

Censo de Población 2018: retos de las dinámicas demográficas para los mecanismos de participación y representación

Por Carlos Mendoza



Secretario de Formación Política

Según el XII Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2018, la edad promedio de los residentes en Guatemala era de 26.5 años. De las 14 millones 900 mil personas censadas, el 40% eran menores de edad en el año del censo. Por lo tanto, el restante 60% eran personas mayores de edad que deberían ejercer el derecho ciudadano al voto (excepto por unos 36 mil extranjeros residentes en el país, si es que no han adquirido la ciudadanía). Idealmente, todas estas personas deberían estar empadronadas para poder votar.

El Censo 2018 contabilizó 8,913,018 personas mayores de edad, pero el padrón que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) autorizó para participar en las recientes elecciones del 2019 contaba con 8,149,793 individuos. La diferencia de 763,225 personas, casi un 9% del total censado como mayores de edad, se distribuye de la siguiente manera según los rangos de edad que utiliza el TSE:

RANGO EDAD	CENSO 2018	PADRÓN 2019	PADRÓN-CENSO
18 a 25 años	2,442,819	1,200,202	-1,242,617
26 a 30 años	1,199,062	1,138,764	-60,298
31 a 35 años	969,576	1,063,084	93,508
36 a 40 años	917,393	984,965	67,572
41 a 45 años	712,437	818,037	105,600
46 a 50 años	610,686	671,956	61,270
51 a 55 años	501,548	575,131	73,583
56 a 60 años	447,211	500,229	53,018
61 a 65 años	350,951	394,189	43,238
66 a 70 años	281,093	303,813	22,720
71 o más años	480,242	499,423	19,181
Total	8,913,018	8,149,793	-763,225

Fuentes: INE (2019). Censo de Población y Vivienda 2018.

TSE (2019). Distribución de Electores por Edades, marzo 2019

Como puede observarse en la tabla previa, el TSE ha dejado fuera del padrón a más de 1 millón 300 mil jóvenes entre 18 y 30 años de edad. Por otro lado, la composición del padrón parece revelar que casi 540 mil personas mayores de 30 años están habilitadas para votar, pero no residen en el país, pues el INE no las encontró al momento de censar, aunque algunas podrían estar incluidas en la omisión censal (los que quedaron fuera del censo simplemente porque fue imposible llegar a ellos). Esto representa dos grandes retos para el TSE, en función de garantizar que todos los guatemaltecos puedan participar en las próximas elecciones 2023.

Primero, es indispensable que el TSE coordine con el Registro

Nacional de las Personas (RENAP) para que este pueda colaborar en el empadronamiento automático de quienes llegan a tramitar su Documento Personal de Identidad (DPI) por primera vez. El Registro de Ciudadanos del TSE no se puede excusar en la supuesta "*apatía juvenil*" para no realizar un convenio con RENAP o hacer las gestiones legales, administrativas y tecnológicas que sean necesarias para incluir a los jóvenes en el padrón. Sin participación no hay democracia.

Segundo, ahora que es legal para los guatemaltecos residentes en el extranjero ejercer su derecho al voto a distancia, el TSE también debe garantizar que estén habilitados para votar y, en efecto, tengan la posibilidad material de hacerlo, sin que los costos sean un obstáculo imposible de superar. En las elecciones de 2019, el padrón en el extranjero únicamente llegó a incluir 63,267 personas. Es decir que sólo el 12% de los migrantes guatemaltecos que ya tienen DPI pueden ejercer el derecho al voto. Por lo tanto, ese 88% restante que ya aparece en el padrón simplemente debería actualizar su lugar de residencia para ser incluido donde corresponda. En los Estados Unidos de América hay una modalidad de voto a distancia en el cual se envían las boletas con anticipación a los ciudadanos que viven fuera del país y por el mismo correo mandan éstos su respuesta. Por lo tanto, no es necesario tener juntas receptoras de votos por todo el mundo. Hay mecanismos ya probados para garantizar la integridad y secretividad de esos votos. O se podría hacer la votación vía electrónica, así como se hacen con seguridad millones de transacciones financieras cada día. El TSE debe ponerse a la altura.

Otro dato importante que nos da el Censo 2018 es el tamaño de los distritos electorales. Esto sirve para determinar si los mismos están o no proporcionalmente representados en el Congreso de la República. Aunque en la reforma de 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se fijó el número de

diputados por distrito, la Constitución Política no fue modificada y claramente dice en su artículo 157 que la ley debe establecer el número de diputados que correspondan a cada distrito, en proporción a la población. Para simplificar el análisis, simplemente compararemos el porcentaje de votos que los diputados de cada distrito representan en el Congreso, sin contar a los de lista nacional, con el porcentaje de la población censada en cada distrito.

Como se muestra en la siguiente tabla, al menos dos distritos están sobrerrepresentados: el municipio de Guatemala (Central) y el resto del departamento de Guatemala. En contraste, los departamentos de Santa Rosa, Petén, Alta y Baja Verapaz se encuentran subrepresentados en el Congreso, dada la cantidad de población censada. El voto en el Organismo Legislativo sería más equitativo y proporcional, como manda la Constitución, si se trasladan 4 curules de los dos primeros distritos hacia los otros cuatro ya mencionados. Los únicos dos distritos electorales que parecen tener perfecta proporcionalidad son Huehuetenango y Jalapa. El resto tienen algún grado de sobre o subrepresentación, pero es difícil enmendarla porque los puestos en el Congreso no pueden fraccionarse. A no ser que en una futura reforma legal se pondere el voto de los diputados según el tamaño del distrito que representan, o los distritos electorales se redefinan de manera que tengan un similar número de ciudadanos o electores.

DISTRITO	DIPUTADOS	LEPP 2016	CENSO 2018	LEPP-CENSO	DIPUTADOS	CAMBIO
<i>nombre</i>	<i>cantidad</i>	<i>peso distrito</i>	<i>peso población</i>	<i>diferencia</i>	<i>ideal</i>	<i>recomendado</i>
CENTRAL	11	0.086	0.062	0.024	8	-3
GUATEMALA	19	0.148	0.140	0.008	18	-1
EL PROGRESO	2	0.016	0.012	0.004	2	0
SACATEPÉQUEZ	3	0.023	0.022	0.001	3	0
CHIMALTENANGO	5	0.039	0.041	-0.002	5	0
ESCUINTLA	6	0.047	0.049	-0.002	6	0
SOLOLÁ	3	0.023	0.027	-0.003	3	0
SANTA ROSA	3	0.023	0.028	-0.005	4	1
TOTONICAPÁN	4	0.031	0.028	0.003	4	0
QUETZALTENANGO	7	0.055	0.054	0.001	7	0
SUCHITEPÉQUEZ	5	0.039	0.037	0.002	5	0
RETALHULEU	3	0.023	0.022	0.002	3	0
SAN MARCOS	9	0.070	0.069	0.001	9	0
HUEHUETENANGO	10	0.078	0.079	0.000	10	0
QUICHE	8	0.063	0.064	-0.001	8	0
BAJA VERAPAZ	2	0.016	0.020	-0.004	3	1
ALTA VERAPAZ	9	0.070	0.082	-0.011	10	1
PETÉN	4	0.031	0.037	-0.005	5	1
IZABAL	3	0.023	0.027	-0.004	3	0
ZACAPA	2	0.016	0.016	-0.001	2	0
CHIQUIMULA	3	0.023	0.028	-0.004	3	0
JALAPA	3	0.023	0.023	0.000	3	0
JUTIAPA	4	0.031	0.033	-0.002	4	0

Fuentes: INE (2019). Censo de Población y Vivienda 2018. LEPP (2016), artículo 205.

Nota: en la 5ª columna el rojo indica sobrerrepresentación, mientras que el verde es de subrepresentación.

Es interesante que la realización del censo de población, después de seis años de retraso pues se recomienda hacerlos cada diez años y el último había sido en 2002, fue posible gracias a la reforma de la LEPP del 2016 al fijarse el número de diputados por distrito, pues de lo contrario la cantidad total se hubiese visto incrementada. Antes la Ley establecía que: “Cada Distrito Electoral tiene derecho a elegir un Diputado por el hecho mismo de ser distrito y a un Diputado

más por cada ochenta mil habitantes. [...] El número total de Diputados que integren el Congreso de la República deberán estar de acuerdo con los datos estadísticos del último censo de población”. Según esa regla, “en 2023 elegiríamos entre 220 y 248 diputados” según explica Hugo Novales en su reciente artículo *“El censo, el número de diputados, y la representación distrital”*.

No obstante, ahora que tenemos las cifras del censo (aunque no es la población total y definitiva, sino sólo la censada, pues falta sumarle la no censada) nos percatamos que fijar el número de diputados por distritos no era la solución, pues con el tiempo, debido a las dinámicas demográficas, especialmente de migración interna y hacia el extranjero, los distritos irán perdiendo cada vez más proporcionalidad, violándose de esa manera no sólo la Constitución sino algo más importante, el principio de representación proporcional de los territorios.

En conclusión, los censos de población, hogares y viviendas son una valiosa herramienta para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, nacionales y locales. Nos permiten recopilar evidencia para definir y solucionar problemas públicos de diverso tipo (educativos, sanitarios, medioambientales, productivos, y otros). Además, nos permite ajustar los mecanismos para la participación política en el marco de la democracia, como los temas abordados del empadronamiento y la proporcionalidad de la representación. Incluso, el censo es una herramienta poderosa para el diseño de la futura estrategia electoral del partido. Con estos datos, podrá hacerse una estrategia muy precisa para llegar al electorado que nos interese persuadir.

#DemocraciaSemilla