

El censo de población: una condición indispensable para revisar el número de diputados

Después de cada elección es recomendable revisar las etapas del ciclo electoral. La violación al silencio electoral por todos los partidos y candidatos, las campañas adelantadas, un sistema sancionatorio que no impone castigos severos para disuadir a los actores políticos, el débil control del financiamiento político, la endeble justicia electoral, las fallas del sistema tecnológico y el predominio que mantienen los partidos en la integración de las Juntas Receptoras de Votos son algunos de los aspectos sobre los que debe abrirse una discusión técnica antes de la próxima elección en 2021.

No obstante lo anterior el debate se ha centrado en la propuesta para reducir el número de diputados. Se trata de una materia relevante que impacta varios de los elementos del sistema electoral. Para un adecuado análisis, los proponentes de esta iniciativa deben señalar el efecto que la misma tendrá en el tamaño de las circunscripciones y en el sistema electoral de tipo proporcional que exige la Constitución para las elecciones legislativas. En El Salvador, las circunscripciones electorales coinciden con la división político - administrativa del país, es decir que existen 14 circunscripciones en la que se elige una cantidad determinada de legisladores. Los diputados por departamento dependen del número de habitantes en cada uno de esos territorios. Esta última condición está vinculada directamente al censo de población. Cuando en 2003 se declaró inconstitucional la “plancha nacional”, integrada por 20 de los 84 diputados, por la desproporcionalidad de la población en la asignación de diputados en las diferentes circunscripciones violentando los principios constitucionales de igualdad del voto y de representación proporcional, se utilizó el V censo de población,

realizado en 1992, como base para la redistribución de esos 20 diputados.

En el proceso de inconstitucionalidad 28-2002, la Sala dejó establecida la importancia estratégica del censo en la asignación de los diputados a cada circunscripción (el subrayado es propio): “El legislador al distribuir la magnitud de las circunscripciones electorales debe, en la medida de lo posible, utilizar proporciones de habitantes lo más constante posible a efecto de salvaguardar el carácter igualitario del sufragio (...) La libertad de configuración, para garantizar ponderadamente tanto la igualdad del sufragio como el principio de representación proporcional –sin sacrificar uno en aras del otro –, debe estructurar las circunscripciones electorales mediante la utilización de cifras más o menos homogéneas de habitantes”.

Los censos de población y vivienda constituyen una fuente de información primordial dentro del sistema estadístico nacional. Por su carácter universal, son la única fuente que brinda información sobre la magnitud de la población de un país y su distribución en el territorio, además de permitir cuantificar determinados fenómenos, como la migración interna e internacional. Adicionalmente, los censos posibilitan la visibilización de grupos poblacionales específicos, aun cuando su tamaño sea pequeño, brindan los marcos muestrales para las encuestas de hogares que periódicamente realizan los países, y constituyen el marco para otros estudios en profundidad. Junto con lo anterior, en América Latina y el Caribe los censos de población y

vivienda cobran particular importancia por las debilidades que aún persisten en los sistemas estadísticos respecto a otras fuentes de datos, tal como ocurre por ejemplo en algunos países de la región respecto a los registros de nacimientos y defunciones. Si bien el censo no reemplaza a las fuentes idóneas para medir determinados fenómenos demográficos, sociales y económicos, contribuye a paliar en parte la disponibilidad de información de éstos. Además, aporta significativamente en la medición de las desigualdades que experimentan diferentes grupos poblacionales, lo cual adquiere gran relevancia en una de las regiones más desiguales del mundo¹. El último censo de población en El Salvador fue realizado hace 12 años, en 2007. La Ley Orgánica del Servicio Estadístico establece la periodicidad de este instrumento cada 10 años.

En varias de sus publicaciones el Departamento de Estudios Políticos ha señalado la necesidad de estudiar la proyección de población en relación al padrón electoral². Existe un descalce entre la primera y el segundo en relación a la población de 18 años habilitada para votar. Si bien la diferencia, en términos de puntos porcentuales, en el ritmo de crecimiento entre el padrón y la población ha venido disminuyendo, la discrepancia de la cantidad absoluta de personas ha aumentado³. Lo anterior refuerza la importancia de tener un censo actualizado que permita determinar la cantidad de salvadoreños mayores de 18 años, así como los factores a utilizar para las estimaciones de datos de población.

Como se dijo párrafos atrás, la disminución de diputados en la Asamblea Legislativa pasa por la readecuación de las circunscripciones. Si en lugar de 84 habrá 60 diputados también se reducirá el número de porciones del territorio en los que se eligen representantes. El proyecto de decreto presentado por el diputado independiente, Leonardo Bonilla, establece que no habrá menos de 7 ni más de 16 diputados en cada circunscripción. Para trazar un nuevo mapa político en base a

esa disposición se hace necesario un análisis del crecimiento o disminución de la población a nivel nacional. De esta manera se evitará que en las nuevas circunscripciones, que abarcarían más de un departamento, cambiando la distribución actual, existan más o menos diputados de los que corresponde al número de habitantes (sobrerrepresentación o subrepresentación, respectivamente). Un mal diseño del nuevo “plano electoral”, o uno delineado sin fundamentos técnicos, podría dolosamente otorgar ventajas para que un determinado partido obtenga más diputados, efecto que se conoce con el nombre de “gerrymandering”.

Por otra parte, cuando se tenga la certeza de la población existente en El Salvador y se estudie, sobre la base de esta información, la cantidad de diputados y el número de circunscripciones adecuados para el país, tiene que revisarse, al mismo tiempo, los controles que garanticen la probidad de los legisladores y el buen uso de los recursos en el Órgano Legislativo. Estos factores no dependen del tamaño de la Asamblea; son consecuencia de la acción coordinada del sistema anticorrupción. En la medida que se garantice el acceso a la información y la transparencia en la Asamblea, como en todas las instituciones públicas, crecerá la confianza de los ciudadanos en los partidos y, en general, en los diputados y cargos de elección popular.

Asimismo, con el propósito de mejorar la calidad de la representación, acercando a los ciudadanos con los representantes que resulten electos, es necesario apostarle a procesos de democracia interna en los que se revisen los requisitos de elegibilidad de los candidatos de tal forma que, desde los procesos al interior de los partidos, se designen aspirantes que demuestren vínculos asociativos previos con la militancia y, en general, con los ciudadanos. Con este mismo propósito debe repensarse si el tamaño de las circunscripciones electorales promueve una relación

1 CEPAL (2018), “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, Santiago de Chile, noviembre.

2 Ver FUSADES (2017), “La necesidad de un padrón depurado para las elecciones de 2018”, Departamento de Estudios Políticos, marzo; FUSADES (2016), “El padrón electoral: la base para la seguridad y legitimidad de las elecciones”, Departamento de Estudios Políticos, marzo.

3 Idem

más efectiva entre los ciudadanos y sus representantes. En todo caso, las iniciativas que persigan este objetivo deben garantizar la continuidad de un sistema multipartidista, con pluralismo político y que faciliten el ejercicio del sufragio al elector⁴.

La propuesta de modificar el número de diputados debe ser aprovechada por las nuevas autoridades que toman posesión el próximo 1º de junio, para ordenar un nuevo censo de población, que debió levantarse en 2017, al cumplirse 10 años desde el último ejercicio implementado por el Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Estadística y Censos. De esta manera, no solo se tendrán los datos exactos para este propósito sino también podrán revisarse los señalamientos acerca de las diferencias existentes entre la proyección de población y el padrón electoral.



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366, www.fusades.org

⁴ FUSADES (2018), "Progresando en el nuevo milenio", noviembre de 2018.