

Capítulo 2. Las circunscripciones electorales. Una mirada comparada en América Latina: ¿Un sistema de distritos electorales para El Salvador?¹

Fernando Tuesta Soldevilla

Luis Mario Rodríguez R.

1. Introducción

A tres décadas del Acuerdo de Paz, persiste en sectores de la sociedad civil salvadoreña el deseo de replantear el sistema electoral, especialmente en lo que a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa se refiere. La implementación de los fallos 61-2009 y 48-2014 de la Sala de lo Constitucional (SC) de la Corte Suprema de Justicia en los comicios 2012, 2015, 2018 y 2021 reactivaron un debate vinculado estrechamente a la forma de la candidatura y al tipo de lista: la oportunidad de crear distritos electorales en El Salvador.

1 Agradecemos los aportes de Luisa Solano y Guillermo Miranda Cuestas.

Las sentencias aludidas prohibieron la aplicación de las listas cerradas y bloqueadas en las elecciones legislativas –es decir, el fallo prohibió el voto por una bandera que guardaba detrás un orden de las candidaturas en listas preestablecidas por el partido político– (Sala de lo Constitucional, 2009). La Sala de lo Constitucional también expulsó del ordenamiento legal las listas cerradas no bloqueadas. La resolución amplió la opción de los votantes para elegir a los candidatos a diputados, entre la oferta de distintos partidos políticos y los no partidarios, con el fin de otorgar al ciudadano total libertad al momento de escoger y votar candidaturas- (Sala de lo Constitucional 2014).

El mapa resultante de la división entre las diferentes circunscripciones en un sistema electoral tiene una importancia política de primer orden a pesar de que, a menudo, se le presta mayor atención a otros elementos, como por ejemplo, a la fórmula electoral. La magnitud del distrito es más determinante en la proporcionalidad de la asignación de escaños que la misma fórmula (Sánchez López, 2014).

Este capítulo presenta una base de insumos, tanto teóricos como empíricos, sobre el impacto que tendría el diseño de un nuevo mapa electoral en El Salvador. El análisis reúne elementos académicos por tratarse de un tema significativamente técnico. El estudio de los sistemas electorales ha implicado que distintas disciplinas, tales como el derecho electoral, el derecho constitucional o la ciencia política, converjan en definiciones comunes dado la variedad de alternativas. La misma Constitución salvadoreña recoge un concepto cuyo contenido es desarrollado ampliamente por la academia: “Para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional” (art. 79, inciso 2º Cn). De allí que, al plantearse una modificación al mecanismo para elegir diputados, se vuelva indispensable conocer la tipología de los sistemas electorales y

sus elementos más relevantes. Por otra parte, también se reúnen insumos empíricos para abonar al debate en cuestión. Desde una perspectiva histórica, se aborda la experiencia local como la de otros países en cuanto a la reforma de sus sistemas electorales y sus efectos en el sistema político.

En ese orden de ideas, el presente capítulo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se desarrolla un breve marco conceptual sobre los sistemas electorales en general y las circunscripciones electorales en particular. En segundo lugar, se aborda la experiencia comparada de otros países en cuanto al tipo de sistema electoral que administran y sus esquemas regulatorios respecto a las circunscripciones electorales y al sistema de distritos con énfasis en América Latina. En tercer lugar, se describe la experiencia de El Salvador en la materia y el marco constitucional vigente. Finalmente, en un cuarto apartado, se señalan los retos que conllevaría una eventual sustitución del tamaño y la magnitud de las circunscripciones electorales en el país.

2. Marco conceptual

2.1 Los sistemas electorales

Los sistemas electorales contribuyen a la formación de la representación política. Están integrados por una serie de elementos (circunscripción electoral, tipo de candidatura, fórmula matemática, barrera mínima, entre otros) que se relacionan de variada manera entre sí, para conformar sistemas muy particulares, de tal manera que el chileno es diferente al boliviano, éste a su vez distinto al mexicano, el cual también es diferente del venezolano, en el que si bien tenía similitudes con el alemán tampoco eran iguales entre ellos. Visto de esta manera, se podría señalar que existen tantos sistemas electorales como países en el mundo. Pero, en realidad,

estos se agrupan, en general, según el principio de elección, sea este mayoritario o proporcional.

En concreto, los sistemas electorales permiten convertir los votos en escaños, o más generalmente, puestos de representación. Por lo tanto, configuran un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, parlamentario, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etc.). De esta manera, aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá un resultante distinto, que si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere, al sistema electoral, una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un sistema electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país. Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en el sistema de gobierno, también es cierto que éste es condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el sistema electoral es también el resultado de un proceso político y social.

No obstante que el sistema electoral está compuesto por una serie de elementos, podemos encontrar en la circunscripción o distrito electoral quizá el de mayor relevancia. Esa es la razón por la que su selección siempre es fundamental. Seguidamente se busca relevar la importancia de la circunscripción electoral en la configuración de los sistemas electorales.

2.2 Las circunscripciones electorales

Entenderemos por circunscripción electoral a aquel conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños. En consecuencia, es la circunscripción electoral

en donde se asignan los escaños a candidatos o partidos que han ganado las elecciones. Esta particularidad le permite diferenciarse -cuando no se usan como sinónimos- de los llamados “colegios electorales”, que actúan como representantes de alguna colectividad y tienen la finalidad de elegir a uno o más funcionarios.

Si bien puede existir circunscripciones o distritos sin base territorial, generalmente la delimitación de estas se realiza atendiendo a este criterio. Existen ejemplos en donde la circunscripción no tiene una base territorial. En Portugal, existe una circunscripción para los portugueses residentes en el extranjero. En Nueva Zelanda, existen distritos personales -no territoriales- que permiten la representación de los aborígenes de raza maorí. Existen otros casos, como los de Bulgaria, Eslovaquia, Croacia, entre otros, en donde se reserva alguna circunscripción electoral para la representación de minorías étnicas (Vallès y Bosch, 1997: 78). Generalmente, la división por este segundo argumento tiene en cuenta consideraciones administrativas y geográficas de un país.

2.2.1 Tipos de circunscripciones

Las circunscripciones electorales pueden dividirse según el número de escaños en disputa, en circunscripciones uninominales y plurinominales. En el primer caso, se disputa un escaño en la circunscripción, en cambio en el segundo se disputan más de un escaño. Generalmente, en las llamadas circunscripciones plurinominales se hace una distinción más precisa. Si se trata de repartir dos escaños, se denomina circunscripción binominal. En el caso de tres, trinominal, y así sucesivamente.

Por su dimensión y efectos, generalmente las circunscripciones plurinominales se clasifican en pequeñas (entre dos y cinco escaños),

medianas (entre seis y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños). En un país, el sistema electoral puede designar circunscripciones del mismo tamaño. Por ejemplo, en las cámaras bajas de Estados Unidos, Reino Unido o Francia, todas las circunscripciones son uninominales y, en Chile, hasta hace poco, binominales. Por lo tanto, son sistemas cuyas circunscripciones son uniformes, que generalmente ocurre en aquellos sistemas cuyo principio de representación es mayoritario. En cambio, en otros países como Ecuador, Costa Rica, Bolivia o Perú las circunscripciones son variables: mayoritariamente plurinominales y, en menor medida, uninominales. Por lo general, son países con sistemas cuyo principio de representación es proporcional.

2.2.2 Relación entre el tamaño y tipo de circunscripciones

De lo anterior se desprende que un sistema electoral comprende un número determinado de circunscripciones a través de las cuales se distribuyen los escaños en disputa, siendo su tamaño uni o plurinomial. De esta manera, encontramos una relación inversa entre número y tamaño de las circunscripciones en un sistema electoral. Por ejemplo, el número mayor de circunscripciones que puede diseñarse en un sistema es cuando el tamaño de la circunscripción es el menor (uninominales) y se establece la uniformidad. Por ejemplo, si un país tiene una cámara de 400 escaños, podrían presentarse algunas de estas posibilidades:

- a. El tamaño de cada circunscripción es de 1 (uninomial). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de 400 circunscripciones.
- b. El tamaño de cada circunscripción es de 2 (binomial). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre

el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de 200 circunscripciones.

- c. El tamaño de cada circunscripción es de 4 (tetranominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de 100 circunscripciones.
- d. El tamaño de la circunscripción es de 400 (plurinominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el tamaño de la circunscripción, nos da como resultado que el número es de una circunscripción.

Como se observa, a y d son los extremos. En el caso a, el tamaño es el menor y el número es el mayor. En el caso d, el tamaño es el mayor y el número es el menor. En la realidad, el caso a se presenta en un sistema mayoritario con circunscripciones uninominales (Estados Unidos o Francia) y el caso d en un sistema proporcional de circunscripción (o distrito) único (Israel o Dinamarca).

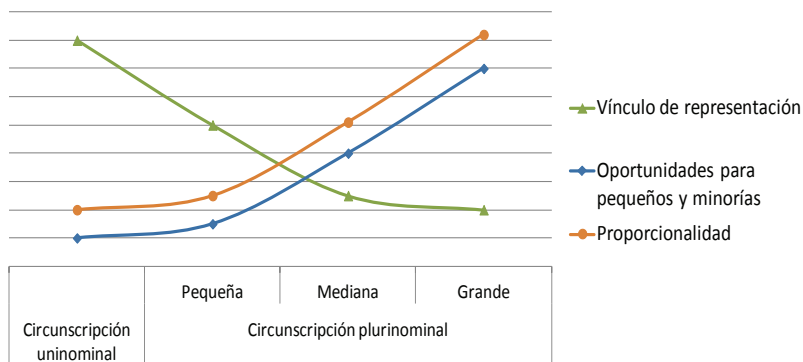
Finalmente, dependiendo del tamaño de las circunscripciones, estas producen el efecto siguiente: cuanto mayor la circunscripción, tanto mayor es la proporcionalidad. Pero, si en un sistema proporcional se presentan un gran número de circunscripciones uninominales, el sistema se acerca al de la representación mayoritaria. Por eso, como señala Nohlen, los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral (Nohlen 1981: 107).

El tamaño de la circunscripción también tiene implicaciones políticas en dos dimensiones de la representatividad. La primera dimensión abre el espacio de representación tanto a facciones mayoritarias como a las minoritarias, es decir, se genera un grado mayor de pluralidad partidaria.

La segunda dimensión de la representatividad está relacionada con el vínculo entre representantes y representados. La relación entre ambas es inversa respecto al tamaño de las circunscripciones; entre mayor sea el número de cargos adjudicados a determinada circunscripción, mayor es la oportunidad para que los partidos pequeños puedan acceder al poder en un sistema proporcional, debido a que el grado de proporcionalidad se incrementa al existir más cargos en disputa (ACE). En ese sentido, para un partido pequeño será más fácil obtener un escaño en una circunscripción de 15 diputados que en una de tres.

Sin embargo, en circunscripciones plurinominales –en contraste con las circunscripciones uninominales– el vínculo entre el representante y el electorado, la segunda dimensión de la representatividad– se debilita (Nohlen, 2004); aunque esto puede corregirse con otros instrumentos que acerquen al votante con el candidato, como el tipo de listas empleado. En el Gráfico 1 se ilustra lo anterior, distinguiendo entre circunscripción pequeña de dos a cinco cargos, medianas de seis a 10 y grandes arriba de 10 (Nohlen, 2004).

Gráfico 1. Efecto del tamaño de las circunscripciones



Fuente: Elaboración propia con base en Farrel, D. (2001), Electoral Systems. A Comparative Introduction and Nohlen, D. (2004), Sistemas electorales y reforma electoral.

2.2.3 *Delimitación de las circunscripciones*

Para el diseño de un sistema electoral, el número de circunscripciones estará en función de escoger entre dividir el territorio nacional en una multiplicidad de circunscripciones o hacer de él una sola. Las posibilidades son las siguientes:

- a. Países que utilizan todo el territorio nacional como circunscripción. Son los casos en donde no existe división territorial para fines electorales. Es decir, el tamaño de la circunscripción abarca a todos los escaños en disputa y su número es uno. A estos países se suele denominar también sistemas electorales con circunscripción o distrito electoral único. Generalmente esto ocurre con países pequeños, en tanto su población: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona.
- b. Países que utilizan circunscripciones especialmente delimitadas. Generalmente usada en sistemas mayoritarios con distritos uninominales. Se trata de delimitar las circunscripciones atendiendo el principio de mantener una relación igual entre representantes y población (1 hombre/mujer = 1 voto). Se requiere de un conocimiento muy exhaustivo de la geografía y demografía del país, además de un permanente ajuste de los límites de la circunscripción, debido a los procesos migratorios.
- c. Países que utilizan la delimitación política-administrativa. Generalmente utilizado en sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales. Se trata de asignar un número de escaños a la unidad política-administrativa (provincia, departamento, estado o región), de acuerdo a su tamaño poblacional. Pese a los esfuerzos, difícilmente se logra mantener

la relación entre representantes y población (1 hombre/mujer = 1 voto) de manera igual en todas las circunscripciones.

Este proceso de delimitar las fronteras de los distritos o circunscripciones electorales se denomina “delimitación de distritos” y el ajuste y delimitación periódica se denomina “redistribución”. Este proceso es fundamental en cualquier sistema democrático, pues si las demarcaciones electorales no se ajustan regularmente, se pueden desarrollar fuertes desproporciones entre la representación de los diversos distritos o circunscripciones electorales.

3. Experiencia comparada

Una revisión de algunos sistemas electorales puede ayudar a observar los efectos en el sistema político.

3.1 La elección del Senado

En América Latina, tienen parlamentos bicamerales Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Inicialmente, más allá de las características de sus funciones, la Cámara Alta o Senado tenía como objetivo asegurar la representación de los estados o entidades (departamentos, regiones, etc.), es decir, la representación territorial en contraposición a la representación poblacional de la Cámara Baja. Esto hizo que, por lo general, se estableciera un número igual de escaños para cada una de las unidades que se divide políticamente el país.

En Bolivia, de los 36 senadores, se distribuyen cuatro por cada uno de los nueve departamentos, es decir, bajo circunscripciones cuatrinominales. Otro es el caso de Colombia, que establece una representación fija con sus

108 senadores, quienes son elegidos a través del distrito electoral único. Por lo tanto, los senadores no representan entidades territoriales sino al conjunto de la nación, con la particularidad de que existen dos distritos nacionales. Uno en donde se eligen 100 senadores y el resto, 5 para las FARC como parte de los acuerdos de paz y 1 para la segunda votación presidencial más alta). Colombia tiene un senado muy numeroso, el mayor de la región, más grande incluso que el argentino que es de mayor magnitud poblacional. Esto se debe, en parte, a que la representación no se encuentra condicionada a su división territorial.

3.2 Elección de la Cámara Baja

Al igual que en el caso del Senado, las variaciones entre los países de la región son muy altas. Con relación a su composición, Bolivia tiene una representación fija de 130 diputados, distribuidos a través de circunscripciones a nivel departamental en forma proporcional. En el caso de Colombia, esta tiene una representación variable, pues el número de sus miembros, ahora de 171, va creciendo conforme crece la población. Está distribuida en 161 circunscripciones territoriales, dos circunscripciones especiales (una afrodescendiente y una indígena), 1 circunscripción especial de colombianos en el exterior, cinco para las FARC como parte de los acuerdos de paz y una para la segunda votación vicepresidencial más alta.

3.3 Elección de la Cámara Única

Ecuador, Perú y Venezuela son los países en la Región Andina que tienen Cámara Única. Están compuestas por 137 en el caso de Ecuador, 277 en el caso de Venezuela y 130 en el caso de Perú, pese a tener mucha más población electoral. Ecuador opta por elegir a sus representantes a través de sus 24 provincias, pero dividiendo Pichincha, Guayas y Manabí en

varias circunscripciones plurinominales, de tal manera que en ningún caso se elijan más de 5 escaños. Además, seis escaños están destinados para elegir a los ecuatorianos residentes en el extranjero, divididos en tres circunscripciones. En el caso de Venezuela, se eligen a través de 25 entidades federales, una circunscripción de Representación Indígena Regiones Occidente, Oriente y Sur y una circunscripción única de 48 diputados. En el caso de Perú se eligió -entre 1992 y 2000- a todos sus congresistas por medio de la circunscripción única y, a partir del 2001, en circunscripciones plurinominales.

3.4 Sistemas Electorales en América Latina

A lo largo de los siglos XIX y XX, los países latinoamericanos sustituyeron sus sistemas de elecciones legislativas de mayorías por sistemas proporcionales, conservando siempre circunscripciones plurinominales que coincidían con la división administrativa del país en departamentos o provincias (Nohlen, 1993). De allí que la mayoría de países en América Latina tengan circunscripciones de distintas magnitudes y no sean uniformes entre sí (Nohlen, 1993). En el cuadro 1 se presentan los sistemas electorales legislativos de los 18 países de América Latina.

Cuadro 1. Sistemas electorales legislativos en América Latina.

País	Órgano Legislativo	Tipo de sistema	Fórmula electoral	Número de circunscripciones	Número de escaños de la Circunscripción más grande	Número de escaños de la Circunscripción más pequeña
Argentina	Senado	Mayoría	Lista incompleta**	24	3	3
	Cámara de Diputados	Proporcional	D'Hondt	24	70	5
Bolivia	Senado	Proporcional	D'Hondt	9	4	4
	Cámara de Diputados	Mixto	Mayoría relativa y D'Hondt	84***	13	1
Brasil	Senado	Mayoría	Mayoría relativa	27	3**	3***
	Cámara de Diputados	Proporcional	Hare con media mayor**	27	70	8
Chile	Senado	Proporcional	Sistema binominal	19	2	2
	Cámara de Diputados	Proporcional		60	2	2
Colombia	Senado	Proporcional	Hare con residuo	4***	100	1
	Cámara de Representantes	Proporcional	Hare con residuo	39	18	1
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Proporcional	Hare con subcociente	7	20	4
Ecuador	Asamblea Nacional	Proporcional	Sainte Lagüe y Hare con residuo**	35	6	2
El Salvador	Asamblea Legislativa	Proporcional	Hare con residuo	14	24	3
Guatemala	Congreso	Proporcional	D'Hondt	24	19	1
Honduras	Congreso Nacional	Proporcional	Hare con residuo	18	24	1
México	Senado	Mixto	Lista incompleta** y Hare con residuo	33	3	3
	Cámara de Diputados	Mixto	Mayoría relativa y Hare con residual	305***	40	40
Nicaragua	Asamblea Nacional	Proporcional	Hare con subcociente	17	19	1
Panamá	Asamblea Nacional	Mixto	Mayoría relativa y Hare con subcociente	40***	6	2
Paraguay	Cámara de Senadores	Proporcional	D'Hondt	1	-	-
	Cámara de Diputados	Proporcional	D'Hondt	18	19	1
Perú	Congreso	Proporcional	Cifra repartidora**	26	34	1
	Senado	Mayoría	Mayoría relativa	32	1	1
Rep. Dominicana	Cámara de Diputados	Proporcional	Hare con residuo fraccional**	34	18	2
	Cámara de Senadores	Proporcional	D'Hondt	1	-	-
Uruguay	Cámara de Representantes	Proporcional	D'Hondt y cocientes decrecientes	19	47	2
	Asamblea Nacional	Mixto	Mayoría relativa y D'Hondt	27***	48	2

* No se consideran las circunscripciones nacionales, las circunscripciones uninominales por mayoría en sistemas mixtos ni las circunscripciones especiales.

** Argentina y México: El sistema de lista incompleta consiste en otorgar la mayoría de escaños al partido ganador y un único escaño restante al partido en segundo lugar.

Chile: El sistema binominal consiste en distritos de dos escaños, donde el partido ganador obtiene ambos sólo si sobrepasa los dos tercios de los votos válidos; de lo contrario, el segundo escaño lo recibe el partido en segunda posición.

Ecuador: Se emplea el método de Sainte-Laguë para la circunscripción nacional y el de Hare para las demás circunscripciones.

Perú: La cifra repartidora se calcula a través del método divisor de D'Hondt.

República Dominicana: El residuo fraccional resulta de dividir los votos válidos de ciertos partidos entre el cociente electoral de la circunscripción.

Uruguay: En los cocientes decrecientes, se divide el total de votos de cada facción entre el cociente resultante entre los votos de cada departamento y los escaños adjudicados previamente.

Brasil: De faltar escaños por asignar luego de distribuir por cociente, se determina una media mayor de la división de los votos de cada partido entre los escaños ya obtenidos en la circunscripción respectiva.

*** Bolivia: Nueve circunscripciones plurinominales bajo el sistema proporcional (53 diputados de un total de 130).

Colombia: Una circunscripción nacional, una especial de representación indígena, una por el Acuerdo de Paz y otra de la oposición (4 de 108 senadores).

México (Senado): Una circunscripción nacional plurinomial bajo el sistema proporcional (32 senadores) y 32 circunscripciones de mayoría de lista incompleta (96 senadores).

México (Cámara de Diputados): Cinco circunscripciones plurinominales bajo el sistema proporcional (200 diputados de un total de 500).

Panamá: 14 circunscripciones plurinominales bajo el sistema proporcional (45 diputados de un total de 71).

Venezuela: 27 circunscripciones plurinominales bajo el sistema proporcional (51 diputados de un total de 165).

**** Brasil: Pese a que se asignan tres senadores a cada circunscripción, la renovación parcial del Senado produce en la práctica circunscripciones binominales.

Fuente: Elaboración propia con base en normativas y publicaciones oficiales de los países mencionados.

Como puede observarse, la mayoría de los países han mantenido el sistema proporcional. La presencia de sistemas de mayoría se verifica únicamente en las cámaras altas o senados de Argentina, Brasil y República Dominicana. Sin embargo, se utilizan fórmulas de mayoría en los sistemas mixtos de la Cámara de Diputados en Brasil, en el Senado y la Cámara de Diputados de México, en la Asamblea Nacional de Panamá y en la Asamblea Nacional de Venezuela.

Las fórmulas proporcionales se dividen en su mayor parte entre esquemas de Hare y de D'Hondt. Entre ambas fórmulas, cabe destacar que la primera tiende a beneficiar más a los partidos pequeños, mientras que la segunda fortalece la presencia de los mayoritarios (Solorio, 2008). La fórmula

de Hare se emplea en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana; mientras que la fórmula de D'Hondt se utiliza en Argentina, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

Si bien en el caso mexicano los estados se agrupan en cinco circunscripciones plurinominales de 40 diputados, cada una conforme a lo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE)², este alto número de escaños se aleja de la definición de distrito. En los casos de Argentina y Bolivia, como sucede en los Estados Unidos, sus cámaras altas o senados tienen una representación uniforme por circunscripción debido a que se ha asignado igual número de escaños a cada estado o departamento sin importar el número de habitantes o electores en cada uno³. Mientras, en los demás países, las circunscripciones muestran tamaños distintos entre sí.

Ahora bien, en los sistemas mixtos –Bolivia, México, Panamá y Venezuela– sí se presentan distritos uninominales en el segmento de representación por mayoría, salvo el Senado mexicano donde su segmento de mayoría deriva de una distribución uniforme a cada estado sin considerar sus poblaciones⁴. Sin embargo, únicamente las constituciones de Bolivia y Panamá disponen criterios para establecer distritos uninominales más allá de la proporcionalidad poblacional.

Respecto al caso boliviano, la Constitución señala que “las circunscripciones uninominales deben tener continuidad geográfica, afinidad y continuidad

2 Art. 209, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El texto de dicha ley todavía mantiene el nombre del antiguo Instituto Federal Electoral (IFE), sustituido por el actual INE.

3 Arts. 54 y 148 de la Constitución de la Nación Argentina y de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, respectivamente.

4 Art. 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población y extensión territorial”⁵. Por su parte, la Constitución de Panamá establece que los “circuitos uninominales” se conformarán “en proporción al número de electores” y se deberá tomar en cuenta “la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos”⁶.

En cuanto al caso mexicano, la Constitución sólo establece que la distribución de los distritos uninominales “se hará teniendo en cuenta el último censo general de la población”⁷ y la ley secundaria se limita a delegar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral el estudio técnico y la presentación del proyecto de delimitación al Consejo General del INE⁸. Finalmente, en el caso venezolano, la Ley Orgánica de Procesos Electorales establece que las circunscripciones deberán conformarse “considerando la dinámica política, económica, social y cultural de dichos espacios”⁹. En estos cuatro países con sistemas mixtos, la autoridad electoral es la encargada de la delimitación distrital¹⁰.

3.5 Otros sistemas regulatorios de distritos electorales

Alrededor del mundo se verifican diversos mecanismos en la creación de distritos electorales. En Nueva Zelanda, donde opera un sistema

5 Art. 146, párrafo VI, de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

6 Art. 147, ordinales 2 y 4, de la Constitución Política de la República de Panamá.

7 Art. 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8 Arts. 118, literal “j”; y 128, literal “i”, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

9 Art. 19, ordinal 3, Ley Orgánica de Procesos Electorales.

10 Arts. 146, párrafo VI; 41, numeral V, inciso 8°; 146, inciso 3°; y 19 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política de la República de Panamá y de la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela, respectivamente.

electoral mixto, la Ley Electoral N° 107 de 1956 estableció una Comisión de Representación con funcionarios o representantes de diversas entidades – el Inspector General, el Gobierno Estadístico, el Director Ejecutivo Electoral, el Gobernador General– cuya finalidad central es la delimitación distrital en la elección de la Cámara de Representantes¹¹. El dictamen de ajuste de la Comisión es definitivo y ocurre luego del censo poblacional que se realiza cada cinco años (ACE Proyect). El proceso incluye espacios de participación y objeción por parte de los partidos políticos, parlamentarios, comunidades, electores individuales y otros actores relacionados al proceso electoral.

Otro país con un sistema mixto es Alemania, cuyo parlamento tiene la potestad de aprobar o no las recomendaciones de la Comisión de Distritos Electorales (ACE Proyect); a menos que se registren variaciones demográficas que superen el 25% y, en consecuencia, las recomendaciones se vuelven de obligatorio cumplimiento. Los miembros de la Comisión son nombrados por el presidente al inicio de cada período legislativo.

Ambos casos se alejan del sistema estadounidense, donde la geografía distrital se encuentra, en su mayoría, a cargo de las legislaturas estatales, quienes tienen competencia únicamente dentro de su jurisdicción (ACE Project). Sin embargo, la intervención de las cortes estatales o de la Corte Federal se vuelve necesaria cuando se agotan las posibilidades de consenso. Asimismo, la Ley de Derechos del Voto ordena que todo plan de reordenamiento distrital establezca distritos igualmente proporcionales a la población, no diluya la fuerza de las minorías y considere las divisiones políticas ya establecidas, entre otros aspectos (ACE Project).

11 Art. 15 de la Ley Electoral N° 107 de 1956.

4. *Experiencia en El Salvador y marco constitucional vigente*

La historia reciente del país muestra diversas transformaciones del sistema electoral. A pesar de existir la República desde el siglo XIX, las distintas constituciones mantuvieron sistemas similares a través de los años sin cambios sustanciales. No es hasta ya entrado el siglo XX, y de manera especial las décadas 50 y 60, cuando se rediseña el esquema electoral del país en respuesta de los nuevos tiempos.

En un principio, desde la Constitución del Estado de El Salvador de 1924, bajo la República Federal Centroamericana, hasta la Constitución de 1883, se establecieron circunscripciones uninominales; es decir, se elegía un solo representante por territorio. En dicho período, si bien se mantuvo el tipo de circunscripción, se registran ciertas variantes en cuanto a la estructura del Órgano Legislativo de la época y el número de habitantes.

Respecto a la primera variante, a partir de 1841, El Salvador se convirtió en un Estado soberano ante la desaparición de la República Federal Centroamericana. La nueva Constitución configuró un sistema bicameral. En ese sentido, el Órgano Legislativo se integró por un Senado y una Cámara de Diputados. Asimismo, se crearon dos circunscripciones electorales: los departamentos, representados por un senador; y los distritos, representados por un diputado: "La base popular de un Diputado será la de quince mil almas, y la de un Senador la de treinta mil" (art. 4, Constitución de 1841). El período establecido era de un año para los diputados y de tres para los senadores, renovándose el Senado anualmente en un tercio.

Respecto a la segunda variante, el número de habitantes en las constituciones de 1841, 1864 y 1871 se establecía que los departamentos

estarían conformados por 30,000 habitantes; mientras que los distritos por 15,000 habitantes¹². En la Constitución de 1872, se incrementó el número de habitantes a 40,000 en los departamentos y 20,000 en los distritos¹³. El constituyente dejó de establecer cifras exactas a partir de las Constituciones de 1880 y 1883, reservando tal distribución a la legislación correspondiente. No es sino hasta la Constitución de 1886, cuando se modificó sustancialmente la dinámica parlamentaria al fijarse un sistema unicameral contenido en la Asamblea Nacional de Diputados y en el cual se establecieron circunscripciones plurinominales de tres diputados por departamento: “Cada departamento elegirá tres Diputados propietarios y dos suplentes; pero cuando se formen los censos que prescribe el Artículo anterior, se elegirá un Diputado propietario y un suplente por cada quince mil habitantes” (art. 124, Constitución de 1886).

Este esquema de equiparar la división administrativa del país con la división electoral fue secundado por la Constitución de 1939¹⁴. Si bien en las constituciones de 1950, 1962 y 1983 se reservó al legislador la tarea de configurar las circunscripciones electorales y el número de diputaciones que corresponden a cada una¹⁵, la división de 14 circunscripciones electorales coincidente con la división administrativa de 14 departamentos se ha mantenido hasta la fecha.

En cuanto al número total de diputados a elegir también se observan cambios. Luego de la creación de circunscripciones plurinominales en 1886, la Asamblea Legislativa estuvo conformada por 52 diputados hasta 1976,

12 Arts. 9, 14 y 19, respectivamente.

13 Art. 51.

14 El único cambio realizado es que se elegiría un diputado por cada 15,000 habitantes en los departamentos que excedieran de 150,000 (Art. 146).

15 Arts. 31, 32 y 79, respectivamente.

año en que se elevó el número a 54 curules. Posteriormente, se incrementó a 60 diputados con la instauración de la Asamblea Constituyente de 1982 y a 84 diputados a partir de 1991¹⁶.

Más allá de todos estos cambios, la transformación más significativa del sistema electoral salvadoreño en la historia reciente ha sido la reforma de 1963 cuando se insertó el sistema proporcional. Para identificar sus efectos en el sistema político y particularmente en el sistema de partidos, se han recopilado los resultados electorales y la distribución de diputaciones desde 1952 hasta las últimas elecciones de 2021 y se ha calculado el número efectivo de partidos para cada una.

El número efectivo de partidos es un indicador que muestra el grado de pluralidad partidaria de determinado sistema de partidos políticos (Laakso y Taagepera, 1979). Su cálculo consiste en tres etapas: elevar cada participación parlamentaria del partido al cuadrado, sumar tales resultados y dividir uno entre dicha suma. Niveles muy bajos en el número efectivo de partidos se aproximan a un sistema hegemónico en el que una sola fuerza política concentra el poder, mientras que niveles muy altos reflejan un sistema de partidos fragmentado en el que participan varios institutos políticos con un peso más o menos parecido.

Se ha delimitado el período de análisis entre 1952 y 2021 por una razón en particular: el voto universal se establece en 1950 y es implementado por primera vez en 1952; por lo cual, para fines comparativos, no sería idóneo

16 En 2003, la Sala de lo Constitucional a través de la sentencia 29-2002 declaró inconstitucional la "Plancha Nacional", que sumaba 20 diputados electos a nivel nacional y además de los 64 que competían a nivel departamental. Desde 2006, los 84 diputados son elegidos por departamento.

incluir procesos electorales que no guarden elementos básicos en común como la población electoral que participa.

En el cuadro 2, se muestra la composición de la Asamblea Legislativa y el número efectivo de partidos entre los años de 1952 y 1961, es decir, antes de la reforma de 1963. En dicho período, la elección de diputados se sujetaba a un sistema de mayoría plurinominal, en el cual, al partido que obtenía el mayor número de votos en cierto departamento se le asignaba la totalidad de los escaños de este. Bajo esta modalidad y como puede apreciarse en el cuadro, el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), que ganó la Presidencia de la República en 1950 y 1956, mantenía la totalidad de los escaños de la Asamblea Legislativa. De allí que el número efectivo de partidos fuera uno, lo que indica que no existía pluralidad partidaria alguna y en consecuencia no había oposición parlamentaria.

Cuadro 2. Número efectivo de partidos políticos (1952 – 1961).

Número efectivo de partidos políticos (1952 - 1961)																								
AÑO/ PARTIDO O COALICIÓN	1952				1954				1956				1958				1960				1961*			
	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños
PRUD	100%	52	100%	1.00	100%	52	100%	1.00	92%	52	100%	1.00	100%	52	100%	1.00	88%	52	100%	1.00				
PAR																	12%	0	0%	0.00				
PAN									8%	0	0%	0.00									14%	0	0%	0.00
PCN																					60%	52	100%	1.00
UPD																					19%	0	0%	0.00
PAC																					7%	0	0%	0.00
Total	100%	52	100%	1.00	100%	52	100%	1.00	100%	52	100%	1.00	100%	52	100%	1.00	100%	52	100%	1.00	100%	52	100%	1.00
No. efectivo de partidos	1.00				1.00				1.00				1.00				1.00				1.00			

*El período legislativo era de dos años; sin embargo, en diciembre de 1961 se eligió una Asamblea Constituyente luego de los golpes de Estado de octubre de 1960 y enero de 1961. Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de la época de *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*; y en Krennerich, M. (1993), "El Salvador" en Nohlen, D. (coord.) (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*.

El caso que más evidencia el problema señalado es el de la elección de la Asamblea Constituyente de 1961, en la cual, pese a que la oposición

recibió el 40% de los votos, no se le adjudicó un solo escaño en la Asamblea Legislativa. Esta situación comprueba que no era posible consolidar un sistema de partidos incluyente. De allí que, entrada la década de los sesenta e iniciado un nuevo ciclo político tras los golpes de 1960 y 1961, se replanteó el sistema electoral con el propósito de fortalecer la legitimidad del sistema político. Dicha modificación culminó con la introducción del sistema proporcional que puso fin a más de un siglo del esquema de mayorías.

Cuando se introduce el nuevo sistema en 1963 ya se encontraban constituidos el oficialista Partido de Conciliación Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Acción Renovadora (PAR) que se había consolidado como el principal partido opositor durante la década de los cincuenta. A grandes rasgos y como se explicó en el marco conceptual, el sistema proporcional busca que las distintas preferencias electorales de los votantes estén representadas en el Órgano Parlamentario.

En esa línea, se eligió la fórmula Hare para la distribución de escaños, la cual consiste en asignar diputaciones a aquellos partidos que logran un cociente resultante de dividir el número de escaños disputados en cierta circunscripción entre el número de votantes de esta. En otras palabras, el cociente electoral es “el precio”, en términos de votos, para obtener una diputación. De faltar escaños por asignar, la fórmula de Hare distribuye las diputaciones a los partidos que muestren más votos residuales –aquellos votos aún no utilizados.

En lo que respecta a la forma de candidaturas, se mantuvo la lista cerrada y bloqueada en la que el elector puede seleccionar únicamente la bandera del partido de su preferencia y resultan electos los primeros candidatos

de la lista, ordenada por el partido, de acuerdo con el número de escaños obtenido.

El primer ensayo del sistema proporcional ocurre en las elecciones de 1964. Como se muestra en el cuadro 3, la oposición logró ocupar el 39% de la Asamblea al obtener el 41% de los votos. Con ello, se diversificaron en alguna medida las fuerzas políticas en el Órgano Legislativo y se creó un espacio de debate que hasta la fecha no había existido.

Los nuevos espacios políticos incentivaron la creación de nuevos partidos políticos, tales como el Partido Popular Salvadoreño (PPS), ubicado en la derecha política, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y la Unión Democrática Nacional (UDN), pertenecientes a la izquierda.

Si bien es cierto que el partido oficial mantenía la mayoría de los diputados, el nuevo orden legislativo demandaba la construcción de consensos para algunos temas que de acuerdo a la Constitución requerían la aprobación de dos tercios de los diputados¹⁷.

En el cuadro 4 es posible apreciar las elecciones realizadas entre 1972 y 1978, las cuales muestran un comportamiento distinto en el número efectivo de partidos en comparación al observado en el período anterior.

17 De acuerdo a los artículos 46, numerales 16 y 27, de la Constitución de 1962, tanto el régimen de excepción como la contratación de préstamos internacionales requerían la aprobación de dos terceras partes de la Asamblea Legislativa.

Cuadro 3. Número efectivo de partidos políticos (1964 – 1970).

Número efectivo de partidos políticos (1964 - 1970)																
AÑO/ PARTIDO O COALICIÓN	1964				1966				1968				1970			
	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños
PCN	59%	32	62%	0.38	54%	32	62%	0.38	48%	27	52%	0.27	60%	34	65%	0.43
PDC	26%	14	27%	0.07	31%	16	31%	0.09	43%	19	37%	0.13	27%	15	29%	0.08
PAR	15%	6	12%	0.01	7%	3	6%	0.00								
PPS					2%	1	2%	0.00	5%	4	8%	0.01	5%	1	2%	0.00
PREN					6%	1	2%	0.00								
MNR									4%	2	4%	0.00	2%	1	2%	0.00
UDN													6%	1	2%	0.00
UNO																
FUDI																
Total	100%	52	100%	0.46	100%	53	100%	0.48	100%	52	100%	0.41	100%	52	100%	0.51
No. efectivo de partidos				2.15				2.09				2.44				1.95

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de la época de *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*; y en Krennerich, M. (1993), "El Salvador" en Nohler, D. (coord.) (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*.

Cuadro 4. Número efectivo de partidos políticos (1972 – 1978).

Número efectivo de partidos políticos (1972 - 1978)																
AÑO/ PARTIDO O COALICIÓN	1972				1974				1976				1978			
	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños
PCN	67%	39	75%	0.56	N.D.	36	69%	0.48	N.D.	54	100%	1.00	90%	50	93%	0.86
PDC																
PAR																
PPS	6%	4	8%	0.01									10%	4	7%	0.01
PREN																
MNR																
UDN																
UNO	23%	8	15%	0.02	N.D.	15	29%	0.08								
FUDI	4%	1	2%	0.00	N.D.	1	2%	0.00								
Total	100%	52	100%	0.59	100%	52	100%	0.56	100%	54	100%	1.00	100%	54	100%	0.86
No. efectivo de partidos				1.69				1.78				1.00				1.16

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de la época de *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*; y en Krennerich, M. (1993), "El Salvador" en Nohler, D. (coord.) (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*.

En los comicios de 1976 y 1978, disminuyó considerablemente el número efectivo de partidos en un contexto de alta polarización política y graves cuestionamientos a los procesos electorales. Con el golpe de Estado

de 1979, se cerró el período de los gobiernos del PCN y se demandó la creación de un nuevo orden constitucional. En ese sentido, fue convocada una Asamblea Constituyente en 1982 que resultó ser electa bajo el sistema proporcional. El producto final de este cuerpo colegiado –la Constitución de 1983– presentó una novedad en cuanto al sistema electoral. Por primera vez y luego de más de 10 constituciones en la historia política de El Salvador, se insertó en el art. 74 de la Carta Magna el tipo de sistema electoral empleado en los comicios legislativos: “Para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional”.

Asimismo, tal inserción fue explicada por la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución en su “Informe Único”: “Se eleva al rango constitucional el sistema de representación proporcional para las elecciones de diputados. Consideró la Comisión que este sistema, constituye una garantía de expresión del pluralismo político. Tiende, además, a evitar que puede darse el caso de una Asamblea Legislativa con diputados de un solo partido, como sucedería si se admitiera el sistema de mayoría por cada circunscripción electoral, en el cual el partido que gana el mayor número de votos obtiene todos los diputados correspondientes a esa circunscripción. La representación proporcional es la defensa del derecho de la expresión de las minorías, esencial a todo el sistema democrático”.

A inicios de la década de los ochenta y ante la caída electoral del PCN, se observan nuevos partidos que pretenden sustituir a este último como principal referente de la derecha; tales como Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que desplazaría al PDC como primera opción política a partir de 1988; y Acción Democrática (AD), entre otros. Asimismo, a finales de esa década y luego de la ruptura interna del PDC y el arribo de facciones de izquierda, surgieron partidos como el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), originario de las filas de la Democracia Cristiana; y

Convergencia Nacional, liderada por ex integrantes del Frente Democrático Revolucionario (FDR), que fungió como aliado político y diplomático de la guerrilla y que había sido formado en su mayoría por miembros del MNR y del ala izquierdista del PDC. La proliferación de partidos políticos y el acceso de estos al poder se tradujo en un incremento del número efectivo de partidos, como puede verificarse en el cuadro 5.

Cuadro 5. Número efectivo de partidos políticos (1982 – 1991).

Número efectivo de partidos político (1982 - 1991)																
AÑO/ PARTIDO O COALICIÓN	1982				1985				1988				1991			
	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% ² de escaños
PDC	40%	24	40%	0.16	52%	33	55%	0.30	35%	23	38%	0.15	28%	26	31%	0.10
ARENA	29%	19	32%	0.10	30%	13	22%	0.05	48%	30	50%	0.25	44%	39	46%	0.22
PCN	19%	14	23%	0.05	8%	12	20%	0.04	9%	7	12%	0.01	9%	9	11%	0.01
AD	8%	2	3%	0.00	4%	1	2%	0.00	2%	0	0%	0.00	1%	0	0%	0.00
PPS	3%	1	2%	0.00	2%	0	0%	0.00								
POP	1%	0	0%	0.00	0%	0	0%	0.00	0%	0	0%	0.00				
PAISA					4%	1	2%	0.00	2%	0	0%	0.00				
PAR					0%	0	0%	0.00	1%	0	0%	0.00				
MERECEN					0%	0	0%	0.00								
PL									4%	0	0%	0.00				
CD													12%	8	10%	0.01
MAC													3%	1	1%	0.00
UDN													3%	1	1%	0.00
Total	100%	60	100%	0.32	100%	60	100%	0.39	100%	60	100%	0.41	100%	84	100%	0.33
No. efectivo de partidos	3.16				2.56				2.44				3.01			

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de la época de *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*; y en Krennerich, M. (1993), "El Salvador" en Nohler, D. (coord.) (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*.

Finalizada la guerra con los Acuerdos de Paz de 1992, el escenario político del país cambió sustancialmente dadas las nuevas garantías que permitían un apropiado desarrollo de la democracia. De manera simultánea al establecimiento del partido ARENA como la primera fuerza política, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pasó a constituirse como partido político en 1993 y se posicionó como el principal instituto de oposición luego de sus primeras elecciones en 1994.

La entrada del FMLN en el mapa político impactó la oferta electoral en dos sentidos. Por una parte, el Frente desplazó a la Democracia Cristiana como principal fuerza de oposición; y por otra, extrajo el caudal de votos con los que contaba la izquierda representada en Convergencia Democrática¹⁸. No obstante ARENA y el FMLN se han situado en las últimas décadas como los dos partidos mayoritarios, el sistema proporcional ha impedido la conformación de una dinámica legislativa bipartidista al reconocer un espacio importante a los partidos minoritarios cuyos votos son necesarios para alcanzar la mayoría simple en la Asamblea Legislativa. Lo anterior se confirma al examinar la distribución de escaños y el número efectivo de partidos entre 1994 y 2018, como lo presentan los Cuadros 6 y 7.

El 2021 presenta un año atípico. El partido Nuevas Ideas obtuvo 55 diputados, alcanzando la mayoría simple y quedando a un voto de la mayoría calificada. Sin cambiar la fórmula electoral ni el tamaño de las circunscripciones ni habiéndose reducido el número de partidos participantes en las elecciones legislativas, el partido de gobierno obtuvo un resultado sin parangón desde las primeras elecciones que se celebraron después de la firma del Acuerdo de Paz. La campaña electoral de N en el proceso de 2021, concentró sus esfuerzos en maximizar la imagen del presidente de la República: “Vota por la N de Nayib” fue el eslogan publicitario en una masiva difusión de anuncios en redes sociales, radio y televisión. El efecto arrastre del personalismo en la política parece haber influido en la distribución del poder en los comicios señalados.

18 Convergencia democrática pasó de ganar ocho diputados en 1991, sin la presencia del FMLN en la contienda electoral, a un diputado en 1994, ya con el Frente como competidor.

Cuadro 6. Número efectivo de partidos políticos (1994 – 2012).

Número efectivo de partidos políticos (1994 - 2009)																												
AÑO/ PARTIDO O COALICIÓN	1994				1997				2000				2003				2006				2009				2012			
	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños
ARENA	45%	39	46%	0.22	35%	28	33%	0.11	36%	29	35%	0.12	32%	27	32%	0.10	39%	34	40%	0.16	39%	32	38%	0.15	40%	33	39%	0.15
FMLN	21%	21	25%	0.06	33%	27	32%	0.10	35%	31	37%	0.14	34%	31	37%	0.14	39%	32	38%	0.15	43%	35	42%	0.17	37%	31	37%	0.14
PCN	6%	4	5%	0.00	9%	11	13%	0.02	9%	14	17%	0.03	13%	16	19%	0.04	11%	10	12%	0.01	9%	11	13%	0.02	7%	7	8%	0.01
PDC	18%	18	21%	0.05	8%	10	12%	0.01	7%	5	6%	0.00	7%	4	5%	0.00	7%	6	7%	0.01	7%	5	6%	0.00	3%	1	1%	0.00
CD-CDU-CD	4%	1	1%	0.00	4%	2	2%	0.00	5%	3	4%	0.00	6%	5	6%	0.00	3%	2	2%	0.00	2%	1	1%	0.00	2%	1	1%	0.00
GANA																												
MU	5%	1	1%	0.00	2%	1	1%	0.00																				
PLD					3%	2	2%	0.00																				
PAN									7%	2	2%	0.00																
PRSC					4%	3	4%	0.00																				
Otros					2%	0	0%	0.00					7%	1	1%	0.00	0%	0	0%	0.00	1%	0	0%	0.00	1%	0	0%	0.00
Total	100%	84	100%	0.33	100%	84	100%	0.25	100%	84	100%	0.29	100%	84	100%	0.28	100%	84	100%	0.33	100%	84	100%	0.34	100%	84	100%	0.31
No. efectivo de partidos	3.06				4.03				3.47				3.55				3.04				2.94				3.18			

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de la época de *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*; y datos oficiales del TSE.

Cuadro 7. Número efectivo de partidos políticos (2015 – 2021).

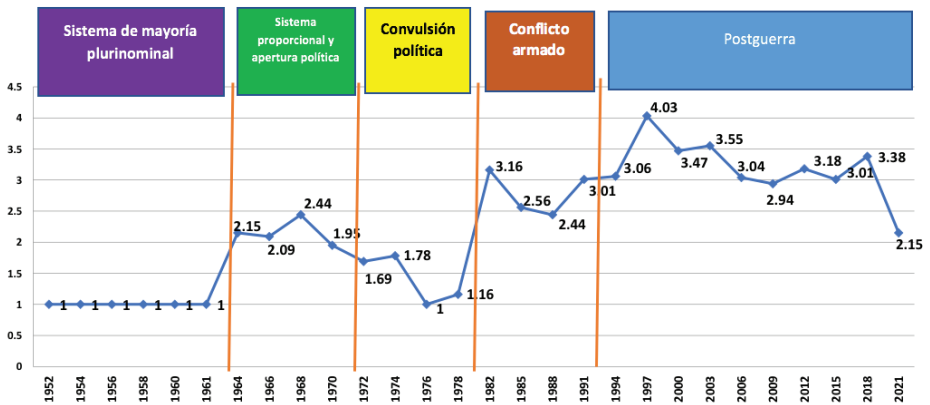
AÑO/ PARTIDO O COALICIÓN	2015				2018				2021			
	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños	% de votos	No. de escaños	% de escaños	% de escaños
Nuevas Ideas									55	65.5%	57.72%	0.43
ARENA	38.90%	35	41.7%	0.17	41.72%	37	44.0%	0.19	14	16.7%	11.73%	0.03
FMLN	37.23%	31	36.9%	0.14	24.54%	23	27.4%	0.07	4	4.8%	6.91%	0.0023
PCN	6.77%	6	7.1%	0.01	10.87%	9	10.7%	0.01	2	2.4%	4.08%	0.0006
PDC	2.48%	1	1.2%	0.00	3.11%	3	3.6%	0.00	1	1.2%	1.70%	0.0001
CD-CDU-CD	1.62%				0.94%	1	1.2%	0.00	-	-	0.56%	
MU												
PRSC												
PLD												
PAN												
GANA	9.22%	11	13.1%	0.02	11.45%	10	11.9%	0.01	6	7.1%	5.29%	0.01
N/GANA										0.0%		0.00
ARENA/PCN	1.66%				1.69%					-	0.45%	
PCN/PDC	0.28%				1.10%					-		
FMLN/PSD/CD					2.24%					-		
No partidario					0.68%					-		0.11%
NT									1	1.2%	1.70%	0.0001
VAMOS									1	1.2%	1.01%	0.0001
Otros	1.85%	0	0%		1.67%	1	1.2%	0.00	-	-	-	
Total	100%	84	1	0.3322	100.0%	84	100%	0.30	84	100.0%	91.25%	0.46
No. efectivo de partidos	3.01				3.38				2.15			

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de la época de *El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*; y datos oficiales del TSE.

Cabe destacar que, desde 1983, el orden constitucional vigente venía demandando mayores consensos en ciertos temas en específico. La designación de funcionarios de segundo grado, tales como los magistrados

de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Ministerio Público¹⁹, así como la contratación de préstamos internacionales y el régimen de excepción, requieren de la aprobación de dos tercios de los diputados. Por tanto, pese a que los partidos ARENA y el FMLN obtuvieron bancadas parlamentarias numerosas en sus períodos presidenciales, fue necesario construir acuerdos con otras fuerzas políticas minoritarias. En el Gráfico 2, se muestra la evolución del número efectivo de partidos políticos en el período observado.

Gráfico 2. Número efectivo de partidos entre 1952 y 2021.



Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2014), “Los distritos electorales en El Salvador: el debate pendiente”, Departamento de Estudios Políticos, octubre; y datos del TSE.

5. Distritos electorales: retos y desafíos

A continuación, se presentan diversos temas que deben ser especialmente considerados al modificar la asignación de escaños y la delimitación de

19 El Ministerio Público se conforma por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador General para al Defensa de los Derechos Humanos (Art. 191, Cn.).

distritos electorales. En el presente capítulo se entenderá por distritos las distintas circunscripciones pequeñas que componen un sistema electoral con un número uniforme de escaños y con proporcionalidad al volumen poblacional. La Constitución establece en su artículo 79 que la base del sistema electoral es la población, y que para las elecciones de diputados se adoptará el sistema de representación proporcional. Esto es lo que intenta expresar y regular el artículo 13 del Código Electoral. De allí que se calcule un “cociente nacional de población” como cifra repartidora de los escaños entre las circunscripciones (Artiga, 2015).

En el caso de las elecciones legislativas, en El Salvador existen circunscripciones desde tres diputados hasta 24. Por tanto, cuando se plantea la configuración de distritos electorales para elegir diputados se hace referencia a circunscripciones con la misma cantidad de escaños.

5.1 Escenarios, posibles reformas y efectos

Una posibilidad es la de establecer distritos plurinominales, pero con una magnitud menor a la que ahora presentan algunas circunscripciones electorales. Lo anterior requeriría únicamente reformas al Código Electoral; ya sea sujetándose a una Asamblea Legislativa de 84 diputados –24 distritos de tres escaños cada uno o 14 distritos de seis escaños cada uno, por ejemplo– o modificando el número de legisladores de forma que puedan plantearse otras opciones.

Una apuesta más arriesgada sería el establecimiento de distritos uninominales. Se trata de dividir el territorio nacional en 84 distritos uninominales. Los efectos del estrechamiento del vínculo entre elector y elegido a través de la modificación del tipo de lista a una cerrada no bloqueada en 2012 y de esta última a las listas abiertas en 2015, que

supuestamente derivarían en una rendición de cuentas más efectiva, se anularon y, en el mejor de los casos, se minimizaron con la magnitud que presentan en la actualidad las circunscripciones.

La modalidad de distritos uninominales daría paso a la discusión acerca de si es necesario un sistema electoral mayoritario en sustitución del proporcional que señala expresamente la Constitución de la República. Los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio de tipo en el sistema electoral (Nohlen, 2017).

La discusión no es menor porque los efectos de una y otra clase de sistema son diferentes, comenzando con una mayor o menor distribución proporcional de los escaños hasta la finalidad que persiguen cada uno de los sistemas en comento, en el que se busca la estabilidad y más amplia gobernabilidad legislativa en los sistemas mayoritarios y la más extensa representación en los sistemas proporcionales. Ciertamente los riesgos en este caso se traducen en la posibilidad de pasar de un sistema de partidos multipartidista a otro de tipo bipartidista.

Otra opción, que también requeriría de un debate legal, es un sistema mixto en el que una parte del Órgano Legislativo se elegiría en distritos uninominales y otra parte a través de listas de representación proporcional.

El tamaño de la circunscripción electoral tiene que ver con la relación entre el votante y el elegido en términos de una mayor o menor proximidad, de un mayor o menor grado de conocimiento entre uno y otro. Así, se le puede atribuir al voto un significado más o menos personal, es decir, de confianza en una persona, o de un voto ideológico en favor de un partido político, su oferta ideológica y de programa político, en favor de listas partidistas. De esta manera, el tipo de circunscripción influye también en

la estructura de los partidos políticos y en el significado que tienen los partidos en la representación política. (Nohlen, 2017).

En resumen, los principios de representación responden a los objetivos que tienen que ver con la composición del órgano que ha de ser electo. Como dijimos párrafos atrás, la representación por mayoría fomenta o conforma mayorías parlamentarias, sin considerar el grado de desproporción entre votos y escaños. En cambio, la representación proporcional pone énfasis en que exista un alto grado de coincidencia proporcional entre votos y escaños, sin tomar en cuenta la posible fragmentación del sistema de partidos y los problemas al momento de formar gobierno (Nohlen, 2017).

Con el propósito de garantizar la estabilidad del sistema electoral en el tiempo, cualquier modificación en los sentidos apuntados debe plasmarse en la Constitución; de esta manera se evitan cambios periódicos en función de situaciones coyunturales.

Lo cierto es que, en la actualidad, si bien el sistema electoral legislativo de tipo proporcional ha garantizado legitimidad, presenta niveles de subrepresentación y de sobrerrepresentación en las distintas circunscripciones, como se explica en el siguiente apartado al abordar el malapportionment.

5.2 “Malaportionamiento”

Cuando el principio de “un hombre, un voto” se violenta por medio de una mala asignación de escaños por el nivel de población, se da el efecto del “malaportionamiento”.

El “*malapportionment*” es el mal reparto de escaños entre los distritos, por ejemplo, favoreciendo a los distritos rurales menos poblados de tendencia normalmente más conservadora que los urbanos, para que una victoria en ellos, que comporta menos votos, se transforme en una victoria mayor en escaños, que sobrerrepresente a dicha fuerza política (Sánchez López, 2014).

Lo anterior impacta propiamente en la distribución de diputaciones, ya que en ciertas circunscripciones se vuelve más fácil obtener un escaño que en otras. Esto puede traducirse en la existencia de circunscripciones subrepresentadas o sobrerrepresentadas según el nivel de desproporción existente entre la población en un territorio determinado y el número de escaños asignados.

En El Salvador, tanto la sobrerrepresentación como la subrepresentación están presentes entre las circunscripciones departamentales para las elecciones de diputados. Siguiendo a Artiga-González (2015), un “buen reparto proporcional implica que, según sea la proporción de habitantes que tiene el departamento o la circunscripción, así debería ser la proporción de escaños o diputados asignados. En tales condiciones, la razón de representación debería permanecer constante a través de las diferentes circunscripciones. En la medida en que la razón de representación varía de circunscripción a circunscripción, se puede hablar de circunscripciones sobre o subrepresentadas”.

Un valor positivo para el *malapportionment* (M_p) indica sobrerrepresentación, mientras que un valor negativo expresa subrepresentación. Por otro lado, cuanto mayor sea M_p , mayor es la desproporción en el reparto de escaños entre circunscripciones. Cuanto más se acerque a cero el valor de M_p , más ajustado es el reparto de los

escaños (Artiga-González, 2015). El cuadro 8 confirma que en El Salvador continúa presentándose el *malapportionment* en las 14 circunscripciones electorales.

Cuadro 8. Razón de representación y *malapportionment*, 2021

Departamento	Población*	No. de escaños	Razón de representación* (Rd)	Malapportionment (Mp) 2021
San Salvador	1,733,576	24	72,232	0.04
La Libertad	797,543	10	79,754	-0.06
Santa Ana	560,522	7	80,074	-0.06
San Miguel	465,394	6	77,565	-0.03
Sonsonate	502,727	6	83,787	-0.11
Usulután	349,733	5	69,946	0.07
Ahuachapán	362,681	4	90,670	-0.20
La Paz	355,944	4	88,986	-0.18
La Unión	231,817	3	77,272	-0.03
Chalatenango	180,580	3	60,193	0.20
Cuscatlán	264,291	3	88,097	-0.17
Morazán	193,369	3	65,456	0.13
San Vicente	174,033	3	58,011	0.23
Cabañas	153,617	3	51,205	0.32
Total nacional	6,325,827	84	75,307 (Rn)	

*Proyección de población para 2021 según (DIGESTYC, 2021).

*Según Artiga- González (2015) “se puede utilizar la razón de representación nacional (Rn) para compararla con la razón de representación en cada uno de los departamentos (Rd), y establecer así si estos están subrepresentados (Rd es mayor que Rn) o sobrerrepresentados (Rd es menor que Rn). En este cuadro el fenómeno queda expresado por el signo que adquiere el *malapportionment* (Mp), calculado mediante la fórmula: $Mp = (Ra - Rd) / Rn$ ”.

Fuente: Elaboración propia en base a Artiga-González (2015). “El sistema político salvadoreño”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador, 2015.

Al igual que en 2012, según lo señaló Artiga-González (2015), se observa que las circunscripciones más pequeñas están sobrerrepresentadas, y las más grandes están subrepresentadas. Además, entre las circunscripciones más grandes, a medida que aumenta su tamaño, también tiende a crecer

la subrepresentación. En este punto vale la pena detenerse un poco más en el análisis de los departamentos con menor población: San Vicente y Cabañas.

Cuadro 9. Malapportionment en El Salvador 2012 y 2021

Departamento	Población*	No. de escaños	Razón de representación* (Rd)	Malapportionment 2012	Malapportionment 2021
San Salvador	1,733,576	24	72,232	0.04	0.04
La Libertad	797,543	10	79,754	-0.01	-0.06
Santa Ana	560,522	7	80,074	-0.09	-0.06
San Miguel	465,394	6	77,565	-0.06	-0.03
Sonsonate	502,727	6	83,787	-0.08	-0.11
Usulután	349,733	5	69,946	0.04	0.07
Ahuachapán	362,681	4	90,670	-0.15	-0.20
La Paz	355,944	4	88,986	-0.14	-0.18
La Unión	231,817	3	77,272	-0.14	-0.03
Chalatanengo	180,580	3	60,193	0.12	0.20
Cuscatlán	264,291	3	88,097	-0.11	-0.17
Morazán	193,369	3	65,456	0.14	0.13
San Vicente*	174,033	3	58,011	0.22	0.23
Cabañas*	153,617	3	51,205	0.29	0.32
Total nacional	6,325,827	84	75,307 (Rn)		

*La Constitución establece en su artículo 79 que la base del sistema electoral es la población, y que para las elecciones de diputados se adoptará el sistema de representación proporcional. Esto es lo que intenta expresar y regular el artículo 13 del Código Electoral. De allí que se calcule un “cociente nacional de población” como cifra repartidora de los escaños entre las circunscripciones. Si la distribución de escaños se hiciera atendiendo únicamente este criterio procedimental, San Vicente y Cabañas deberían tener asignado un diputado menos cada uno. Es decir, en estos departamentos se elegirían solamente dos y no tres diputados. Que les correspondan tres escaños viene dado por el inciso tercero del artículo 13 del Código Electoral, pues allí se establece que cada circunscripción tendrá al menos tres diputados. En este punto se violenta la disposición constitucional del artículo 79, pues esta cantidad de diputados para San Vicente y Cabañas no se basa en la población (Artiga-González, 2015).

Fuente: Elaboración propia en base a Artiga-González (2015). “El sistema político salvadoreño”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador, 2015.

A diferencia de la década entre 2003 y 2012, cuando según Artiga-González (2015) el fenómeno de la sobrerrepresentación y la subrepresentación mejoró en la mayoría de los departamentos en la medida en que los

valores del malapportionment tendieron a disminuir, en la década 2012-2021 aumentó la subrepresentación en cinco circunscripciones (La Libertad, Sonsonate, Ahuachapán, La Paz y Cuscatlán) en un promedio de 4.5 puntos y la sobrerrepresentación se incrementó en cuatro de ellas (Usulután, Chalatenango, San Vicente y Cabañas) en un promedio de 3.75²⁰. Por otro lado, la subrepresentación disminuyó únicamente en tres circunscripciones (Santa Ana, San Miguel y La Unión), en una se redujo la sobrerrepresentación (Morazán) y en otra más el valor no mostró cambios (San Salvador). Ninguna circunscripción evidenció un movimiento contrario pasando de estar sobrerrepresentada a subrepresentada o viceversa.

5.3 “El Gerrymandering”

El *gerrymandering* es el diseño fraudulento de las circunscripciones. La expresión viene de Gerry + salamander. A mediados del siglo XIX, el gobernador del Estado de Massachusetts, apellidado Gerry, construyó un mapa de circunscripciones en forma de salamandra, donde dividía las circunscripciones de los grupos sociales afines a su opción política, mientras que aglutinaba a los contrarios. De esta forma se maximiza la representación en muchas circunscripciones y se reduce la de los adversarios, que desperdician muchos votos para obtener escasa representación (Sánchez López, 2014).

En la práctica, sin embargo, es muy difícil distinguir las prácticas de *malapportionment* y de *gerrymandering*, puesto que ningún sistema

20 San Vicente y Cabañas mantienen el mismo vicio de inconstitucionalidad que en 2012 en el sentido de ostentar tres diputados cuando de acuerdo a la Constitución les corresponderían únicamente dos escaños a cada una.

diseñado podrá jamás dejar de tener efectos políticos, por más neutral que haya sido la intención del legislador. De allí que la geografía de los distritos debe responder a criterios técnicos y derivarse de un proceso abierto, transparente y bajo la conducción de una autoridad delimitadora confiable (ACE Project). Asimismo, la geografía de los distritos debe revisarse periódicamente –lo cual puede ser regulado desde la ley– de manera que se actualice su delimitación y responda a los cambios demográficos o socioculturales observados.

Otro reto importante es el de establecer un número estándar de diputaciones en cada distrito y la matemática para calcular el reparto de escaños. De optarse por distritos uninominales, se sujetaría a una fórmula más sencilla al instaurarse un sistema de mayoría. Ahora bien, esta opción no es necesariamente la más compleja, ya que los distritos plurinominales también presentan una serie de variantes.

5.4 Funcionalidad

Finalmente, cabe destacar el consenso entre estudiosos de los sistemas electorales, en el sentido que no existe un sistema ideal que pueda satisfacer todas las demandas simultáneamente. Por tanto, es necesario priorizar las necesidades del país y atender su contexto propio. De acuerdo con Dieter Nohlen (1993), las funciones básicas que un sistema electoral debe cumplir son cinco:

- **Representación.** Se entiende como proporcionalidad en la asignación de los votos a escaños y representación de los grupos minoritarios.

- **Concentración y efectividad.** Considerando que el proceso electoral debe resultar en decisiones políticas a través de la capacidad que adquiera la colectividad en la acción política, la concentración de un sistema electoral se centra en una reducción del número de partidos que obtienen escaños y en la formación de mayorías parlamentarias o de coaliciones de carácter estable. La efectividad se mide observando si el sistema genera estabilidad en el funcionamiento del sistema político. Aunque a veces se argumenta que un sistema proporcional fomenta la inestabilidad al acceder al poder una pluralidad de actores, también es válido argumentar que este sistema abona a la legitimidad que fortalece la estabilidad del gobierno.
- **Participación.** Este criterio de valoración responde a la posibilidad para el elector de expresar su voluntad política, siendo problemático cuando se limita significativamente dicha expresión como sucede en las listas cerradas y bloqueadas.
- **Simplicidad.** El elector debe comprender cómo funciona el sistema y prever los efectos de su voto.
- **Legitimidad.** Se considera que un sistema electoral es legítimo si los resultados de las elecciones son aceptadas por la sociedad y no constituye elemento alguno de desunión.

6. Bibliografía

ACE (s. f.), Magnitud de los distritos y partidos políticos.

Ace Project (s. f.), "Germany: Delimiting Districts in a Mixed Member Proportional Electoral System".

ACE Project (s. f.), "Principios guía de Delimitación de distritos".

Ace Project (s. f.), "Redistribución electoral en Nueva Zelanda".

Ace Project, (s. f.), "The United States of America: Reapportionment and Redistricting".

Artiga-González, A. (2004), Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003), UCA Editores, 2004...

Artiga-González, A. (2015), El sistema político salvadoreño, Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015.

Código Electoral de El Salvador.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México.

Constitución de El Salvador de 1841.

Constitución de El Salvador de 1864.

Constitución de El Salvador de 1871.

Constitución de El Salvador de 1872.

Constitución de El Salvador de 1886.

Constitución de El Salvador de 1924.

Constitución de El Salvador de 1939.

Constitución de El Salvador de 1950.

Constitución de El Salvador de 1962.

Constitución de El Salvador de 1983.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución Política de la República de Panamá.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

IIDH (2018), Diccionario Electoral, Serie Elecciones y Democracia, IIDH/ CAPEL y

TEPJF, Costa Rica/México, República Dominicana 2018. Farrel, D. (2001), Electoral Systems. A Comparative Introduction, Macmillan international y Red Globe Press, London.

Krennerich, M. (1993), "El Salvador" en Nohlen, D. (coord.) (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979), Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe, *Comparative Political Studies* 12 (1979).

Ley Electoral N° 107 de 1956 de Nueva Zelanda.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela.

Ministerio de Economía (2008), *IV Censo de Población y V de Vivienda 2007*, Dirección General de Estadística y Censo, abril de 2008.

Nohlen, D. (2014), Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación, Jurado Nacional de Elecciones,

Lima, Perú, 2014.

Nohlen, D. (1993), Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México...

Nohlen, D. (2004), Sistemas electorales y reforma electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México...

International IDEA (2006), Diseño de sistemas electorales: El Nuevo manual de IDEA Internacional".

Sánchez López, F., "Características generales de los sistemas electorales", en "Procesos electorales: características generales y experiencias comparadas", Universidad de Valencia, Valencia, España, 2014.

Sala de lo Constitucional (2003), Sentencia 29-2002.

Solorio, H. (2008), "La representación proporcional", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México...

TSE (2013), Memoria especial. Elecciones 1997.

TSE (2013), Memoria especial. Elecciones 1999.

TSE (2013), Memoria especial. Elecciones 2003.

TSE (2013), Memoria especial. Elecciones 2006.

TSE (2013), Memoria especial. Elecciones 2009.

TSE (2013), Memoria especial. Elecciones 2012.

