción de necesidades ayudaría a evitar el error bastante repetido de proponer soluciones o iniciativas que suelen no concordar con los genuinos requerimientos de los países.

Luego de este ejercicio de sinceramiento, compromisos mutuos y autenticidad, si las respuestas fueran positivas, habría que buscar las formas de cooperación que ayuden a evitar los errores y pérdidas de recursos, esfuerzos frustrados reseñados antes. Esos son los desafíos.

Por lo dicho, cualquier nueva estrategia o programa de apoyo debería destacarse por los siguientes atributos: creativa, ágil, oportuna, flexible, complementaria y austera.

Creativa quiere decir que contenga mecanismos capaces de un mejor aprovechamiento de los



factores y condiciones favorables existentes en cada país dentro de los organismos involucrados. Usar procedimientos y atajos que acorten los caminos de producción estadística. Mejorar la productividad de los equipos ya institucionalizados, jerarquizando las funciones con estímulos y capacitación intensiva.

Habría también que revisar y abreviar las formas hoy vigentes para la puesta en práctica de asesoramiento técnico y apoyo financiero a los países. Para ello, la definición de objetivos precisos y específicos en cada caso resulta esencial. Las dificultades que confrontan los países se parecen pero no son las mismas, ni en su escala ni en su profundidad. Cada caso tendrá que ser estudiado por separado, identificado sus problemas y, también, cada caso debería merecer una propuesta específica.

Los proyectos globales o recetas uniformes no han dado los resultados buscados. La heterogeneidad de situaciones se ha venido imponiendo sobre la búsqueda en la homogeneidad de los sistemas. Y esto surge con mucha fuerza cuando se releen los objetivos generales de los proyectos y se los confronta con la real situación de los países; la repetición de estereotipos o enunciados "cliché" debería manejarse con prudencia.

La larga tramitación de proyectos con toda su cadena de intermediaciones, más formales que sustantivas, hace que muchas veces los momentos oportunos para una acción eficaz se pierdan. En la América Latina de hoy, varios son los países donde los ocupantes de jerarquías intermedias se renuevan con frecuencia, los interlocutores se pierden y las prioridades cambian. Por otra parte, los cuadros técnicos sobre los que descansa la operación del sistema estadístico están alejados del círculo donde se toman las decisiones y sus iniciativas, cuando tienen eco llegan muy filtradas.

Una cooperación internacional que aspire a la eficacia debería proponerse como objetivo -por el predicamento que aquella tiene- acortar esas distancias y hacer que la labor técnica reciba un espacio más apropiado en los ambientes ministeriales. Para muchos directores de secretarías o despachos, la labor estadística sigue siendo algo opaco, de poco uso, con valor apenas histórico y, a veces, residual. La noción de herramienta gerencial tiene, todavía, escaso arraigo en varios espacios de la función pública. Por ejemplo, salvo dos o tres indicadores elementales casi siempre con carácter provisorio, esto es muy visible en el caso de las estadísticas vitales.

Por lo mismo que las situaciones varían de país a país, no parece aconsejable concebir un patrón único de asistencia, la flexibilidad en la concepción significará evaluar con detalle las necesidades de cada caso, incluso contemplando la posibilidad de modificaciones durante la ejecución de los planes. Flexible igualmente en cuanto a las formas de incorporar cuadros técnicos nacionales, tecnología para el tratamiento informático y uso de recursos humanos disponibles en países de la región. Hasta ahora, la cooperación

vertical desde los centros a la periferia parece haber seguido carriles independientes y hasta excluyentes con la cooperación horizontal entre países afines. No sólo una apertura en este sentido puede reducir los costos de personal y de viajes, sino capitalizar y aglutinar experiencias y talentos disponibles en la Región que no han sido utilizados hasta ahora en toda su potencialidad.

Aunque parece obvio, toda ayuda internacional reviste el carácter de complementaria a una infraestructura nacional ya existente. Pero hay aspectos descuidados como son el compromiso que el país asume, para dar seguimiento y continuidad con recursos propios a procesos o rutinas que al comienzo fueron apuntaladas con fondos extraordinarios. Esta faceta marca una nítida divisoria de aguas entre lo que son, por ejemplo, los relevamientos censales, las encuestas demográficas, de fecundidad, de migración, etc., frente a las estadísticas continuas. Para los primeros puede montarse una estructura transitoria con una gran concentración de dinero fresco que después se dismantela. No es el caso de las segundas, donde la complementariedad reviste un carácter diferente. En ellas aparece una complementariedad de recursos y una complementariedad institucional de compromisos que pueden insumir varios años. La complementariedad de recursos puede muy bien darse del lado internacional en la dotación de infraestructura de equipos de procesamiento de datos, vehículos, telecomunicación, programas de capacitación y sus materiales, para los cuales las oficinas de Registro Civil y de Estadística tropiezan con restricciones presupuestarias crónicas. La complementariedad institucional de compromisos es algo más complejo y ha estado ausente en la experiencia de los últimos años. ¿Cómo hacer para que esa presencia internacional de apoyo y seguimiento pueda manifestarse durante un tiempo prolongado hasta que el país beneficiario haya alcanzado un grado aceptable de calidad y autonomía? No hay una única respuesta y sí diferentes opciones, pero en todo caso, las formas actuales de cooperación son poco apropiadas para responder a esta eventual demanda.

La revisión de los presupuestos que acompañan los proyectos aprobados en los últimos años muestra que una porción muy importante ha sido absorbida por los rubros de dirección, expertos, consultores y misiones. El énfasis en la austeridad debería cambiar ese perfil, básicamente por dos razones: de una parte, existe en la Región una abundancia de recursos humanos calificados que, salvo para aspectos excepcionales y muy puntuales, permiten prescindir de esas figuras contractuales. Del otro, los problemas que afligen a las estadísticas vitales no son, esencialmente, ni conceptuales ni metodológicos, hacen al tratamiento informático, las rutinas y los procedimientos por lo que los avances más recientes pueden transmitirse fácilmente mediante capacitación intensiva a equipos nacionales.

También una cooperación austera es aquella que destina los recursos financieros a fines específicos perfectamente delimitados, y que el país beneficiario aplica a componentes de un programa que no puede obtener a través de su presupuesto nacional; y en lo que hace a infraestructura y a tecnología,



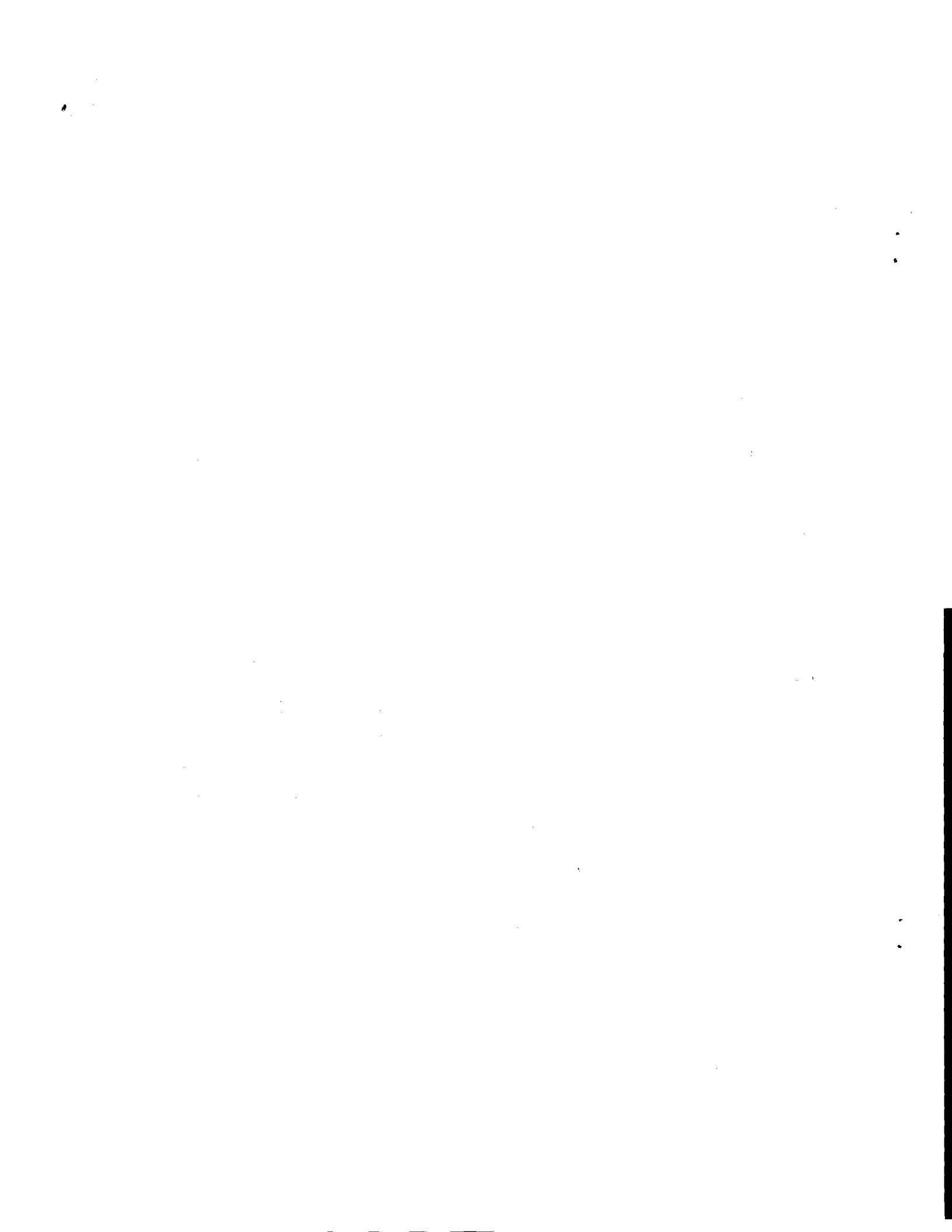
provee equipos acordes con una juiciosa evaluación de la real capacidad de uso que el país receptor posee.

Desde un punto de vista sustantivo, la calidad de cualquier sistema de estadísticas vitales queda cristalizada en tres instancias: al momento de llenar el formulario estadístico correspondiente al hecho vital de que se trate, al codificarlo y al ingresarlo y validarlo en un archivo. En estos tres escenarios o situaciones, la cooperación internacional debería concentrar su atención con miras no sólo a detectar el origen de insuficiencias difíciles de enmendar, sino para establecer líneas de trabajo que resulten eficaces y con resultados perceptibles a corto plazo. Así, la suerte de las estadísticas vitales se juega en el momento en que los funcionarios responsables completan los certificados estadísticos de nacimiento vivo y de defunción; en esa tarea diaria, rutinaria, tediosa y de escaso prestigio entre las jerarquías burocráticas. Poco valdrá la sofisticación de los equipos, los controles internos y las técnicas de validación y coherencia si los formularios primarios no se llenan completa y correctamente. Y es en este campo donde las estadísticas latinoamericanas reclaman un gran esfuerzo de las instituciones competentes, esto es, las direcciones de estadística, los ministerios de salud y las oficinas del registro civil.

Otra vez, no se trata de operaciones de alto costo con movilización de muchos recursos. Haría falta, por ejemplo, desarrollar o reactivar el celo de los encargados del registro en la fuente, capacitándolos, organizando talleres provinciales, municipales o departamentales, produciendo manuales o cartillas de procedimiento que expliquen con sencillez el por qué y para qué de cada concepto y, a veces, hasta dotarlos de un espacio mínimo -en superficie y privacidad- en las oficinas de atención al público donde esta tarea suele realizarse bajo condiciones precarísimas. Equipos conjuntos de los organismos responsables podrían cumplir misiones de seguimiento, de evaluación y asesoría para generar todo un reciclaje sostenido de las personas responsables por el trabajo de recolección.

La inercia y el desaliento han erosionado las fuentes de los datos, y lo seguirán haciendo a menos que se adopte desde los mandos medios y superiores una política abierta y sostenida para revertir la situación.

Aún dentro del capítulo de la calidad habría que subrayar dos aspectos: uno que hace al llenado completo de los certificados de nacimiento y de defunción con datos precisos, que no cuesta mucho obtener al momento de recibir la declaración. Es lamentable, por ejemplo, observar la pobreza de los datos concernientes al lugar de residencia, ocupación, situación conyugal, nivel de instrucción que, en la actualidad, muy poco pueden utilizarse para estudios desagregados. Un sólo ejemplo alcanza: el análisis de la fecundidad diferencial según nivel de instrucción, área de residencia u ocupación de las mujeres a partir de las estadísticas de nacimientos, hoy no es viable casi en ningún país aunque estos tres conceptos



se incluyen en el certificado respectivo. Lo mismo ocurre con estudios socioeconómicos y ocupacionales referidos a la mortalidad.

El segundo aspecto refiere al tema de la acuciosidad y rigor con que se completa la información sobre causas de muerte cuya calidad también exhibe deterioros muy manifiestos, sobretodo provenientes de una práctica que se ha generalizado y que consiste en dejar en manos de las empresas fúnebres el llenado casi completo de los certificados de defunción. Muchos son los interrogantes que enfrentan los codificadores en la Oficina Central, y es importante el número de devoluciones y consultas que ocurren cada año con las consiguientes demoras. Por la especificidad de la tarea y porque involucra a un tipo particular de funcionarios del ámbito exclusivo de los ministerios o secretarías de Salud, se estima de la más alta prioridad una acción rápida y adecuadamente orientada para generar mejoras sustanciales en la información que hace a este capítulo.

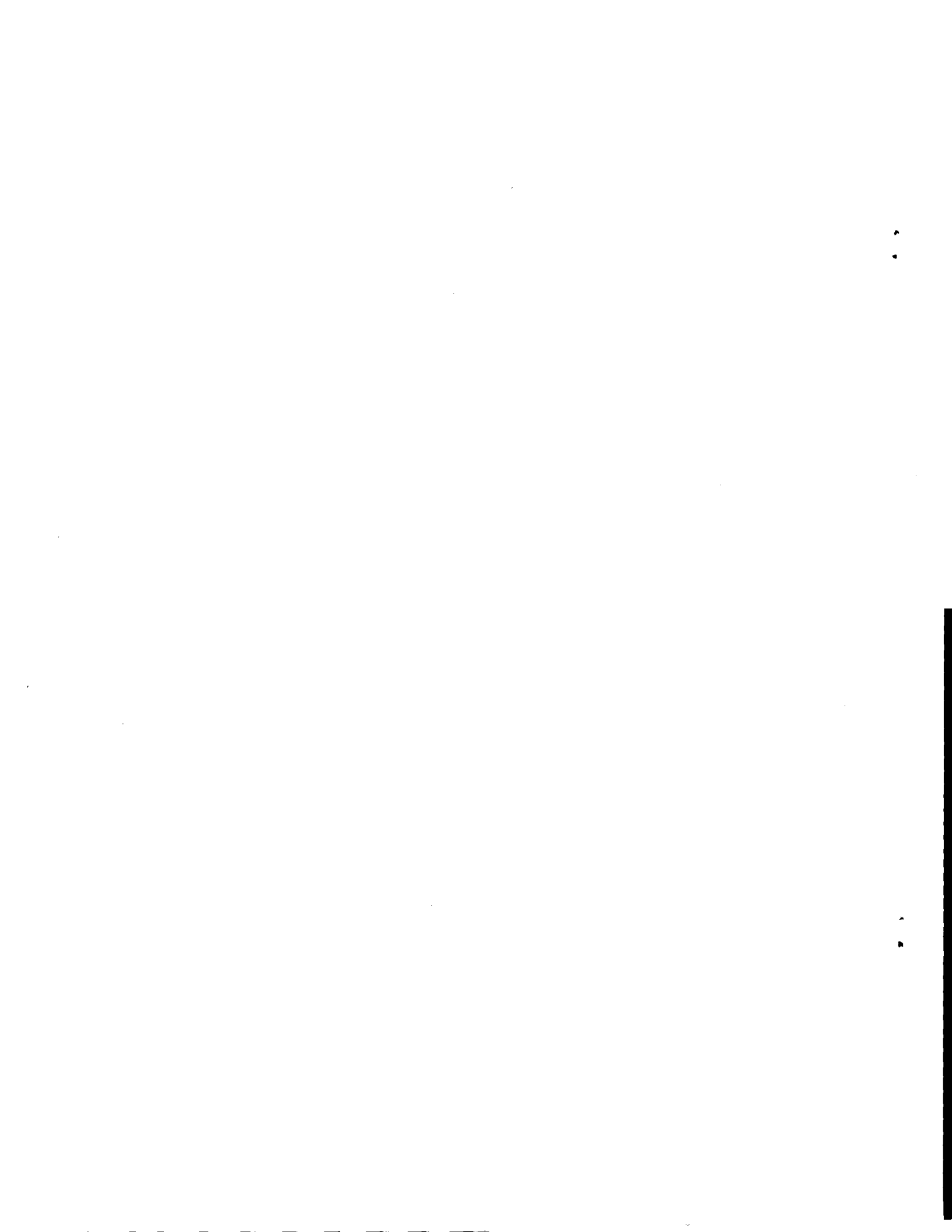
Otro bloque de dificultades se da en lo relativo al ingreso y procesamiento de datos, ya que generalmente existe una disociación entre las oficinas recolectoras y aquellas que tienen a cargo esa tarea. Tal división de responsabilidades con áreas grises de competencia produce demoras, idas y vueltas del material básico y, a veces, hasta pérdida de formularios. En algunos países es urgente la incorporación de la microcomputación con el fin de producir una reducción sustancial en los tiempos de ingresos de los datos y la generación de los correspondiente archivos. Y aún más, en varios de ellos subsiste todavía la dependencia de centros de cómputos en el ámbito de los ministerios de salud que hace, casi invariablemente, que la tarea de producción de estadísticas vitales no reciba un orden de prioridad suficiente como para asegurar una entrega oportuna. En este sentido, dos son los síntomas que denuncian un sistema poco eficiente de producción de datos: la tardanza en la entrega de tabulados definitivos y el uso -entre tanto- de cifras preliminares o provisorias que, a veces, cambian con el transcurso del tiempo. Las cifras preliminares se producen, por lo general, para atender demandas urgentes de los jefes. Como son globales, a veces obtenidas manualmente, no permiten un análisis relativamente desagregado, por lo que el examen de coyuntura, tan necesario en la gestión de gobierno, no se hace. Pasada la urgencia, el ritmo de producción vuelve a su cauce y los datos definitivos cobran, para ciertos fines un carácter histórico. Pero hay otra consecuencia negativa. Quien produce cifras provisorias es muy reticente a su publicación y difusión, por lo cual es difícil acceder a ellas con los consiguientes tropiezos en la labor de análisis.

Por todos los problemas que afectan al asunto aquí examinado y por la necesidad de asegurar que una cooperación internacional acorde con las necesidades produzca resultados concisos, se estima de la mayor prioridad adoptar una estrategia que, como mínimo, contemple los siguientes elementos.



Para acción inmediata o a muy corto plazo

- 1) Identificar las áreas o etapas críticas que en cada país pueden requerir de la cooperación internacional concentrándose, en primer lugar, en asuntos operativos y de procedimiento más que en los institucionales o legales.
- 2) Dotar a las oficinas de registro en las zonas de alta concentración demográfica de condiciones físicas mínimas para un trabajo adecuado al momento de recibir las declaraciones correspondientes a hechos vitales.
- 3) Promover un plan inmediato para mejorar la calidad y confiabilidad de los registros concernientes a las defunciones neonatales, perinatales y de menores de un año que ocurren en los centros asistenciales de grandes ciudades o de mayor afluencia.
- 4) Poner en ejecución un programa de emergencia para la puesta al día de las series anuales atrasadas y su publicación. A veces, asuntos tan elementales como el suministro de papel, tinta y otros materiales, por haberse agotado los presupuestos nacionales, son impedimentos insuperables para los entes nacionales.
- 5) Independizar el procesamiento de estadísticas de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios de los centros de cómputos centralizados que existen en los ministerios o secretarías de Salud, creando unidades de microcomputación dedicadas a estas tareas dentro de las propias divisiones o departamentos de estadísticas vitales.
- 6) Redefinir rutinas internas en las etapas de revisión, codificación, en especial para nacimientos, defunciones y causas de muerte, verificación e ingresos de datos.
- 7) Evaluar la conveniencia de recurrir a la contratación de personal externo para las etapas de digitación y confección de publicaciones en lugar de depender exclusivamente de recursos ordinarios o personal de planta.
- 8) Diseñar un programa de capacitación y reciclaje del personal responsable de la producción estadística, incluyendo jefaturas, revisores, codificadores.
- 9) Establecer acuerdos ágiles y flexibles entre las direcciones o institutos de Estadística, ministerios de Salud y oficinas del Registro Civil encaminados a delimitar áreas de competencia con sus consiguientes responsabilidades.
- 10) Promover desde los organismos responsables hacia los ámbitos del Poder Ejecutivo y Legislativo, una revaloración del significado y utilidad que prestan las estadísticas vitales como dato irremplazable para el conocimiento de la realidad sociodemográfica de un país.



A mediano plazo

- 1) Definir en forma precisa los ámbitos de competencia exclusiva de cada organismo y los espacios o tareas de complementación que se dan en todo lo relativo a las operaciones del Registro Civil y la producción estadística correspondiente.
- 2) Aplicar un programa interinstitucional destinado a la motivación, actualización y capacitación del personal responsable del registro de los hechos vitales en todos los países.
- 3) Preparar cartillas y manuales de instrucción para el llenado de actas, certificados y formularios estadísticos.
- 4) Establecer acuerdos con las escuelas de Estadística o centros de Estadística nacionales o regionales para la capacitación de técnicos de nivel básico y medio en la recolección y producción de estadísticas vitales.
- 5) Establecer cronogramas para el manejo y control de flujos de formularios desde la fuente al lugar de concentración.
- 6) Adoptar mecanismos ágiles y claramente establecidos para la reducción de demoras en el envío del material básico desde la fuente a las oficinas de revisión y tratamiento posterior.
- 6) Crear un comité o grupo interinstitucional para el seguimiento del programa de trabajo adoptado, con especial atención a las fases de registro original en todas las localidades de un país y la de ingreso de datos.
- 7) Adoptar un programa específico para el sustancial mejoramiento de la certificación de las causas de muerte, vinculando al personal directamente responsable con el comité o grupo propuesto en el punto anterior. Comprometer en esta materia a las Facultades de Medicina y Escuelas de Salud Pública o cátedras especializadas, con miras a un mejoramiento ostensible en la calidad y acuciosidad de las certificaciones.
- 8) Definir un contenido básico de cuadros a incluirse en los anuarios estadísticos y la creación de una base de datos para recuperación rápida y generación de cuadros más detallados según demanda.
- 9) Establecer un programa de trabajo paralelo destinado a la recuperación y procesamiento universal de estadísticas vitales correspondientes a años anteriores en los que se haya incurrido en falencias manifiestas de procesamiento o presentación.

