

CENSO 81 Y ELECCIONES 83

Mikel Viana

Un censo es un procedimiento por el cual se establece el tamaño y algunas características adicionales de una determinada población total, o universo de individuos. Por su pretensión de universalidad, el problema de la cobertura de un censo se convierte en central. Evidentemente, las dificultades para alcanzar una cobertura total crecen cuanto mayor sea la población a censar. Cuando el universo a ser censado es la población total de un país, a pesar de la continua sofisticación de las técnicas de empadronamiento, resulta prácticamente imposible la cobertura total del universo censal: en su contra obran factores tan diversos como la dispersión e inaccesibilidad de la población rural, hasta la accidentada topografía, sinuosa distribución de las viviendas e inseguridad personal de los empadronadores en algunas zonas urbanas.

Para garantizar una creciente cobertura y una adecuada estimación del tamaño total de las poblaciones censadas, no sólo se han sofisticado las técnicas de empadronamiento, sino que se han desarrollado métodos y técnicas para calcular con gran aproximación la omisión censal. Por este motivo, los procesos censales más exhaustivos no se reducen al necesario e insustituible empadronamiento, sino que incluyen procesos de evaluación de la calidad y cobertura de la información obtenida por medio del empadronamiento. Si bien todo censo de población debe pretender y garantizar la máxima cobertura mediante el empadronamiento, no menos importante es la validación de sus resultados, que incluye la estimación de la omisión censal que afecta al empadro-

namiento.

Desde el punto de vista práctico, hay que tener en cuenta pues, que la omisión censal es un fenómeno previsible que a priori no invalida un censo, con tal de que sea posible estimarla con cierto rigor y no exceda determinados márgenes de tolerabilidad.

OMISION CENSAL Y APROBACION LEGAL

Los resultados censales y las proyecciones poblacionales que se derivan de ellos constituyen la base de información demográfica utilizada por el Estado venezolano para la planificación nacional. Dado el carácter oficial de estas cifras y su empleo por parte del Estado, la Ley de Estadística vigente —desde hace varias décadas— exige la aprobación del Censo de Población y Vivienda por parte del Congreso Nacional. La aprobación por el Congreso, en el espíritu de la ley y conforme a la experiencia de censos anteriores al de 1981, se funda en la "comprobación legal": el Congreso aprueba el Censo cuando se han cumplido todos los requerimientos legales para su realización. La aprobación del Congreso no implica un juicio de carácter técnico, pues en el marco de la ley, se presume la solvencia técnica de la OCEI —organismos del Estado al que se le confía la realización del Censo—, y el Congreso entre sus atribuciones y capacidades no incluye la experticia demográfica.

Previendo el fenómeno de omisión censal y la necesaria evaluación de los resultados del empadronamiento, en 1980 —un año antes del Censo—, la OCEI diseñó por primera vez en Vene-

zuela, la encuesta de evaluación del Censo. Este instrumento ha pretendido medir tanto la cobertura —estimando la omisión de unidades de vivienda y de habitantes empadronados— como la calidad de la información —mediante un cotejo posterior con el padrón censal—. De este modo, el Censo 1981 viene a ser el primero en incluir un mecanismo para la estimación de la omisión censal. En los anteriores Censos, no se previó este mecanismo y se hicieron públicas las cifras de población empadronada, sin mencionar nunca la omisión censal. En otras palabras, en los censos anteriores, se terminó identificando la población total con la población empadronada; y en todos los casos el Congreso "aprobó" los censos, ateniéndose a las respectivas comprobaciones legales y sin incurrir en discusiones técnicas no contempladas por la ley y ajenas a su competencia.

La aprobación del Censo 81 por parte del Congreso, fue más accidental. Una vez publicados los resultados del empadronamiento —que cubrió 14.516.735 hab.—, la determinación de la omisión censal ocupó la atención de sectores diversos: ¿Debía el Congreso aprobar el Censo ateniéndose a los resultados del empadronamiento, o debía aprobar las cifras de población total incluyendo la omisión censal?, y en el segundo caso, ¿cuál es la magnitud de la omisión censal?

Durante semanas aparecieron en la prensa voceros de diversas agencias interesadas en asuntos demográficos, emitiendo opiniones que prácticamente impugnaban la validez del Censo 81. Desde mi punto de vista, dos asuntos se solapaban: por un lado, legítimamente hay que afirmar que la población total del país no coincide con la población empadronada y para todos los efectos no debe asumirse oficialmente otra población total que la resultante de la adición de la omisión censal al total de población empadronada; pero por otra parte, detrás de las distintas voces críticas podía entreverse la defensa de las proyecciones poblacionales de las distintas agencias interesadas, que en algunos casos concretos —v. gr. la población del D.F. y su crecimiento— no se veían confirmadas en los resultados censales.

La Comisión Bicameral de Economía del Congreso, a la que le correspon-



de elevar al Congreso el informe previo a la aprobación del Censo, solicitó de las diversas agencias que habían hecho oír su opinión sobre los resultados del empadronamiento, informes detallados en los que el problema de la omisión censal y su estimación era el "plato fuerte". Al mismo tiempo se propició un intercambio entre la OCEI y dichas agencias, lo que en cierto sentido creaba la impresión de que el Congreso asumía una especie de "evaluación técnica" de los resultados censales.

Para la estimación de la omisión censal las diversas agencias emplearon métodos indirectos —v. gr. proyectando la población del censo 71 y considerando los números de nacimientos y muertes así como el saldo migratorio durante la década 71-81—. Por su parte, la OCEI empleó métodos indirectos semejantes y el método directo de la encuesta de cobertura, realizada quince días después del empadronamiento.

Los métodos indirectos permiten calcular la omisión censal total, pero sólo el método directo permite determinar cómo se distribuye la omisión censal por estados. Teniendo en cuenta que uno de los usos de la estimación de Población Total en Venezuela es la deducción del situado constitucional y el cálculo del número de representantes al congreso y las asambleas legislativas, en nuestro caso resulta imprescindible el cálculo de la omisión censal discriminada por entidades político-administrativas.

Por procedimientos analíticos indirectos, tanto los especialistas convocados por el Congreso como la OCEI establecen la omisión censal equivalente al 6,8 por ciento de la población total. Por otro lado, la encuesta de cobertura permitió determinar una omisión censal del 7,1 por ciento de la población total, distribuida diferencialmente por entidades federales (cf. cuadro 1). Finalmente, se asume la omisión censal global del 6,8 por ciento —ajustando la OCEI la omisión detectada por la encuesta de cobertura— y su distribución diferencial por entidades según los resultados de la encuesta de cobertura.

De este modo, las proyecciones oficiales de población se han de realizar tomando como base la estimación de la Población total resultante de adicionar a la población empadronada la omisión censal calculada a través de la encuesta de cobertura y que arroja porcentajes diferentes para cada entidad federal. Como fácilmente puede comprenderse, habiendo realizado la estimación de la

omisión censal por entidades no es legítimo distribuir la omisión censal global homogéneamente entre todas las entidades —es decir, suponer que en todas las entidades se produjo la misma omisión, censal del 6,8 por ciento—, ni distribuir-la en función del peso poblacional de cada entidad sobre la población total —es decir, suponer una omisión global promedio del 6,8 por ciento y luego asignar omisiones diferenciales proporcionales: porcentajes más altos a las entidades de mayor población y porcentajes proporcionalmente menores a las entidades de menor población—.

En resumidas cuentas, el Congreso Nacional aprobó el Censo siguiendo la pauta de las experiencias anteriores: asumió la población empadronada y comprobó la legalidad del proceso censal, sin pronunciarse acerca de los procedimientos técnicos relativos a la omisión censal. Al mismo tiempo se tomó noticia de la omisión censal reconocida —6,8 por ciento— y como corresponde legalmente, se confió a la OCEI la elaboración de las proyecciones oficiales de población, las cuales deben contemplar

la omisión censal.

EL CSE Y EL CENSO 81

El artículo 6o. de la Ley del Sufragio establece que el cálculo del número de representantes al Congreso ha de realizarse a partir de los resultados del último Censo, ajustados por la dinámica poblacional y proyectados a la fecha de las elecciones. El mecanismo para este cálculo está previsto en el artículo 3o.:

"La base de la población para elegir un diputado será igual al 0,55 por ciento de la población total del país. En cada circunscripción se elegirá el número de diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de la población. Si hecha la división anterior resultare un residuo superior a la mitad de la base de la población, se elegirá un diputado más. El Estado cuya población no alcanzare a elegir dos (2) Diputados, elegirá este número en todo caso. En cada Territorio Federal se elegirá un Diputado".

En el artículo 6o. se establece además:

CUADRO 1
VENEZUELA: POBLACION EMPADRONADA EN EL XI CENSO GENERAL
DE POBLACION Y VIVIENDAS Y CORREGIDA MEDIANTE LA ENCUESTA
DE EVALUACION DE LA COBERTURA

Entidades Federales	Población Empadronada (1)	Población Omitida	Población Corregida (2)	Tasa Omisión
VENEZUELA	14.516.735	1.110.220	15.626.955	7,10
Distrito Federal	2.070.742	212.458	2.283.200	9,31
Estados:				
Anzoátegui	683.717	34.137	717.854	4,76
Apure	118.187	20.155	208.342	9,67
Aragua	891.623	69.691	961.314	7,25
Barinas	326.166	19.612	345.778	5,67
Bolívar	668.340	33.091	701.431	4,72
Carabobo	1.062.268	95.042	1.157.310	8,21
Cojedes	133.991	11.375	145.366	7,83
Falcón	503.896	29.247	533.143	5,49
Guárico	393.467	17.473	410.940	4,25
Lara	945.064	54.767	999.831	5,48
Mérida	459.361	45.679	505.040	9,04
Miranda	1.421.442	123.022	1.544.464	7,97
Monagas	388.536	20.056	408.592	4,91
Nueva Esparta	197.198	10.448	207.646	5,03
Portuguesa	424.984	36.364	461.348	7,88
Sucre	585.698	29.729	615.427	4,83
Táchira	660.234	37.596	697.830	5,39
Trujillo	433.735	39.779	473.514	8,40
Yaracuy	300.597	13.682	314.279	4,35
Zulia	1.674.252	150.964	1.825.216	8,27
Territorios Federales:				
Amazonas	45.667	3.318	48.965	6,77
Delta Amacuro	56.720	2.535	59.255	4,28
Dependencias Federales	850		850	0,00

(1) No incluye población indígena empadronada solamente en el Censo Indígena.

(2) Población Corregida = Población Empadronada + Población no Empadronada detectada por la Encuesta de Cobertura.

"Se considerará como Población de la República de sus diversas Circunscripciones Electorales, la que indique el último Censo Nacional de Población aprobado con anterioridad a cada elección, con las variaciones estimadas oficialmente por los organismos competentes, con cuatro (4) meses de anticipación por lo menos, a la fecha fijada para la celebración de las elecciones".

En la fecha prevista (3-8-83), la OCEI remitió al CSE la Población Total estimada al 4-12-83 (cf. cuadro 2). Esta estimación fue realizada tomando como base la población empadronada en el Censo de 1981, añadiendo la omisión censal por entidades federales (ambas constituyen la Población Total en el momento del Censo) más el incremento debido a la dinámica poblacional —nacimientos, defunciones y saldo migratorio— entre el 20-10-81 (fecha del Censo) y el 4-12-83, fecha de las elecciones.

Por su parte, el CSE al recibir las estimaciones oficiales de la OCEI, las rechazó y exigió de la OCEI la proyección de la población empadronada al 4-12-83, sin incluir la omisión censal. El CSE argumentó que nunca antes

había sido incluida la omisión censal y que el Congreso había aprobado la población empadronada.

Por su parte, la OCEI se ha negado a complacer al CSE, al no ser legítimo identificar "Población Total de País" (Art. 3o.) con "Población Empadronada". Además entiende la OCEI que entre las "variaciones estimadas oficialmente por los organismos competentes" (Art. 6o.), debe incluirse la omisión censal además de los factores de dinámica demográfica. Más aún es patente que la proyección de la población empadronada no se identifica con la población total y que en cualquier caso, el organismo competente para establecer estimaciones oficiales de población es la OCEI y no el CSE.

La discusión tiene su relevancia: El dato de Población Total del país determina la "base nacional" sobre la que se calcula el número de diputados al congreso que a su vez afecta los listados de candidatos propuestos por los partidos; de igual manera, el número de representantes elegibles para las Asambleas Legislativas depende directamente del tamaño de la población total de las

circunscripciones federales. Como lo que está en juego es el número de curules disputadas por los partidos, no hace falta gran perspicacia para intuir una marejada de fondo nunca suficientemente explicitada en la que entran en juego intereses políticos partidistas.

LAS LISTAS DE CANDIDATOS

Si se comparan las proyecciones de población de la OCEI y del CSE pueden descubrirse las consecuencias del empleo de una y otra a efectos electorales: (Cuadro 2)

a) La proyección de la OCEI estima una Población Total de 16.596.483 hab. que determina una "base nacional" de 91.281 hab. para el cálculo de diputados. El número total de diputados sería 180.

b) La proyección del CSE estima una Población Total de 15.335.983 hab. que determina una "base nacional" de 84.348 hab. para el cálculo de cada diputado, dando la posibilidad de elegir 183 diputados al Congreso Nacional.

c) La proyección de la OCEI reduce en cuatro el número de diputados elegibles, que se distribuyen de la si-

CUADRO 2
PROYECCIONES DE POBLACION AL 4-12-83 Y NUMERO DE DIPUTADOS AL CONGRESO Y A LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS, SEGUN LAS ESTIMACIONES DE LA OCEI Y DEL CSE

Circunscripciones	OCEI			CSE			Diferencia	
	Población	Diputados		Población	Diputados		Congreso	Asambleas
		Congreso	Asambleas		Congreso	Asambleas		
Venezuela	16.596.483	180	312	15.335.983	184	308	-4	4
D. Federal	2.415.131	26	0	2.162.373	26	0	0	-
Anzoátegui	761.681	8	17	720.791	9	17	-1	0
Apure	220.215	2	11	199.368	2	11	0	0
Aragua	1.025.604	11	19	966.167	11	19	0	0
Barinas	363.924	4	13	337.392	4	13	0	0
Bolívar	757.941	8	17	736.127	9	17	-1	0
Carabobo	1.224.108	13	21	1.150.199	14	21	-1	0
Cojedes	148.878	2	11	138.024	2	11	0	0
Falcón	562.428	6	15	521.423	6	15	0	0
Guárico	430.092	5	13	398.736	5	13	0	0
Lara	1.058.688	12	19	1.102.175(1)	12	19	0	0
Mérida	529.344	6	15	490.751	6	13	0	+2
Miranda	1.637.657	18	23	1.533.598	18	23	0	0
Monagas	431.660	5	13	414.072	5	13	0	0
Nueva Esparta	215.046	2	11	230.040	3	11	-1	0
Portuguesa	495.407	5	13	460.079	5	13	0	0
Sucre	662.006	7	15	598.103	7	15	0	0
Táchira	744.380	8	17	674.783	8	15	0	+2
Trujillo	496.260	5	13	429.407	5	13	0	0
Yaracuy	330.840	4	13	322.057	4	13	0	0
Zulia	1.937.676	21	23	1.732.966	21	23	0	0
T.F. Amazonas	68.292	1	0	46.008	1	0	0	-
T.F. Delta Amacuro	78.365	1	0	61.344	1	0	0	-

Fuentes: OCEI; CSE (El Nacional 10-9-83); cálculos propios.

(1) La población total del Edo. Lara, publicada por el CSE, seguramente por algún error tipográfico aparece abultada (es mayor que la proyectada por OCEI). Sin embargo el número de diputados parece ajustado a lo esperable.

guiente manera: Anzoátegui, Bolívar, Carabobo y Nueva Esparta elegirían un diputado menos de atenerse al CSE a la proyección de la OCEI. Este hecho afectaría directamente a los partidos políticos que tradicionalmente han recibido apoyo mayoritario del electorado en esas circunscripciones.

d) El número de representantes a las Asambleas Legislativas se eligen en función de una escala de intervalos de la población total de cada entidad federal (Art. 4o. de la Ley Orgánica del Sufragio). La proyección de la OCEI, al incluir la omisión censal estima para todas las circunscripciones una población mayor que la proyección del CSE y esto explica que en este caso el número de representantes previsible a partir de la proyección de OCEI favorezca a los estados Mérida y Táchira.

El 2 de septiembre, la prensa notificaba que el CSE decidió asumir su propia proyección poblacional y desconocer la de OCEI para fines electorales (Cf. El Nacional 2-9-83, D-1). La OCEI por su parte entiende que esta decisión es ilegal porque sólo a ella le confiere competencia la ley para emitir proyecciones poblacionales de carácter oficial. Este hecho ha animado a la Oficina de Estadística e Informática a elevar su causa ante la Corte Suprema de Justicia. Aunque aún no se ha producido este recurso, parece necesario que la Corte decida acerca de la licitud de la postura del CSE.

En cualquier caso hay algunos asuntos que deben ser aclarados antes del próximo Censo:

a) El cálculo de la omisión censal

—que es un hecho nuevo en materia de Censos en Venezuela— debe ser asimilado como parte integrante del proceso censal. Además, a los efectos de proyecciones oficiales de la población total debería quedar claro que la base de cálculo ha de ser la población empadronada más la omisión censal estimada por dependencias federales.

b) Debe evitarse a todo trance que diversos organismos del Estado manejen estimaciones de población distintas y además pretendan asignarles carácter oficial. Según la ley sólo a OCEI corresponde la emisión de cifras oficiales de población. El Estado deberá seguramente garantizar —y sustraer así del cuestionamiento público— la solvencia técnica del organismo oficial de Censos y Estadísticas.

ALASEI UNA COMUNICACION ALTERNATIVA Carmen Castillo*

Acaba de nacer ALASEI, la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información. Este hecho representa la decisión de un grupo de países del Tercer Mundo de enfrentar el actual predominio del sistema transnacional de la comunicación e información. Se trata de crear una Agencia de Noticias que se integre en un proyecto de comunicación alternativa, en una nueva comunicación que no sea como el actual sistema mundial, totalmente paralelo al sistema de dominación. Que nuestros pueblos y nuestras naciones puedan saber de ellos mismos y de sus vecinos directamente y no sólo mediante lo que de nosotros o de nuestros vecinos quieran que sepamos. las Agencias Transnacionales de Noticias.

El mundo de hoy, nuestro mundo, está literalmente invadido de mensajes. Ellos han hecho del planeta "una pequeña aldea" en la que todos nos conocemos. De ellos depende en muchos casos la toma de decisiones que afectan la vida de nuestros pueblos. Pero esa red de mensajes que nos envuelve, se ha convertido en un flujo que marcha en una sola dirección: de Norte a Sur, del blanco al negro o mestizo, del varón a la mujer...

La misma dirección de la dominación. La Conferencia por la Libertad de Información, convocada por las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial, lanzó la idea del "libre flujo de la información". Hoy esa idea no es más que un slogan que esconde la verdadera realidad: las Agencias Noticiosas transnacionales, particularmente las norteamericanas, con el apoyo de los gobiernos del Primer Mundo, proclaman ese principio, pero lo que hacen es mantener y defender los puntos de vista e intereses políticos, económicos y culturales de los países altamente industrializados.

Este sistema ha prevalecido porque los Países del Tercer Mundo carecían de mecanismos de relaciones informativas y de comunicación. Los demás países del mundo no industrializado sólo saben de Venezuela lo que las Agencias Transnacionales quieren decirles. Y nosotros no sabemos de los otros países más que lo que las Agencias nos dicen...

ESFUERZOS SOSTENIDOS

Frente a esta realidad se ha venido dando un proceso de toma de conciencia desde los países del Tercer Mundo. Han sido años de esfuerzos dirigidos a investigar y definir los mecanismos

que controlan el actual flujo informativo, con el objetivo de planificar la creación de organismos alternativos que nos permitan tener "voz propia" en ese flujo de comunicaciones que recorre la tierra. Nuestros países han ido comprendiendo cada vez más que para que se dé un Nuevo Orden Económico Mundial que favorezca nuestros intereses, se debe paralelamente luchar por un Nuevo Orden Informativo Mundial que los dé a conocer, los promueva y los defienda.

La crisis mundial, que tan seriamente afecta a nuestros países y que de una u otra forma hace que nuestros intereses se enfrenten cada vez más con los de los países industrializados, presta nuevo relieve a la necesidad de una comunicación alternativa. En efecto: esta crisis ha llevado, desde la década de los setenta hasta hoy, a una serie de reuniones y conferencias para atacarla. Así, por ejemplo, las reuniones preliminares para el diálogo Norte-Sur, las Conferencias del Grupo de los 77, los Diálogos Sur-Sur, la Conferencia de Cancún y, más recientemente, deliberaciones como el Congreso del Pensamiento Político Latinoamericano, la reunión promovida por la OEA sobre el refinanciamiento de la deuda externa latinoamericana, la IX Reunión del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)... En todas ellas se

* Licenciada en Comunicación Social, en la UCV. Periodista, Investigadora de la Comunicación.