

Reformas electorales en el siglo XXI: los países del SICA y su situación actual

Virginia Pinto

Guatemala, noviembre 2025

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
(DISOP)
Reformas electorales en el siglo XXI: los países del
SICA y su situación actual
Guatemala: ASIES, 2025

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª. Calle 7-48, zona 9
PBX: 2201-6300; FAX: ext. 268
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C. A.

Autora

Virginia Pinto

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)

Jahir Dabroy, coordinador
Virginia Pinto, investigadora
Andrea Coyoy, auxiliar de investigación

Revisión de estilo

Rosa Amelia González

Diagramación

Cesia Calderón

La publicación se realizó con el apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal
de Alemania (KAS). El contenido de esta publicación
es responsabilidad exclusiva de ASIES. Se permite
la reproducción total o parcial de este documento,
siempre que se cite la fuente.



DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN
WWW.ASIES.ORG.GT

GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES.

SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA
SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y
ACTIVIDADES, LE INVITAMOS A REGISTRARSE
CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL
DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS
PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.



Este reporte está protegido por una licencia Creative
Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra
Derivada 3.0 Unported.

/asiesgt

@ASIES_GT

/ASIESGTNew

Contenido

Introducción	3
Marco conceptual y teórico.....	5
Metodología.....	11
El contexto histórico centroamericano en la segunda mitad del siglo XX.....	12
Los sistemas políticos de los países del SICA y el estado de las democracias en el siglo XXI	15
Reformas electorales en la Centroamérica del siglo XXI	20
La discusión de una nueva reforma electoral en Guatemala	30
Conclusiones	36
Referencias	38
Fuentes consultadas para integración de la tabla de reformas electorales.....	40

Índice de figuras

Figura 1. Definición de sistema electoral y sistema de partidos políticos	7
Figura 2. Conceptualización de la reforma electoral	8
Figura 3. Preguntas orientadoras para una reforma político electoral	10
Figura 4. Características de los sistemas políticos en Centroamérica.....	15
Figura 5. Datos sobre las democracias en Centroamérica - 2023.....	18
Figura 6. Actitudes conducentes a una democracia estable	19
Figura 7. Frecuencia de las reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI	20
Figura 8. Reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI por dimensión	22
Figura 9. Reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI por grado	23
Figura 10. Clasificación de reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI	24
Figura 11. Propuestas de reforma a la LEPP	32

El temor de que los gobernantes puedan socavar el mecanismo electoral es omnipresente. Por lo tanto, la vigilancia en defensa de la democracia, en el sentido minimalista, es una tarea incesante. Pero defender la democracia requiere más que oponerse a cualquier acción del gobierno. La oposición debe ser más que una expresión de ira. Defender la democracia requiere un programa positivo y con visión de futuro para reformarla.

Przeworski, 2024.

Introducción

Cuando las democracias consolidadas empezaron a presentar problemas de gobernabilidad más visibles, algunos académicos se preguntaron si existía alguna crisis de la democracia. La conclusión general de Merkel (2014) es que en realidad no hay una crisis para las democracias consolidadas en el sentido que amenace la existencia del orden político y que por lo tanto requieran acciones inequívocas, pero sí un tipo de erosión en estas.

Según Dunn (2025), la democracia representativa es un intento de combinar la aceptación de autoridad – relajada o a regañadientes – por una protección más o menos efectiva, y la libre aprobación por elección personal. Las democracias occidentales reivindican su poder sobre la base de su pretensión de autoridad, pero la volatilidad de la evaluación ciudadana sobre su desempeño puede mostrar lo frágil que es esa base cuando se le abandona.

Ante las alarmas que encienden algunos acontecimientos como el surgimiento de personajes mágicos que ofrecen soluciones milagrosas a los problemas de la sociedad, Przeworski (2024) plantea la pregunta ¿quién decide qué es democrático?, ¿qué se defiende cuando se habla de defender la democracia?

En realidad, depende de qué se entienda por democracia y los alcances que tiene. Desde una visión minimalista, la democracia es el método para procesar conflictos por medio de elecciones libres sin recurrir a la violencia. Desde una visión maximalista, la democracia es el método para alcanzar valores. El problema es que cada persona puede agregar valores diferentes; entre más se agreguen, menos probabilidades hay de alcanzarlos y el incremento de lo que se espera que produzca la democracia genera conflicto.

Entonces en lugar de hablar de crisis de democracia, debe hablarse de crisis en las democracias. La diferencia en el plural utilizado en la palabra democracia ayuda a entender y reconocer que hay distintas democracias con respecto a sus niveles de maduración.

Por otro lado, reduce el sentido alarmista de la expresión crisis de democracia, la cual implica la búsqueda de un nuevo modelo de gobierno; cuando en realidad, hay piezas del modelo democrático que tienen un desajuste, expresado de mejor manera como una crisis en las democracias, lo que a su vez da mayores indicios para su tratamiento.

En el indicador de cultura política del Democracy Index de The Economist del año 2025, Guatemala está dentro de los cinco países de América Latina con la puntuación más baja -1.88- (The Economist Intelligence Unit, 2025); en el índice del componente participativo del Informe sobre la democracia de 2025 del V-Dem, Guatemala se encuentra en el puesto 12 de los 25 países de América Latina incluidos, con un punteo de 0.59 sobre 1 (Angiolillo, God, Nord y Lindberg, 2025).

Asimismo, la última medición del Barómetro de las Américas (Lupu, Rodríguez, Wilson y Zechmeister, 2023) indica que Guatemala ha presentado el menor porcentaje de apoyo a la democracia en los 20 años de historial que se tienen, convirtiéndose en el país de América Latina con el menor porcentaje de apoyo (48 %); además de tener un alto porcentaje de actitudes conducentes a una democracia en riesgo (37 %).

Las actitudes que exhibe la cultura política guatemalteca podrían corresponder a lo que Almond y Verba (1963) clasificaron como una cultura política de súbdito, es decir, la persona tiene conciencia de la existencia de una autoridad, pero mantiene una relación pasiva con ella. Aunque no se ignora la existencia de una parte de la población, especialmente jóvenes, que muestran ya una cultura política de participación, estos no son mayoría.

Bajo esta fotografía, la identificación del problema de la democracia guatemalteca es la desafección política. Se sigue la idea de que desde las reglas formales puede llegarse a provocar cambios culturales. Siendo Guatemala el país que demuestra menos apoyo a la democracia de los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana - SICA - (Lupu, Rodríguez, Wilson y Zechmeister, 2023); el foco de este trabajo son las reformas electorales realizadas en la región centroamericana durante el siglo XXI, para identificar si hay alguna diferencia en el desarrollo de las regulaciones electorales entre los países y si esto puede marcar una pauta para una posible reforma en Guatemala.

El contenido se divide en cinco secciones. Primero, un marco conceptual en el que la propuesta relevante está en consensuar el entender la democracia como un método que contribuye a regular la competencia por el poder; luego, se describe la metodología utilizada para comparar las reformas electorales; se continua con un esbozo de algunos rasgos históricos que marcan a los países. Las últimas dos secciones corresponden a la exposición de los hallazgos en la comparación y una discusión de elementos para una propuesta de reforma electoral en Guatemala. Se cierra el documento con las respectivas conclusiones, referencias y anexos.

Se agradece la colaboración de Melanie Estrada, Andrea Coyoy y Andrea Castillo en el proceso de recopilación de información de este estudio. Asimismo, la disponibilidad de José Carlos Ortega y Alfonso Godínez para sostener una conversación alrededor de las reformas electorales en Guatemala.

Marco conceptual y teórico

Previo a abordar el tema de reformas electorales es necesario referirse a la democracia, pero más que conceptualizarla, lo que se pretende es comprender los desafíos de esta, desde la visión señalada en párrafos anteriores de que no existe una crisis de democracia, sino una crisis en la democracia.

En 1992 Linz fue claro en determinar que ya no era necesario empezar los escritos con la discusión sobre lo que se entendía por democracia porque había un cierto consenso en su definición. Para efectos de este texto, se entiende democracia como:

Un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente. (Linz, 1992, p.226)

Esta definición permite reconocer el sentido organizativo-estructural de la democracia, siendo en esencia la forma pacífica en la que se acuerda la competencia por el poder. Es un acto de confianza entre los ciudadanos que deciden competir por el poder (representantes) y los ciudadanos que eligen (representados).

Linz (1992) hizo la observación que hay peligro de olvidar las cualidades positivas de la democracia cuando se espera más de lo que puede hacer, siendo deber de los políticos y de los intelectuales señalar los límites que tiene un modelo democrático.

Con esta delimitación, el centro del análisis está en la legitimidad del entramado de normas e instituciones, que llevan a una sociedad a ordenarse en determinada forma. Por legitimidad se entiende al consenso entre miembros de una comunidad política para aceptar y obedecer a la autoridad vigente, sin necesidad de que esa autoridad recurra al uso de la fuerza (Molina, 1998).

Asimismo, Lipset diría que la legitimidad es la capacidad de un sistema de generar o mantener la creencia de que las instituciones son las más apropiadas y adecuadas para la sociedad (Lipset, 1983 citado en Norris, 2010). Cuando esa legitimidad se ve cuestionada, los problemas de ingobernabilidad son más perceptibles: corrupción, violencia, protesta ciudadana, descoordinación entre el Ejecutivo y Legislativo, entre otros.

La gobernabilidad es la condición donde existe una adecuada relación entre Estado y sociedad, es decir, hay una garantía de que los ciudadanos respetan a la autoridad, pero también se consideran las expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en cuanto a eficacia y Estado de derecho (Rojas Bolaños, 1994).

Esto lleva a discutir sobre la disyuntiva entre la gobernabilidad y la democracia, que para Coppedge, gobernabilidad debe ser entendida desde una lógica de poder. Esta condición existe cuando ningún grupo trata de mejorar su posición anulando o rechazando las fórmulas institucionalizadas para alcanzar decisiones; lo que lleva a considerar que la gobernabilidad es la efectiva representación de grupos acorde con su poder, mientras que la democracia es la representación de los grupos en cuanto a la proporción del número de voto (Coppedge, 1993 citado en Rojas Bolaños, 1994), de ahí que se piense que para tener gobernabilidad se debe sacrificar la democracia y viceversa.

No obstante, Coppedge señala que para eso están los partidos políticos, que serían los únicos grupos compatibles con la igualdad política que promueve la democracia. Entonces, la democracia es el qué y el cómo del ordenamiento de las relaciones entre miembros de una comunidad política; el para qué está dado por los resultados de los primeros.

Los problemas que están experimentando las democracias hoy, con énfasis en las centroamericanas, fueron diagnosticados por la Comisión Trilateral en los años 70, la cual afirmó que el problema central era la falta de claridad sobre objetivos comunes en las sociedades, lo cual conllevaba a que:

El sistema se convierte en un sistema de democracia sin normas, en el cual la política democrática se transforma más bien que en un proceso para la construcción de propósitos comunes, en un campo de afirmación de los intereses en conflicto. (Rojas Bolaños, 1994, p.12)

Contar con objetivos comunes permite que se comprenda el papel que todos los actores deben desempeñar, lo que facilita la moderación de expectativas. En el contexto actual es muy difícil visualizar una democracia de tipo directa en todos los ámbitos sociales, por lo que se recurre a la representación y de allí que la calidad de los representantes y de los procesos por medio de los cuales estos llegan a los puestos de representación sean importantes.

Calvo y Negretto (2018, p.3) señalan que “las reglas del juego electoral son la columna vertebral de los sistemas democráticos modernos y que tienden a ser vinculantes, explícitas y obligatorias”. Nohlen (1992) dice que los sistemas de partidos políticos son los que determinan la fuerza y la funcionalidad de la representación política, que “buena parte de los problemas de gobernabilidad tienen su explicación en la debilidad del sistema representativo” (p.10).

Cuando hay pérdida de legitimidad, cuando las expectativas no se moderan, la capacidad de los mecanismos de representación se cuestiona y surge la necesidad de hablar sobre su reforma. Estos mecanismos son el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, por los cuales se entenderá lo siguiente:

Figura 1
Definición de sistema electoral y sistema de partidos políticos

Sistema electoral	Las reglas y prácticas que configuran los procesos electorales transformando votos en puestos institucionales (Molina, 1998, p.114). Freidenberg amplía esa definición a “las reglas y mecanismos institucionales que establecen el modo en que se asignan los escaños o se distribuyen las cuotas de poder, y también otros elementos que, sin ser estrictamente las reglas del sistema electoral, afectan de manera directa la competencia política y el funcionamiento de las instituciones democráticas”. (Freidenberg, 2022a, pp.7-8)
Sistema de partidos políticos	Conjunto de interacciones estables que se crean entre los distintos partidos políticos significativos de un territorio concreto y que da lugar a un modelo determinado de funcionamiento del sistema político en su conjunto (Molina, 1998, pp.112-113).

Es de notar que con la definición de Freidenberg sobre sistema electoral se extiende el entendido clásico de politólogos como Lijphart o Sartori, quienes propusieron definiciones estrictas de lo que podía ser considerado como sistema electoral. Estudios más recientes exponen que, si bien, el sistema electoral es un componente importante, no es lo único que se abarca en la legislación electoral (Massicotte *et al.*, 2004 citado en Jacobs y Leyenaar, 2011), por lo que es necesario prestar atención a otros elementos como el registro de votantes, quién cuenta los votos, a quién se le permite ser candidato, entre otros.

Según la Real Academia Española, la palabra reforma corresponde a “aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de algo” (Diccionario de la Lengua Española, consultado en mayo de 2025). Esta definición lleva implícito la existencia de algo previo que necesita cambios porque ha dejado de funcionar para lo que fue creado, o bien, como Zovatto (2010) agrega, porque podría funcionar mejor.

De forma simple, una reforma electoral es un cambio en la legislación que regula el proceso de votación (Dalton y Gray, 2003; Farrell, 2011 citados en Jacobs y Leyenaar, 2011). Renwick (2018) usa de forma indistinta el término reforma electoral con el término cambio en el sistema electoral, para hacer referencia al proceso de alteración de las reglas de una elección.

Para Jacobs y Leyenaar (2011) la reforma electoral debe ser abordada como un concepto de dos niveles. En el primer nivel, este concepto se define como un cambio en la legislación sobre el proceso electoral, y el segundo nivel corresponde a la especificidad de las dimensiones que se consideran parte de un sistema electoral. Entenderlo de esta manera es útil para distinguir la importancia de la legislación, del alcance de lo que se considere como sistema electoral. Es decir que, por sí misma, la legislación electoral es relevante sin importar qué tan amplia o reducida sea la reforma.

La discusión de Jacobs y Leyenaar (2011) radica en que la definición de lo que es reforma electoral proporcionada por Lijphart hace referencia únicamente a cambios en la fórmula electoral, la magnitud del distrito y el umbral electoral. Ellos proponen un marco conceptual para detectar, clasificar y comparar reformas electorales.

El marco conceptual propuesto por Jacobs y Leyenaar se compone de dos indicadores, las dimensiones y los grados. Las dimensiones toman en consideración las reformas alrededor de la proporcionalidad del sistema electoral, la estructura de la boleta, la inclusividad de la legislación electoral, el nivel de elección y los procedimientos electorales.

En la proporcionalidad se comprenden cambios en la fórmula electoral, magnitud de los distritos y el umbral electoral; en el nivel de elección se consideran las capas de elección, que pueden ser nacional, provincial o local, y los cargos públicos como el presidente, primer ministro, alcaldes, jueces y otros. En la inclusividad se toma en cuenta la ampliación del electorado, los requisitos para registrarse como votante y la obligatoriedad del voto; en la estructura de la boleta se refiere a la elección de la boleta, elección de candidato y elección de partido; por último, en los procedimientos electorales se abarca todo lo relacionado con la legislación de cómo y dónde se organizan las elecciones.¹

Los grados se dividen en mayor, menor y técnico. Para determinar el alcance de cada uno, los autores definieron que: a) las reformas que no tienen un impacto en los partidos políticos, los candidatos o el electorado no pueden ser mayores; b) las reformas que tienen efecto a nivel nacional reciben una mayor puntuación; c) las reformas que solo tienen efecto en una parte del país, que causan un cambio de categoría o un cambio dentro de una categoría reciben menos puntuación; d) la introducción de nueva legislación recibe una calificación más alta que la que contempla cambios en legislación existente; y e) cuando es posible hacer cálculos numéricos del efecto de una reforma se utiliza el criterio de más de 20 % propuesto por Lijphart, más de 20 % es una reforma mayor, entre 1 % y 20 % es una reforma menor y menos de 1 % es una reforma técnica.

Tanto las dimensiones como los grados se ejemplifican de mejor manera en la siguiente figura:

Figura 2
Conceptualización de la reforma electoral

Dimensión	Mayor	Menor	Técnica
Proporcionalidad	• Cambio de categoría de fórmula electoral. • Magnitud promedio del distrito, umbral efectivo: $X > 20\%$ de cambio.	• Cambio dentro de la categoría de fórmula electoral. • Magnitud promedio del distrito, umbral electoral efectivo: $1\% < X < 20\%$ de cambio. • Redistribución de distritos: afecta a $X > 1\%$ de habitantes.	• Magnitud promedio del distrito, umbral efectivo: $X < 1\%$ de cambio. • Redistribución de distritos: afecta a $X < 1\%$ de habitantes.
Nivel de elección	• Introducción de elección directa presidente/primer ministro	• Introducción elección directa de figuras públicas no nacionales para $X > 1\%$ del electorado. • Introducción de una nueva capa para $X > 1\%$ del electorado.	• Introducción elección directa de figuras públicas no nacionales para $X < 1\%$ del electorado. • Introducción de una nueva capa para $X < 1\%$ del electorado.

¹ Según Jacobs y Leyenaar, esta última dimensión necesita mayor desarrollo.

Dimensión	Mayor	Menor	Técnica
Inclusividad	- Ampliación del electorado $X > 20\%$. - Voto obligatorio: sí o no.	- Ampliación del electorado $1\% < X < 20\%$. - Registro: - Costo: gratis o no. - Individual o estatal - Voto obligatorio: cambio en su aplicación real: sí o no.	- Ampliación del electorado: $X < 1\%$. - Registro: - Costo: reducción de costos. - Rol individual: reducir la carga para el individuo. - Voto obligatorio: otros cambios.
Estructura de la boleta	- Elección de la boleta: - Cambios en el tipo de estructura de la boleta. - Elección de candidato: - Introducción/derogación de cuotas $X > 20\%$ de los candidatos. - Elección de partido: - Introducción/derogación/modificación de requisitos de registro $X > 20\%$ de los partidos.	- Elección de la boleta: - Número de votos: $X > 20\%$ de cambios. - Impacto de los votos: $X > 20\%$ de cambios. - Elección de candidato: - Cambio en la cuota: $X > 20\%$. - Cuota de introducción $1\% < X < 20\%$. - Elección de partido: - Cambios en los requisitos de registro $1\% < X < 20\%$ de los partidos.	- Elección de la boleta: - Número de votos: $X < 20\%$ de cambios. - Impacto de los votos: $X < 20\%$ de cambios. - Elección de candidato: - Cambio en la cuota: $X < 20\%$. - Cuota de introducción $X < 1\%$. - Elección de partido: - Cambios en los requisitos $X < 1\%$.
Procedimientos electorales		Cambiar entre categoría de órgano de gestión electoral.	Todos los demás cambios en cómo y cuándo se organizan elecciones.

Nota: Jacobs, K y Leyenaar, M. (2011). A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics*, vol. 34, núm. 3, 495-513.

En este punto se debe tomar en cuenta que cambiar las reglas formales de la competencia por el poder implica deshacer y generar nuevos compromisos para la convivencia política. Este proceso hace visible las preferencias de los interesados, las cuales quedan plasmadas en las nuevas reglas, por lo que es importante identificar quién y cómo participa en el proceso (Freidenberg, 2022a).

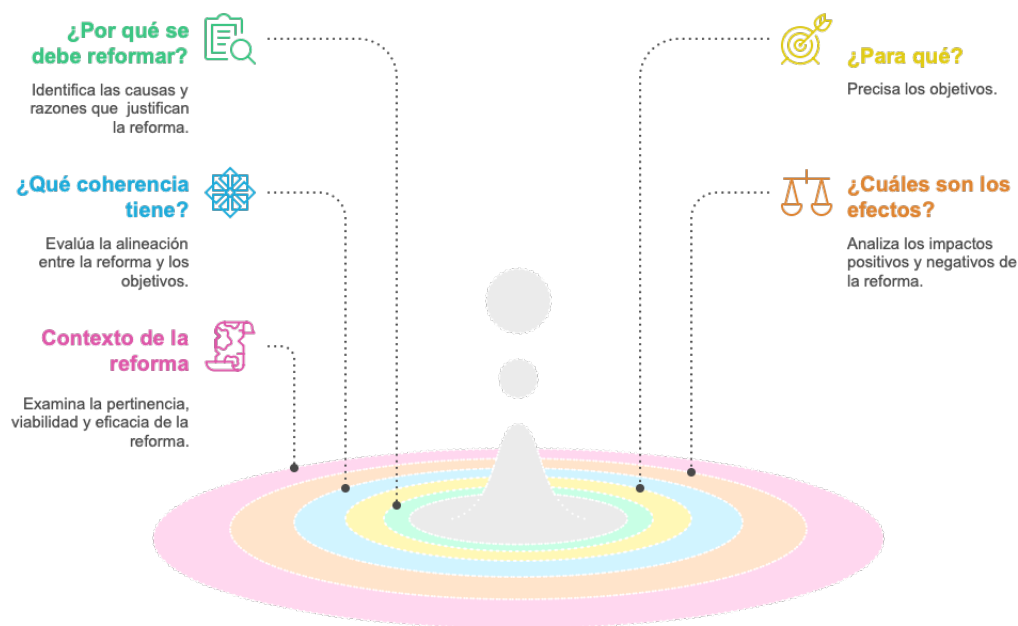
Algunos autores han resaltado que, generalmente, no se realiza una sola reforma. Lo que suele suceder es que se conforman paquetes de reformas (Renwick, 2018), esto porque el sistema requiere una visión holística, pero también porque amplía la capacidad de negociación para que ciertas reformas se den. Con este mismo objetivo, las reformas no son simultáneas en cuanto a cambios en todas las instituciones de representación, por ejemplo, la introducción de reformas en el Ejecutivo o en el Legislativo son introducidas en diferentes temporalidades para satisfacer distintos intereses políticos (Calvo y Negretto, 2018).

El institucionalismo de elección racional explica mejor esta dinámica. Los políticos están dispuestos a cambiar las reglas electorales para mejorar su posicionamiento institucional o para mejorar las oportunidades de éxito en el futuro (Calvo y Negretto, 2018). Desde esta visión, lo que se toma en cuenta es que los partidos políticos tendrán alguna preferencia por reglas distintas con base en las expectativas de las ganancias que este cambio les pueda generar en el futuro (Norris, 2010).

Los políticos están dispuestos a hacer reformas a las reglas electorales cuando una conmoción mayor en el sistema político les da una oportunidad y cuando la vigilancia institucional es limitada, de forma que les da más libertad para controlar los resultados de esas reformas (Calvo y Negretto, 2018).

Una reforma electoral es relevante, principalmente para aquellos que tienen que ceñirse a esas reglas electorales para continuar en el poder, o bien, acceder a él. Zovatto (2010) sugiere que una reforma político electoral debe tratarse como una acción estratégica y que debe orientarse respondiendo a cinco preguntas que son la brújula de los cambios que se quieran implementar, estas son:

Figura 3
Preguntas orientadoras para una reforma político electoral



Nota: gráfico hecho en Napkin.AI con información de Zovatto, 2010. *La reforma político-electoral en América Latina.*

Hay una diversidad de reformas electorales que pueden aplicarse a los sistemas políticos de los países, pero estas deben tener un objetivo claro que permita que la reforma sea lo más holística y gradual posible.

Metodología

El presente estudio es de tipo cualitativo, con un enfoque inductivo. La propuesta es examinar las reformas electorales realizadas durante el siglo XXI en los países pertenecientes al SICA, integrado por: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Belice.

Según lo encontrado en la literatura existente, los países centroamericanos en conjunto han tenido 49 momentos de reformas electorales. Al momento de la revisión de cada uno de ellos se descartaron aquellos que fueran reformas constitucionales; de esta manera se logró localizar y clasificar 60 puntos de reforma electoral.

El objetivo es comparar las reformas electorales que se han impulsado en la región y sus posibles implicaciones sobre el fortalecimiento democrático, para generar recomendaciones del tipo de reforma electoral necesaria y viable para Guatemala. Para ello se tomó en consideración el marco conceptual de clasificación propuesto por Jacobs y Leyenaar (2011), que contempla cinco dimensiones del tipo de reforma electoral: proporcionalidad; nivel de elección; inclusividad; estructura de la boleta; y, procesos electorales; además, de tres grados de la reforma: 1) mayor; 2) menor; y 3) técnica.

En ese respecto, se realizó una revisión bibliográfica para determinar los marcos teóricos bajo los cuales construir la explicación del estudio, así como para entender algunos efectos que las reformas han tenido en los distintos países. Se recurrió a las bases de datos sobre cultura democrática del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) para describir los contextos actuales en Centroamérica referente a los principales mecanismos democráticos.

Asimismo, se hizo una recopilación de información para elaborar la clasificación de las reformas electorales en cada país y el año de aprobación acorde con el marco conceptual mencionado. Se debe hacer la aclaración que el estudio hace un recuento de las reformas encontradas; sin embargo, algunas de ellas han quedado sin efecto por legislatura más reciente, información que no se señala en cada reforma. Además, la extensa producción de legislatura sobre la materia y el acceso a información en todos los países, lleva a ser conscientes de que la matriz puede no contar con la totalidad de datos existentes,² pero no por ello deja de ser un punto de referencia.

Además, en la discusión sobre las recomendaciones para una reforma en Guatemala se realizaron dos entrevistas a personas que se han dedicado al análisis de la reforma electoral en el país, con el objetivo de tratar de encontrar un punto de partida para esas modificaciones en el contexto actual.

Durante la elaboración de este documento se hizo uso de herramientas de inteligencia artificial como Scispace, NotebookLM y Napkin. AI. El primero para identificar textos sobre reformas electorales en América Latina y la región centroamericana; el segundo para el procesamiento de las entrevistas realizadas; y el tercero para la elaboración de gráficos.

² Se hace la invitación a académicos de la región a ponerse en contacto para alimentar la base con más datos y producir mejor información para la región. Correo: vpinto@asies.org.gt

El contexto histórico centroamericano en la segunda mitad del siglo XX

La región centroamericana comparte similitudes sobre el desarrollo de los contextos históricos de los países que la integran.³ A diferencia de los otros países, Costa Rica contó con elecciones limpias desde 1953; mientras que el resto experimentó distintas variantes de fraude y manipulación electoral (Krennerich, 1992).

Desde una perspectiva del análisis de la competitividad de las elecciones, Krennerich (1992) señala que las limitaciones a la oportunidad de elegir que se presentaron en Guatemala, El Salvador y Nicaragua son el resultante de la prohibición de partidos, las altas barreras para su participación, las represiones masivas y el boicot electoral por parte de los partidos de oposición que no estaban dispuestos a presentar candidaturas bajo condiciones autoritarias.

En Guatemala desde 1954, y en El Salvador y Nicaragua a partir de 1963, mantuvieron democracias de fachada. Cabe mencionar que, en el marco de la influencia que tuvo EE. UU. en Nicaragua durante la intervención militar (1912-1925; 1926-1932), las elecciones realizadas entre 1928 y 1932 son consideradas como las primeras elecciones técnicamente correctas dada la rígida vigilancia. Por su parte, en Guatemala tuvo incidencia en el corte producido al desarrollo político que se venía gestando desde la Revolución de Octubre de 1944, al apoyar la Contrarrevolución de 1954 (Krennerich, 1992).

Se debe reforzar la idea de que la influencia de EE. UU. y el apoyo que recibieron las fuerzas militares en la región eran una respuesta a la dinámica de la Guerra Fría, donde “los cambios en la política exterior estadounidense entre las administraciones Roosevelt y Kennedy, resultantes en transformaciones del escenario geopolítico global, reafirmaron la importancia de las instituciones militares para la “estabilidad” política del hemisferio occidental” (Arévalo, 2023, p. 240).

La intervención de las fuerzas militares en los tres países fue determinante para la competitividad de las elecciones; Guatemala y El Salvador tuvieron dictaduras militares, mientras que en Nicaragua la familia Somoza hizo uso de las fuerzas militares para mantenerse en el poder desde 1936 a 1979 (Krennerich, 1992).

Con respecto a los partidos políticos y el sistema de partidos en Centroamérica, Bendel (1992) expone que en Guatemala a partir de los años 50 se tuvo un régimen autoritario con un pluralismo restringido a nivel de las candidaturas; a partir de 1954 pudo verse un sistema de partidos asimétrico, inclinado a la derecha y con una sistemática exclusión de los partidos reformistas y revolucionarios.

En El Salvador y Nicaragua se instalaron sistemas de partidos oficialistas hegemónicos, aunque sí existió un grado de competencia entre partidos. En Honduras, fue visible un sistema de partidos excluyente;

³ La historia de Belice difiere significativamente del resto de los países centroamericanos. En este estudio se hizo la mayor recopilación posible de información sobre dicho país para no excluirlo, como se tiende a hacer cuando se habla de la región.

aquí predominaron dos partidos tradicionales, se mantuvo un bipartidismo artificial, con cierto grado de competencia en el cargo presidencial.

Según la autora, en Guatemala los partidos políticos sirvieron para representar a diferentes grupos de la élite militar-civil que ostentaba el poder. De esta cuenta que al diversificarse el nivel socioeconómico se fraccionara continuamente el espectro de partidos, pero sin una diferenciación ideológica significativa.

Para Bendel el tipo de régimen político determina la institucionalización temprana o tardía de los partidos políticos. La apertura política en Honduras desde los años 20, así como en Costa Rica, se tradujo en partidos políticos institucionalizados, mientras que en Guatemala no se pudieron consolidar por las dictaduras caudillistas. Tanto en Costa Rica como en Honduras aún funcionan los partidos más longevos de la región: el Partido de Liberación Nacional y el Partido Liberal, respectivamente.

Panamá comienza su historia como Estado en 1903 cuando se independiza de Colombia, un suceso vinculado a la construcción del Canal de Panamá y la intervención de EE. UU. en el proceso, que tendría presencia en la adopción del dólar como moneda, en la explotación y gestión del Canal; además de la permanencia militar en la zona y las intervenciones intermitentes en lo político hasta 1989. La incidencia de EE. UU. también se vio reflejada en las elecciones de 1908 a 1916, las cuales se realizaron por medio de un colegio electoral que elegía al presidente. Como herencia del modelo colombiano, los conservadores y liberales se disputaron las primeras elecciones de 1904, estos últimos serían el eje central del poder político hasta 1968 (Otero Felipe, 2006).

El régimen de Omar Torrijos que se estableció luego del golpe de Estado en 1968, hasta su muerte en 1981, provocó la fractura del sistema de partidos, dada la persecución de activistas políticos y la desactivación de las guerrillas rurales que apoyaban al depuesto Arnulfo Arias (Otero Felipe, 2006).

Panamá también se vio marcada por las intervenciones de los militares en el poder político, la constante presencia de EE. UU. y las coaliciones que dividían la competencia política entre oficialistas y opositores; ambos grupos aglutinaban a varios partidos políticos.

Nevache (2024) señala que la historia de Panamá ha estado marcada por la estabilidad política y económica en general, la cual ha dependido del consenso político en torno al modelo económico denominado “transitismo” centrado en el Canal de Panamá, un consenso actualmente fisurado por la diversificación de los sectores económicos.

El inicio del siglo XX para la República Dominicana se caracterizó por una inestabilidad crónica dada la presencia de caudillos y confrontaciones entre civiles y militares. La ocupación por parte de EE. UU. entre 1916 y 1924 sentó las premisas para el desarrollo del Estado moderno. Uno de los cambios propiciados fue la reorganización y centralización de las fuerzas armadas, lo que le permitió ser la institución más fuerte y organizada de la nación, centro del poder en el periodo que siguió a la ocupación y terreno fértil para la llegada al poder del dictador Rafael Trujillo.

Trujillo estableció un sistema de partido único, pero mantuvo una fachada legal de un régimen democrático. La constitución fue modificada siete veces durante el régimen. Trujillo fue asesinado en 1961 durante

la presidencia de Joaquín Balaguer quien promovió una reforma constitucional que dio plenos poderes al Consejo de Estado para iniciar la transición política. Aunque la República Dominicana ha tenido gobiernos civiles desde 1966, los primeros 12 años fueron marcados por restricciones a las libertades públicas, involucramiento de los militares en la política, diversas modalidades de fraude electoral, entre otras (Espinal, 2010).

A diferencia de los demás países del SICA que formaron parte de las colonias de la Corona Española, de la cual se independizaron a inicios del siglo XIX, Belice se convirtió en colonia británica desde 1871 hasta su independencia en 1981, incluso el nombre oficial fue Honduras Británicas hasta 1973. La historia de Belice fue influenciada por varias disputas sobre su territorio de parte de Gran Bretaña, Honduras, México y especialmente Guatemala.

Las reclamaciones de Honduras y México fueron las menos prósperas y a partir de mediados del siglo XX comenzaron los movimientos independentistas de Belice. Después de la Segunda Guerra Mundial, Guatemala y Gran Bretaña sostuvieron negociaciones para esclarecer los reclamos de territorio.⁴ Para 1980 la Asamblea General de las Naciones Unidas apoyó una resolución para reconocer la independencia de Belice. La postura de EE. UU. que hasta ese momento se había abstenido del tema, cambió para apoyar la independencia, lo que contribuyó a convertirse en independiente en 1981 (Fursman, 1983).

Si bien Belice se independiza hasta los años 80, tiene una tradición de participación electoral desde 1950, año en que nace el Partido Unido del Pueblo, proveniente del movimiento anticolonial el Comité del Pueblo, luego surgieron varios partidos opositores que se fusionaron en el Partido Democrático Unido en 1974. Los reclamos territoriales de Guatemala llevaron a que las fuerzas políticas acordaran postergar la independencia hasta reunir las condiciones de desarrollo y defensa, este fue un elemento fundamental para mantener la lógica bipartidista (Toussaint, 1990).

La influencia de las dos metrópolis, España y Gran Bretaña, condicionaron las estructuras políticas de cada uno de los Estados, pero también las intervenciones de EE. UU. en la región marcaron el desarrollo de sus sistemas políticos.

⁴ A pesar del reconocimiento de independencia que otorgó Guatemala en 1991, el reclamo territorial sigue vigente. Este fue llevado a la Corte Internacional de Justicia en 2019 y está pendiente de resolución.

Los sistemas políticos de los países del SICA y el estado de las democracias en el siglo XXI

Los países del SICA, con la excepción de Costa Rica, entran de lleno a la vida democrática en la segunda mitad de los años 80. Como se describió en la sección anterior, los sistemas políticos experimentaron influencias similares, lo que ha hecho que hoy en día tengan las características siguientes:

Figura 4
Características de los sistemas políticos en Centroamérica

Características	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	Belice
Tipo de Ley Electoral	Rango constitucional	Rango ordinario especial. Sin embargo, aunque no esté legalmente reconocido, en la práctica política se le trata con la solemnidad de rango constitucional.	Código Electoral de rango ordinario	Rango constitucional	Se rige por un Código Electoral (Ley No. 8765) y su rango es secundario/ordinario.	Panamá tiene un Código Electoral, el cual cuenta con un rango ordinario.	Ley Orgánica de Régimen Electoral (Ley No. 20-23) y cuenta con un rango ordinario.	<i>Representation of the People Act</i> de tipo ordinario.
Régimen político	Presidencialista	Presidencialista	Presidencialista	Presidencialista	Presidencialista	Presidencialista	Presidencialista	Monarquía Constitucional Parlamentaria.
Tipo de Organismo Legislativo	Unicameral, integrado por 160 diputados.	Unicameral, integrado por 128 diputados.	Unicameral, integrado por 60 diputados.	Unicameral, integrado por 92 diputados.	Unicameral, integrado por 57 diputados.	Unicameral, integrado por 71 diputados.	Bicameral. Senado: integrado por 32 miembros. Cámara de Diputados: integrada por 190 miembros.	Bicameral. Solamente la Cámara de Representantes es electa por voto popular, integrada por 31 miembros.
Sistema de partidos políticos	Multipartidista. Es escasamente institucionalizado, con alta volatilidad electoral.	Cuenta con un fuerte legado bipartidista por parte del Partido Nacional y El Partido Liberal, moviéndose hacia un multipartidismo.	Multipartidista con una tendencia hacia el bipartidismo por una concentración del poder en un partido dominante Nuevas Ideas y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).	Formalmente es multipartidista, ya que varios partidos políticos participan en las elecciones y tienen personalidad jurídica. Sin embargo, evoluciona hacia un sistema de partido dominante con el partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).	Utiliza un sistema multipartidista en donde compiten diversas fuerzas políticas electorales y por ello mismo, la fragmentación se ha intensificado debido a las coaliciones o alianzas, creando erosión de lealtades partidarias. Aunque históricamente fue bipartidista.	Multipartidista	Multipartidista, aunque el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) es bastante influyente y junto con otras tres grandes fuerzas suelen concentrar el poder, a veces aliándose con otros partidos de menor poder.	Multipartidista, pero en la práctica se convierte en bipartidista rígido.
Principio de representación	Representación proporcional	Representación proporcional	Representación proporcional	Representación proporcional	Representación proporcional	El principio de representación es mixto, ya que combina elementos de un sistema proporcional (plurinominales y uno mayoritario (uninominales).	Representación proporcional	Sistema mayoritario simple u originalmente conocido como <i>First past the post</i> (mayoría relativa o pluralidad).

Características	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	Belice
Fórmula electoral	Método D'Hondt	Método D'Hondt	Método D'Hondt	Método D'Hondt	Método de Hare	Se utilizan ambas fórmulas, Hare y D'Hondt.	Método D'Hondt	Utiliza el método de pluralidad, un sistema mayoritario uninominal.
Órgano electoral	El órgano electoral encargado de organizar y supervisar procesos electorales es el Tribunal Supremo Electoral (TSE).	Dividido en dos instituciones: Consejo Nacional Electoral (CNE) y Tribunal de Justicia Electoral (TJE).	El órgano electoral es el Tribunal Supremo Electoral (TSE).	El órgano electoral principal es el Consejo Supremo Electoral (CSE). A partir de 2025 está subordinado a la Presidencia de la República.	El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el principal órgano electoral	Tribunal Electoral (TE).	Conformado por dos órganos electorales: la Junta Central Electoral (JCE) y el Tribunal Superior Electoral (TSE).	<i>Electoral and Boundaries Commission</i> (Comisión Electoral de Belice).
Distritos electorales	Definidos por la división político-administrativa del país, que son los 22 departamentos del país y se suma la ciudad capital como distrito propio para un total de 23 distritos electorales plurinominales.	Definidos por la división político-administrativa del país, que son los 18 departamentos.	Definidos por la división político-administrativa del país, que son los 14 departamentos.	Son un total de 17 distritos. Se eligen diputados por cada uno de los 15 departamentos y las 2 Regiones Autónomas de la Costa Caribe (Atlántico Norte y Atlántico Sur).	Se organizan de manera proporcional por provincia, un total de 7 provincias y cada una funciona como un distrito electoral plurinominal.	Los circuitos electorales se dividen en uninominales y plurinominales, dando un total de 39 circuitos electorales en todo el territorio. De los 71 diputados que componen la Asamblea Nacional, 26 son electos en circuitos uninominales y 45 son electos en circuitos plurinominales.	Senado: 31 circunscripciones uninominales provinciales, más un distrito nacional para mayorías simples. Diputados: 178 diputados electos en 32 distritos electorales, no menos de dos por provincia. 7 electos por la comunidad en el exterior. 5 por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no consiguieron escaños y hayan alcanzado no menos del 1 % de los votos válidos.	Organizado y dividido en 31 distritos electorales uninominales.
Umbral electoral	Para evitar la cancelación de su registro, los partidos políticos tienen que alcanzar 5 % de los votos válidos, a menos que hayan obtenido una diputación.	Para evitar la cancelación de su registro, los partidos políticos deben obtener 2 % de votos válidos, a menos que hayan obtenido una diputación.	Para evitar la cancelación de su registro, los partidos políticos deben obtener 3 % de los votos válidos.	Para evitar la cancelación de su registro, los partidos políticos deben obtener 4 % de los votos válidos.	Para evitar la cancelación de su registro, los partidos políticos deben obtener un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido (3,000 adhesiones nacionales), según el artículo 73 del Código Electoral de Costa Rica.	Para evitar la cancelación de su registro, los partidos políticos deben obtener 4 % de votos válidos, de cualquiera de las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de Corregimiento).	Para evitar la cancelación de su registro, los partidos políticos deben obtener 1 % de votos válidos.	No cuenta con un umbral electoral.

Características	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	Belice
Voto en el extranjero	Sí, para los residentes en EE. UU. y pueden votar en las elecciones presidenciales. Vigente desde 2016.	Sí, para elección de presidente de la República y designados de la Presidencia. Vigente desde 2001.	Sí, para elecciones presidenciales. Vigente desde 2014.	Sí, para la elección de presidente de la República, diputados nacionales y diputados al Parlamento Centroamericano; sin embargo no se ha aplicado. Vigente desde 2012.	Sí, para la elección de presidente y vicepresidente de la República, y en consultas populares de carácter nacional. Vigente desde 2013.	Sí, para presidente y vicepresidente de la República. Vigente desde 2006.	Sí, para elecciones presidenciales desde 1997 y para elecciones legislativas (ambas cámaras) desde 2002.	Los únicos que pueden votar fuera del país son el personal diplomático y sus familias, a través de un representante (<i>proxy voting</i>). Vigente desde 1998.
Reelecciones presidenciales	No.	Sí, desde 2015.	Sí, desde 2025.	Sí, desde 2014.	Sí, no consecutiva.	Sí, después de haber transcurrido dos periodos presidenciales completos.	Sí se permite una reelección consecutiva, sin embargo, no podrá ser electo por tercera vez consecutiva.	Sí
Voto obligatorio	No	Sí, sin sanción	No	No	Sí, sin sanciones.	Sí, sin sanciones.	No	No
Candidaturas independientes	No	Sí, para elecciones presidenciales y legislativas. Desde 2021.	Sí, para elecciones legislativas. Desde 2014.	No	No	Sí, para elecciones presidenciales y legislativas.	Sí, para elecciones presidenciales y legislativas.	Sí, elecciones de la Cámara Baja.

Nota: elaboración propia. ACE, The Electoral Knowledge Network. (Consultado en septiembre de 2025a). Información de país.

Como puede observarse en la figura anterior, todos los países de Centroamérica, con excepción de Belice, tienen varias similitudes con respecto a la composición de sus sistemas políticos. No obstante, llama la atención que, a diferencia de Guatemala y Nicaragua, los demás países de la región cuentan con legislación electoral de carácter ordinario, lo que les permite hacer modificaciones en dicha materia con mayor facilidad, aunque este no es un juicio de valor para determinarlo necesariamente como una ventaja.

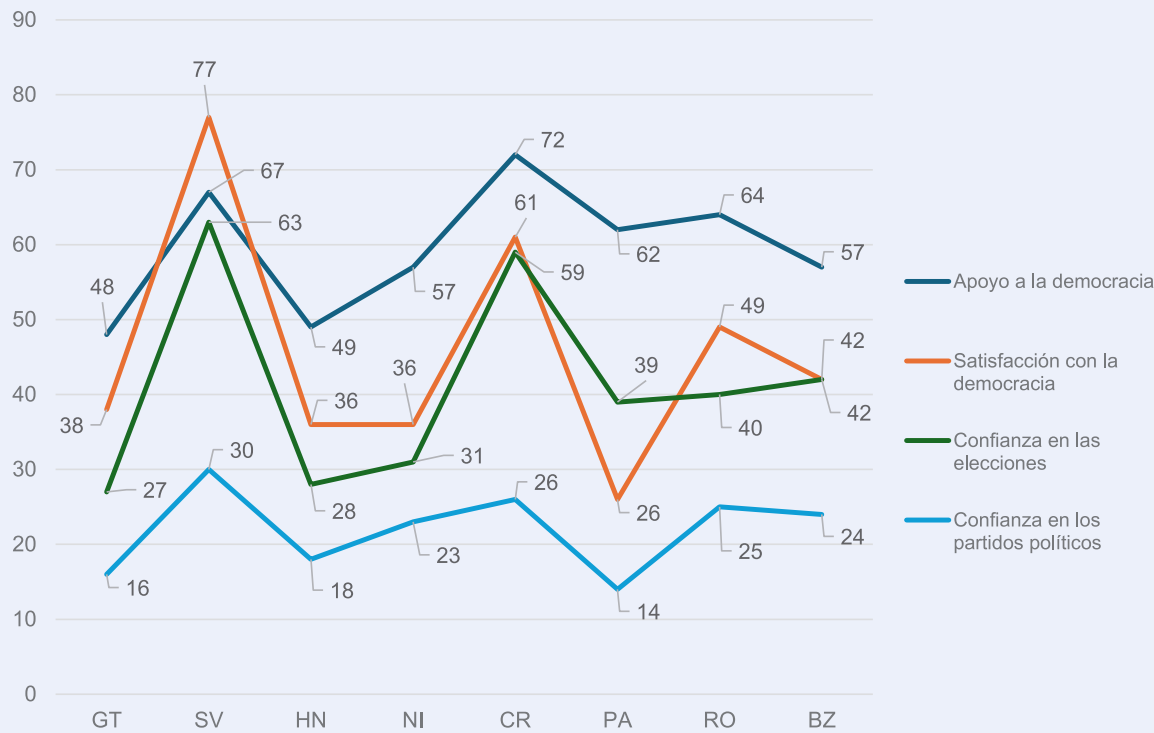
Por otro lado, aunque todos los países tienen un sistema de partidos multipartidista, Guatemala es el único que no tiene una tradición bipartidista, por el contrario, tiene características propias de un sistema de partidos atomizado que, como ya lo expresaba Bendel, responde al fraccionamiento de los vehículos electorales, más no a un fraccionamiento ideológico.

De todos los países de la región, Guatemala es el que cuenta con el porcentaje más alto respecto del umbral electoral para que los partidos políticos mantengan la personalidad jurídica luego de un proceso electoral, siendo los más bajos el de Belice, República Dominicana y Costa Rica.

A partir de 2025, Guatemala se convirtió en el único país de la región que no contempla la reelección presidencial en su normativa. Con respecto a las candidaturas independientes, cinco países cuentan con esa posibilidad, solo Guatemala, Nicaragua y Costa Rica no las tienen. Asimismo, Guatemala fue el último país en aprobar el voto en el extranjero en 2016, pero es Nicaragua el único que no lo practica a pesar de su aprobación en 2012.

Si bien hay varias similitudes entre los países, la Centroamérica de hoy muestra asimetrías en cuanto al estado de la democracia, las elecciones y los partidos políticos. Guatemala tiene los menores niveles en casi todos los aspectos contenidos en la figura; además es el país que cuenta con el menor apoyo a la democracia en toda la región, tal como se indica en la figura 4.

Figura 5
Datos sobre las democracias en Centroamérica - 2023



Nota: elaboración propia con datos de Lupu, N; Rodríguez, M; Wilson, C y Zechmeister, E. (2023). Pulso de la democracia. Nashville, TN: LAPOP. Cifras en porcentajes

Si se traza una línea entre los tres países con los porcentajes más altos en cada una de las mediciones de la figura anterior se verá que El Salvador, Costa Rica y República Dominicana están en posiciones diferentes a sus pares centroamericanos; excepto por la medición de confianza en las elecciones donde Belice se coloca arriba de República Dominicana por 2 %.

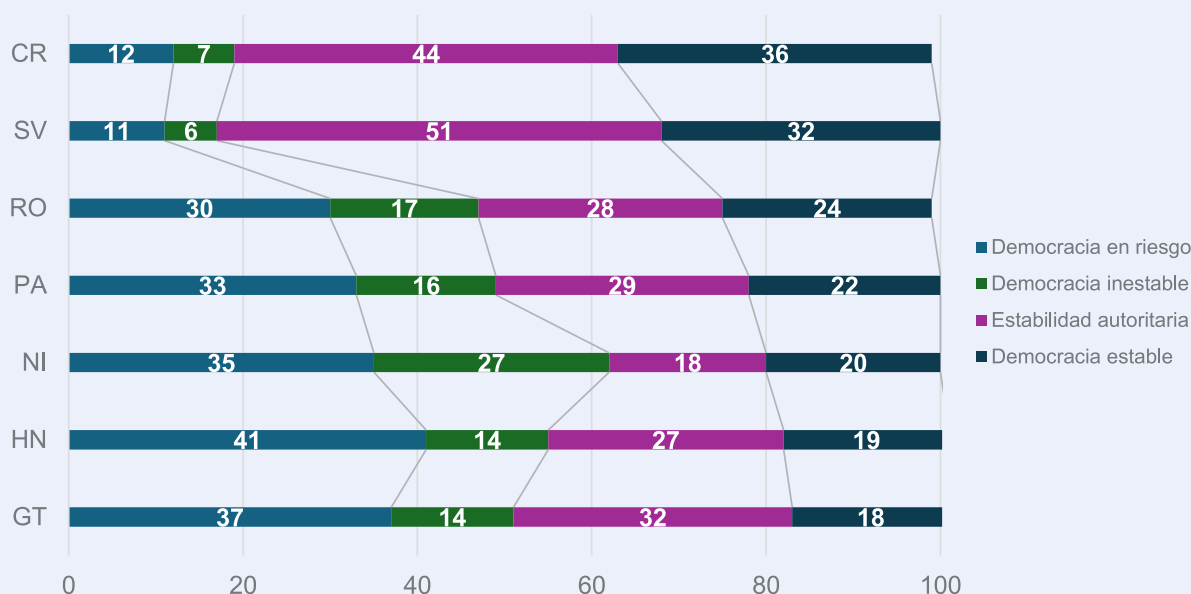
El Salvador es el único país donde la satisfacción con la democracia es mayor que el apoyo a la democracia. Las cifras de El Salvador, muy diferentes a los otros dos países del norte de Centroamérica pueden estar relacionadas con la popularidad de la figura presidencial, puesto que el porcentaje de confianza en los partidos políticos no es congruente con los demás elementos.

El punto más relevante de señalar son los porcentajes que alcanza la confianza en los partidos políticos en toda la región, donde Panamá, Guatemala y Honduras son los países con los niveles más bajos de

apoyo, lo anterior es relevante porque los partidos políticos son parte fundamental en una democracia representativa.

Ahora bien, según el Pulso de la Democracia (Lupu, Rodríguez, Wilson y Zechmeister, 2023), esta es más duradera cuando las personas consideran que el sistema político es legítimo y aceptan una amplia participación en él. Estas condiciones permiten identificar las actitudes conducentes a una democracia estable.

Figura 6
Actitudes conducentes a una democracia estable



Nota: elaboración propia con datos de Lupu, N; Rodríguez, M; Wilson, C y Zechmeister, E. (2023). Pulso de la democracia. Nashville, TN: LAPOP.

*Porcentajes

Costa Rica tiene la mayor proporción de ciudadanos que registran un alto apoyo al sistema, así como alta tolerancia (36), seguida de El Salvador. No obstante, no puede ignorarse el hecho de que también son los países con los mayores porcentajes de personas con actitudes conducentes a una estabilidad autoritaria, es decir, una combinación de un alto apoyo al sistema, pero una baja tolerancia.

El último lugar lo ocupa Guatemala, con el menor porcentaje de ciudadanos con actitudes conducentes a una democracia estable y junto con Honduras, son los países con el mayor porcentaje de actitudes conducentes a una democracia en riesgo (bajo apoyo al sistema, baja tolerancia).

Reformas electorales en la Centroamérica del siglo XXI

Como lo puntualiza Freidenberg (2022b), voltear a ver cómo los contextos cercanos han resuelto problemáticas similares no es una práctica constante en los sistemas políticos y se apuesta por recetas propias. Según la autora, entre 1977 y 2019 se han realizado al menos 239 reformas electorales en 18 países de América Latina.

Siguiendo la frecuencia de las reformas y el número de años, el trabajo de Freidenberg clasifica a los países en hiperactivos, moderados y pasivos. De los países centroamericanos, solo República Dominicana es considerada como hiperactiva con 21 reformas electorales; Honduras (17), Nicaragua (17), Panamá (14), El Salvador (12), Guatemala (11) y Costa Rica (8) son considerados como moderados; y no hay ninguno en la categoría de pasivos, además de que Belice no aparece en el estudio.

Esta identificación permite tener una radiografía de los países centroamericanos y su espíritu reformista. De las reformas contabilizadas por Freidenberg, en el periodo 1977-2022, solo Guatemala y Costa Rica han realizado menos de la mitad de sus reformas del año 2000 al presente, todos los demás países han reformado sus reglas electorales en más ocasiones durante el siglo XXI, como lo muestra la siguiente figura.

Figura 7
Frecuencia de las reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI

País	Porcentaje
República Dominicana	71 %
Panamá	71 %
El Salvador	67 %
Nicaragua	59 %
Honduras	53 %
Guatemala	46 %
Costa Rica	38 %

Nota: elaboración propia con información de Freidenberg, (2022). Las reformas político-electorales en América Latina: agendas y tendencias.

En una revisión de las tendencias de reforma de los países centroamericanos, Calderón Suárez (2008) observó que gran parte de esas tendencias reformistas de la región se centraban en las reglas electorales y el fortalecimiento de la autoridad electoral.

A continuación, se presentan los resultados de la revisión realizada en este trabajo. Se hace necesario recordar que al hacer referencia a reformas electorales se toman puntos específicos y no los paquetes de reformas identificados en cada país. Asimismo, la clasificación se hace con base en el modelo de dimensiones y grados propuesto por Jacobs y Leyenaar, por lo que hay puntos de reforma que no se incluyen en la clasificación. Esto puede llevar a una futura reflexión sobre la adecuación del instrumento para la inclusión de otros elementos que inciden en los ámbitos políticos de Centroamérica.

Las figuras ocho y nueve, resumen los hallazgos del estudio referente a las dimensiones y los grados, respectivamente. En la figura diez se tiene el detalle de cada punto de reforma identificado y clasificado según la dimensión y el grado correspondiente.

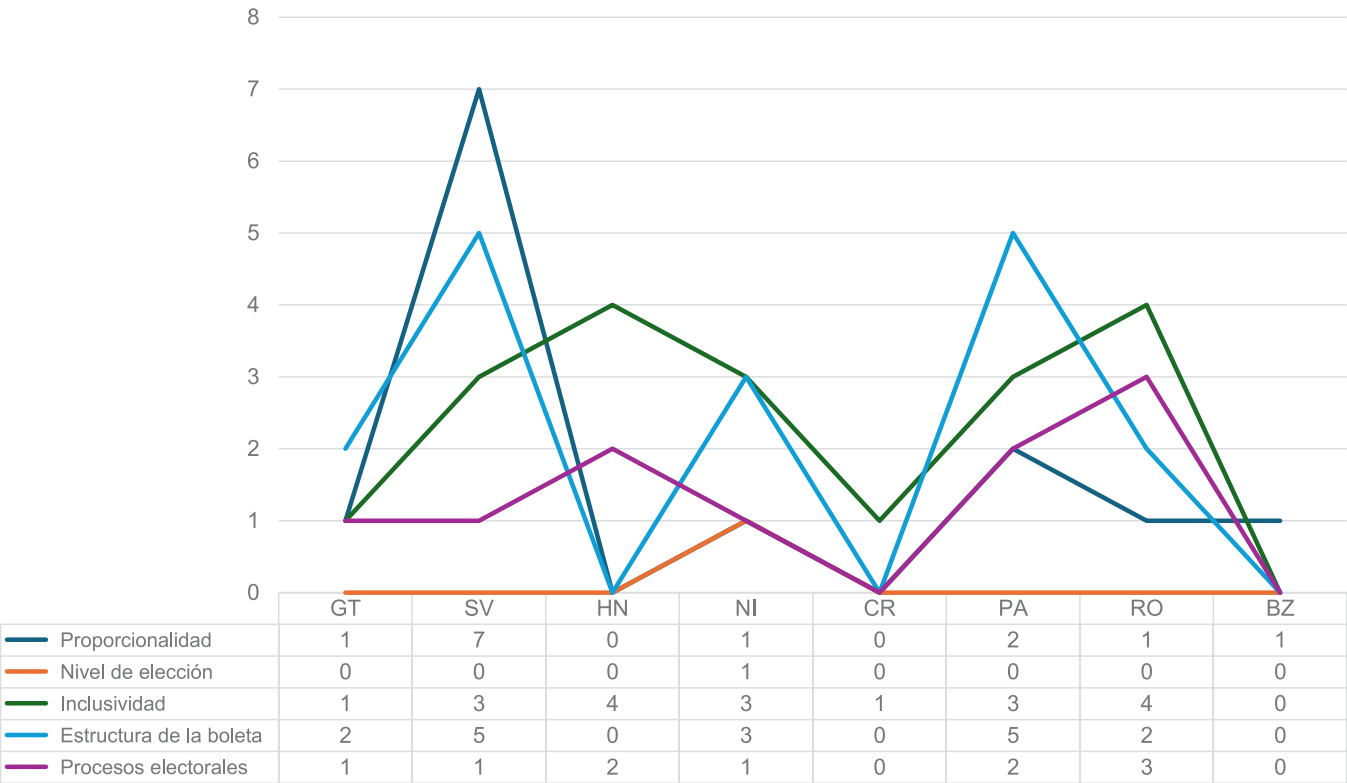
En la figura ocho puede observarse que la mayor cantidad de reformas se han hecho en la dimensión de inclusividad (19), seguida por la estructura de la boleta (17) y la proporcionalidad (13). El Salvador, Panamá y República Dominicana son los países que más reformas han realizado y cada uno ha hecho más reformas en proporcionalidad, estructura de la boleta e inclusividad, respectivamente.

Casi la mitad de las reformas realizadas en la dimensión de inclusividad están relacionadas con la introducción o modificación del porcentaje de cuota de género, la otra mitad corresponde a la introducción del voto en el extranjero. En el caso de la dimensión de estructura de la boleta, las reformas están relacionadas con la introducción de candidaturas independientes, el cambio de tipos de listado de candidaturas, la introducción de elecciones primarias, entre otros. Mientras que, sobre la proporcionalidad, las reformas se han enfocado en el cambio de los distritos electorales, cambio de fórmula electoral o la redistribución de escaños.

Los países en los que menos reformas se identifican son Costa Rica y Belice. En el primero, cuyo último mayor cambio al Código Electoral como tal se reporta en el 2009; luego ha existido legislación para regular tema sobre financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, esto se debe a su condición como democracia consolidada, lo que la diferencia de los demás países de la región. En el segundo, únicamente se localizaron datos de la reforma de 2008 bajo la cual se crean dos nuevos distritos.

Se hace notar que Guatemala y Honduras son los países que menos reformas electorales han impulsado en el periodo analizado. Esto puede ser indicativo del estado de la democracia en esos países y la tendencia de actitudes consecuentes con democracias en riesgo.

Figura 8
Reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI por dimensión



En la figura nueve se puede visualizar que, individualmente, los países no muestran una clara preferencia por uno de los grados de reforma. No obstante, como lo señala la teoría, las reformas de grado menor y técnico son las que más han realizado los países en conjunto, llegando a ser 67 % del total de puntos de reformar clasificados.

De todos los países, El Salvador es el que ha realizado más reformas mayores (7) y menores (6), esto se debe en parte a los cambios efectuados recientemente como la reducción de los distritos electorales, del número de diputados en el Legislativo y al cambio de fórmula electoral.

Figura 9
Reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI por grado

País	Mayor	Menor	Técnica	Total
SV	7	6	3	16
PA	4	3	5	12
RO	2	4	4	10
NI	4	2	3	9
HN	1	3	2	6
GT	1	2	2	5
CR	1	0	0	1
BZ	0	1	0	1

Al hacer un resumen de los datos de la figura diez se encuentra que 55 % de las reformas fueron realizadas en el periodo 2011-2025, de las cuales 39 % correspondieron a reformas mayores, 36 % a reformas menores y 24 % a reformas técnicas.

Figura 10
Clasificación de reformas electorales en Centroamérica en el siglo XXI

Dimensión	País	Año de la reforma	Mayor	Menor	Técnica	Total
Proporcionalidad	Guatemala	2016		Eliminación del criterio de número de habitantes para la determinación de curules. Se fija el número de diputados en 160.		
	El Salvador	2005		Eliminación de circunscripciones nacionales. Se redistribuyeron 20 escaños en circunscripciones departamentales.		
		2007		Eliminación de umbrales porcentuales para permanecer inscritos.		
		2011		Redistribución de escaños acorde al censo de 2007.		
		2013	Introducción de la proporcionalidad para Concejos Municipales.			
		2023	Cambio de fórmula electoral, de Hare a D'Hondt.			
		2023		Reducción del tamaño del Legislativo de 84 a 60 diputados.		
		2023		Reducción de 242 alcaldías a 44.		
	Nicaragua	2012		Reducción de 5 % del porcentaje necesario para ganar la presidencia (de 45 % a 40 %).		
	Panamá	2006		Redistribución de distritos para las elecciones de diputados.		
		2023		Los candidatos postulados por alianza de partidos compiten únicamente para el residuo.		
	República Dominicana	2010		Elección de siete diputados de ultramar (5 % de electores).		
	Belice	2008		Creación de dos distritos electorales, Cayo North East y Belmopán. La proporción del electorado afectada es mayor al 1 % y menos de 20 %.		
Total			2	11	0	13
Nivel de elección	Nicaragua	2012		Introducción del voto directo para los puestos de alcalde, vicealcalde y concejales.		
Total			0	1	0	1

Dimensión	País	Año de la reforma	Mayor	Menor	Técnica	Total
Inclusividad	Guatemala	2016			Introducción del voto en el extranjero para elecciones presidenciales (menor al 1 % del padrón).	
	El Salvador	2002			Permitir la votación con identificación ordinaria en sustitución del carné electoral.	
		2013		Introducción del voto en el extranjero para elecciones presidenciales (menor al 3.2 % del padrón).		
		2013	Introducción de cuota de paridad (30 %) para la inscripción de candidaturas legislativas y municipales.			
	Honduras	2000	Introducción de cuota de paridad (30 %) en planillas y órganos de dirección, de forma progresiva.			
		2001		Introducción del voto en el extranjero para elecciones presidenciales.		
		2004			Establecimiento de la cuota de paridad en 30 %, sin progresividad.	
		2012		Incremento de 10 % de la cuota de paridad (de 30 % a 40 %).		
	Nicaragua	2012	Introducción de cuota de paridad (50 % + alternancia mujer-hombre) para todas las elecciones con excepción de la presidencial.			
		2017			Permitir que cualquier ciudadano que se encuentre en el Listado de Ciudadanos Cedulados de la Junta Receptora de Votos y que no se encuentre en el Padrón Electoral de dicha junta, pueda solicitar su inclusión con su Cédula de Indentidad y votar (elecciones 2017).	
		2019			Permitir que cualquier ciudadano que se encuentre en el Listado de Ciudadanos Cedulados de la Junta Receptora de Votos y que no se encuentre en el Padrón Electoral de dicha junta, pueda solicitar su inclusión con su Cédula de Indentidad y votar (elecciones regionales 2019).	
	Costa Rica	2009	Introducción de cuota de paridad (50 % + alternancia mujer-hombre).			
	Panamá	2006			Introducción del voto en el extranjero para elecciones presidenciales (menor al 1 % del padrón).	
		2006			Introducción del voto especial en las cárceles (menor al 1 % de padrón).	

Dimensión	País	Año de la reforma	Mayor	Menor	Técnica	Total
		2006			Cambio de residencia debe hacerse ante un funcionario que corresponde al corregimiento de la nueva residencia.	
	República Dominicana	2002		Introducción del voto en el extranjero para elecciones legislativas (1 % del padrón).		
		2018	Introducción de cuota de paridad (40 %).	Introducción de cuota de jóvenes (10 %).		
		2018		Introducción de cuota de reservas (20 %).		
	Total		5	6	8	19
Estructura de la boleta	Guatemala	2004	Introducción de la posibilidad de tener elecciones primarias para la elección del comité ejecutivo y órganos nacionales, así como para elección y proclamación de candidatos a elección popular (discreción de la Asamblea Nacional).			
		2016		Introducción del efecto del voto nulo. Anulación y repetición de las elecciones si el voto nulo alcanza más del 50 % de los votos válidamente emitidos.		
	El Salvador	2011	Introducción de candidaturas independientes para elecciones legislativas.			
		2011	Introducción de listas cerradas y desbloqueadas.			
		2013	Introducción de elecciones primarias de autoridades y candidaturas partidarias (democracia interna).			
		2014	Introducción de listas abiertas.			
		2020			Presentar declaración jurada de su patrimonio extendida por la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia para ser candidato a diputado.	
	Nicaragua	2012	Obtener la personalidad jurídica al menos 12 meses antes de la fecha de elección de autoridades nacionales y seis meses antes para las restantes para que los partidos políticos presenten candidatos.			

Dimensión	País	Año de la reforma	Mayor	Menor	Técnica	Total
		2012	Presentación de candidaturas en todas las circunscripciones, con la salvedad de las elecciones municipales donde se requiere 80 %.			
		2021	Introducción del principio de equidad de género en el binomio presidencial, estableciendo que uno debe ser hombre y el otro mujer.			
	Panamá	2002		Reducción de 1 % de los votos requeridos para inscribir o mantener un partido político (de 5 % a 4 %).		
		2002	Eliminación de las elecciones primarias para la postulación de candidato a presidente.		z	
		2006	Introducción de elecciones primarias para la postulación de candidato a presidente.			
		2006	Introducción de la libre postulación para diputados a la Asamblea Nacional.			
		2014	Introducción de la libre postulación para presidente de la República.			
	República Dominicana	2000			Incremento de 8 % en el porcentaje de la cuota de género (de 25 a 33 %).	
		2010	Cambio a voto preferencial.			
Total			13	2	2	17
Procesos electorales	Guatemala	2016			División del proceso electoral en tres fases: postulación e inscripciones, campaña electoral y realización de las elecciones.	
	El Salvador	2005			Implementación del voto residencial.	
	Honduras	2002		Transformación del órgano electoral, se hizo más independiente al convertirlo en Tribunal Supremo Electoral y se separó del Registro Nacional de las Personas.		
		2017			Creación del Consejo Nacional Electoral y Tribunal de Justicia Electoral.	
	Nicaragua	2012			Depuración del Padrón Electoral de todo ciudadano que no hubiese votado en los últimos dos procesos electorales, con opción a solicitar su reincorporación.	
	Panamá	2002			Creación de juntas circuitales para el escrutinio de elección de presidente.	

Dimensión	País	Año de la reforma	Mayor	Menor	Técnica	Total
		2002			Reducción del tope de 500 votantes por mesa.	
	República Dominicana	2003			Creación de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral.	
		2003			Incremento del número de jueces de 5 a 9 miembros.	
		2019			Introducción de mecanismos de transmisión automatizada de resultados electorales.	
Total			0	1	9	10
Total						60

Nota: elaboración propia. Ver apartado de referencias para la integración de este cuadro.

Es complejo analizar los efectos que produjeron las reformas electorales identificadas, ya sea por su reciente aplicación o por ausencia de análisis específicos sobre los impactos en cada país. Sin embargo, es posible hacer algunas observaciones respecto de ciertos elementos que pueden ser relevante para una posible reforma en Guatemala.

En Costa Rica, los partidos cantonales consideran que los partidos nacionales tienen interés en centralizar la política, lo que ha resultado en el abandono de las municipalidades. En ese sentido, los primeros expresan la intención de revertir ese descuido, buscando la descentralización gubernamental y la apertura de espacios para la participación ciudadana como parte de la redemocratización nacional (Frajman, 2017). No obstante, debe mencionarse que las elecciones municipales están separadas del resto de elecciones y que, a pesar de que el número de agrupaciones políticas ha ido creciendo,⁵ la participación electoral no ha sufrido cambios significativos, llegando a registrar un abstencionismo de 63.7 % en 2020 (Fernández Masís, 2023).

Otras reformas realizadas en Costa Rica fueron al Código Municipal; las más recientes modificaciones de 2022 y 2023 restringen la reelección sucesiva e indefinida para la mayoría de los cargos a nivel local y lo limita a dos periodos consecutivos o la incorporación de nuevos requisitos para la inscripción de candidaturas en lo local (Fernández Masís, 2023).

En el caso de Nicaragua, la mayor parte de las modificaciones a la Ley 331 del año 2000, Ley Electoral, constituyeron cambios específicos adecuados al carácter autoritario del régimen modelado por Daniel Ortega para determinadas elecciones. Todos los cambios que sufrió la normativa quedaron derogados a partir de la promulgación de la nueva Ley No. 1242, Ley Electoral, publicada en el diario oficial el 10 de marzo de 2025.

⁵ En las elecciones de 2020 participaron 86 agrupaciones políticas.

El análisis de Urnas Abiertas (2025) indica que “la nueva Ley Electoral no introduce cambios sustanciales respecto a lo que ya se venía aplicando en los procesos electorales anteriores. Más bien, institucionaliza medidas que, según la ley anterior, se consideraban irregulares o incluso ilegales” (p. 2).

En el caso de El Salvador, Miranda (2016) especifica dos periodos de reformas, el primero entre 1992 y 2010 de menor judicialización; y el segundo entre 2011 y 2015 donde muchas reformas estuvieron motivadas por un fallo judicial. En el caso de las candidaturas independientes, para las elecciones de 2018 hubo quejas sobre los costos de los requisitos de inscripción, además de que no existe la cuota de género en dichas candidaturas (Comisión Europea, 2018).

Según lo visto, en las modificaciones electorales ha primado una tendencia al incremento de la representatividad, bajo la presunción de que los mecanismos de representación funcionan por el hecho de existir. Costa Rica sigue conservando el récord de la democracia ininterrumpida más longeva de América Latina (Lupu, Rodríguez, Wilson y Zechmeister, 2023). De esa cuenta las ampliaciones en representatividad que lleva a cabo no son necesariamente aplicables en el resto de Centroamérica que todavía está ajustándose al retorno a la democracia. Ya lo señalaba Linz (1998) respecto a que algunas de las características de las nuevas democracias nacidas a finales del siglo XX pueden llegar a considerarse como debilidades; sin embargo, son producto del contexto distinto en el que surgen.

Ahora bien, Linz señaló que la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y la presión por ampliarla o profundizarla, generarían innovaciones en las democracias estables que podrían difundirse a los regímenes recién fundados, para las cuales estos últimos podrían no estar preparados.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se argumenta que es necesario repensar la formulación de la reforma electoral para atender primero la problemática de la debilidad de los mecanismos de representación, para luego concentrarse en la ampliación de la participación, aunque pueden encontrarse medios que abran la posibilidad de hacerlo de forma simultánea como lo pueden ser las listas cerradas y desbloqueadas, explicado más adelante.

La discusión de una nueva reforma electoral en Guatemala

Desde la formulación de la última reforma electoral de 2016 han surgido diversos cuestionamientos sobre las modificaciones que se impulsaron y la finalidad con que se hizo. Esta reforma fue amplia, abordó distintos aspectos de la cuestión electoral; sin embargo, se sigue discutiendo la necesidad de considerar reformas más profundas, que modifiquen las condiciones de acceso al poder.

Para Alfonso Godínez, la reforma de 2016 dejó pendiente el fortalecimiento al órgano electoral (Godínez, A. Comunicación personal, 28 de agosto de 2025), mientras que para José Carlos Ortega dicha reforma regula en exceso algunos aspectos como el transfuguismo, que pasó de lo formal a lo informal (Ortega, J.C. Comunicación personal, 26 de agosto de 2025); no es que ya no exista, únicamente no se ve, y no tocó temas importantes como la representación.⁶

En la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME)⁷ de 2024, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) recibió 117 propuestas de reforma, en su gran mayoría provenientes de organizaciones sociales y académicas, y para la cual la participación de los representantes de los partidos políticos fue escasa.

Estas propuestas contenían 1,256 planteamientos de reformas, teniendo como interés principal las modificaciones al sistema electoral (304), seguido del proceso electoral (295), el fortalecimiento a la autoridad electoral (220), el sistema de organizaciones políticas (189), el financiamiento político y medios de comunicación (159), y la justicia electoral (89).⁸

Si bien las sugerencias de reforma fueron numerosas, es necesario resaltar que no se ha tenido un espacio de análisis que lleve a determinar el por qué y el para qué de las reformas. Incluso, al igual que reformas o propuestas de reforma anteriores, tanto la iniciativa de ley propuesta por el TSE con los insumos de la CAME, así como el dictamen favorable con modificaciones que formuló la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República a finales de 2024, carecen de un objetivo central que marque el sentido de la reforma.

Que el interés principal de las propuestas presentadas en la CAME sea cambios al sistema electoral, es decir, sobre los mecanismos que traducen votos en puestos de representación, es un síntoma de la inconformidad social con respecto a la separación existente entre la realidad guatemalteca, del resultado

⁶ Los insumos obtenidos de ambas personas son producto de dos entrevistas conducidas en el mes de agosto de 2025, en su calidad de expertos analistas de la legislación electoral.

⁷ Creada con la reforma electoral de 2016, la CAME es un mecanismo para el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de reforma. Es convocada por el TSE después de cada proceso electoral para evaluar aspectos de mejora del mismo. Una de las falencias que se le señala es la inexistencia de obligatoriedad para que los insumos recibidos se conviertan en una reforma electoral.

⁸ Esta fue la clasificación establecida de inicio por el TSE para hacer propuestas.

que arroja el sistema; dicho de otra forma, demuestra el agotamiento del modelo de representación instaurado en 1985.

Alfonso Godínez argumenta que este es uno de los principales problemas del régimen de partidos políticos que, a pesar de tener muchos partidos, hay una ausencia de representatividad. José Carlos Ortega coincide en que los ciudadanos tienen muy poca posibilidad de sentirse representados por sus diputados y que hay una falta de comunicación directa entre el representante y el representado.

Esto, junto con otros elementos como la ausencia de propuestas políticas programáticas, la debilidad del órgano electoral, por mencionar algunos, ha dado como resultado una pérdida sistemática de credibilidad del régimen electoral. Este es un punto importante para ser considerado por los actores políticos encargados de aprobar las modificaciones a la LEPP.

Aunque necesarias, las modificaciones de 2016 no generaron efectos sobre la representación, la VII Legislatura le dio una interpretación parcial a las protestas ciudadanas de 2015 y “cuando la insatisfacción no encuentra cauce institucional y no hay oferta política capaz de representarla, la protesta es la propuesta y el atajo autoritario o populista puede encontrar un ecosistema fértil” (Gutiérrez-Rubí, 2021, p.96).

Mack (2016) invita a formular reformas electorales desde la base de objetivos concretos, más allá de soluciones específicas que puedan llevar a caer en reduccionismos; asimismo señala que para juzgar una reforma se debe considerar en qué medida es integral y en qué medida es gradual.

De esta manera, se considera pertinente pensar en una reforma electoral de dos momentos, atendiendo primero la calidad de los mecanismos de representación, para luego concentrarse en la ampliación de esos mecanismos; esto no quiere decir que las primeras modificaciones no tengan efectos sobre los segundos.

En este sentido, las propuestas de reforma desarrolladas en este trabajo se centran en los mecanismos de representación, teniendo claro que la democracia guatemalteca afronta desafíos de su contexto histórico, social, cultural y económico, propios de democracias nuevas. A pesar de ello, Linz (1998) afirma que estas características, que pueden llegar a considerarse como debilidades en las nuevas democracias, no deben ser definidas necesariamente como problemas para su funcionamiento.

Siguiendo la clasificación de Jacobs y Leyenaar, las propuestas de reforma planteadas en la figura 10 se clasifican en las dimensiones de proporcionalidad y estructura de la boleta, para atender el problema del agotamiento del modelo referido con anterioridad.

Figura 11

Propuestas de reforma a la LEPP

Problemática: recuperación del sentido del papel del ciudadano en la democracia.

Propuesta: listados cerrados y desbloqueados.

El primer paso debería ser devolverle al ciudadano la percepción de que tiene el poder de elegir, no solo por ellos, sino también porque se ha vuelto un asunto de supervivencia para las fuerzas políticas que siguen presentes en la contienda electoral. Los bajos niveles de cultura política en el país deben entenderse como la ausencia de sentido que tiene el ciudadano sobre su papel dentro de la democracia, esto lo lleva a buscar opciones que le ofrezcan cambios, es por lo que figuras con discurso antisistema cobran relevancia. Según la medición de V-DEM de 2024, las elecciones de 2023 marcaron un punto de inflexión en Guatemala, lo que podría tener efectos para el siguiente proceso electoral.

Los listados cerrados y desbloqueados permiten a los partidos políticos continuar teniendo control sobre la oferta política incluida en las listas de votación, al mismo tiempo que permiten al ciudadano poder votar por el candidato de su preferencia. Algunos académicos abogan por no utilizar este tipo de listados o incluso las candidaturas independientes porque acentúan el personalismo político.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta es una característica heredada que debe ser tratada de forma progresiva. La personalización de la política es una práctica en el contexto guatemalteco; esta característica podría contribuir al incremento del involucramiento ciudadano al tener una relación más cercana con los representantes políticos, que deberán acercarse más a sus votantes. Con un mayor grado de cultura política podría pensarse en la transformación de mecanismos para reducir el personalismo.

Por otro lado, otro argumento en contra de este tipo de listados es que reduce las posibilidades de los grupos de mujeres y pueblos indígenas de acceder a un puesto de representación y que lo mejor es implementar cuotas. En Guatemala esto es parcialmente cierto porque hay otros factores del comportamiento del sistema electoral y de partidos políticos del país que pueden no estar siendo considerados para la efectividad de las cuotas, se toma como ejemplo las cifras de la elección 2023 para diputaciones distritales:

a) 91 % de los distritos electorales recibió una propuesta de al menos 20 partidos políticos; b) la dispersión del voto debido a la atomización hace que en muchos de los distritos electorales los partidos políticos ganadores no alcancen ni siquiera dos curules (83 %); c) además, en 15 de los 23 distritos electorales más de la mitad de los partidos políticos presentaron candidaturas de mujeres en las primeras cinco casillas,⁹ lo que puede significar un cambio orgánico en la oferta política.

⁹ Se toma de referencia las primeras cinco casillas, no obstante, para los distritos con menos de cinco representantes se toman de referencia todas las casillas.

Para las elecciones 2023, las propuestas de varios partidos políticos estaban integradas en alternancia hombre-mujer o mujer-hombre. El problema es que los factores mencionados en el párrafo anterior no permiten que se refleje esos cambios implementados voluntariamente por las agrupaciones en el Congreso de la República. No obstante, persiste un reto mayor en el nivel local, que también puede encontrar solución con el cambio de listados.

Problemática: tiempo de vida de los partidos políticos.

Propuesta: separación de la duración de los partidos políticos, de la postulación de candidaturas.

Desde el retorno a la democracia Guatemala ha visto el nacimiento de al menos 100 partidos políticos.¹⁰ Al 17 de septiembre de 2025 existen 27 partidos políticos vigentes y 17 comités para la constitución de partidos políticos.¹¹

La duración de los partidos políticos en la escena política tiene efectos directos sobre la institucionalización de los mismos, es decir, que estos se conviertan en los actores que canalizan efectivamente las demandas de las sociedades a las que representan. La institucionalización tiene dos componentes, el respeto de las reglas formales y la perdurabilidad en el tiempo; aunque también se corre el riesgo de la institucionalización de valores negativos (Dabroy, 2018). Para Guatemala, los partidos que sobreviven más de ocho años tienden a estabilizarse (Brolo, 2016).

Entonces no se puede pensar en convertir a los partidos políticos en mecanismos eficientes de generación de consensos cuando suelen ser de corta durabilidad. Por lo mismo debe considerarse que la postulación de candidaturas no esté ligada con mantener la personalidad jurídica, al menos por dos procesos electorales luego de la creación del partido político.

Esto les daría más tiempo a los partidos políticos de institucionalizarse más allá de solo constituirse para obtener las credenciales; y, dadas las capacidades del TSE, le daría más tiempo al órgano electoral para los procesos administrativos y poder concentrar esfuerzos en otras labores de fiscalización.

Se debe agregar a este respecto el componente financiero, el cual sí debe permanecer ligado a la postulación de candidaturas, es decir, los partidos políticos podrán recibir financiamiento público si y solo si, postulan candidatos. Podría argumentarse aquí que esto resultaría en la existencia de partidos políticos con propietarios, sin embargo, esto ya es una práctica en el escenario electoral del país, por lo tanto, debe considerarse más como una oportunidad para que partidos pequeños, con intenciones de institucionalizarse, se desarrollen y se presenten a elecciones con una base más fuerte.

¹⁰ Al respecto ver las memorias electorales disponibles en la página del TSE: <https://n9.cl/79t8o>

¹¹ Al respecto ver: <https://n9.cl/614ex>; <https://n9.cl/wcsplj>

Dependiendo de los resultados que tenga esta medida, podrá discutirse a futuro la reducción del umbral electoral de 5 %, para que los partidos puedan permanecer en el tiempo e ir consolidando su institucionalización.

Problemática: distanciamiento entre representante y representado.

Propuesta: modificación de las circunscripciones sin modificar el número de diputados y el Listado Nacional.

El rendimiento del sistema electoral de Guatemala se ha caracterizado por una baja institucionalización de los partidos políticos, un alto multipartidismo, una desproporcionalidad y una baja identificación del electorado con sus representantes (Fortín, 2016).

Existe un consenso en que un determinante crucial para traducir votos en puestos de representación de forma proporcional es la composición de los distritos electorales (ACE, consultado en septiembre de 2025b). También que este, junto con los tipos de listados, tienen un efecto en la relación entre representante y representado (Fortín, 2016).

En Guatemala, la LEPP establece que la existencia de una organización partidaria necesita tener presencia en un mínimo de 50 municipios, de por lo menos 12 departamentos (Art. 49). Esto incentiva a las organizaciones políticas a concentrarse en los distritos electorales más grandes, en detrimento de la identificación política en los distritos más pequeños, cinco de ellos ubicados en el oriente del país.

Para mejorar la gobernabilidad dentro del Organismo Legislativo, así como la representación, la sugerencia es que puedan considerarse distritos electorales más pequeños, en esto también coinciden los entrevistados José Carlos Ortega y Alfonso Godínez. Un número que podría ser ideal es un mínimo de cuatro diputados y un máximo de seis por distrito.

Para que permanezca el número de diputados actual y el Listado Nacional, se hace necesaria la división de los distritos actuales, Javier Fortín (2016) expone cómo podría hacerse esa distribución, específicamente el modelo 4, donde se mantiene la lógica de la división político-administrativa como base, pero se dividen los distritos con una magnitud mayor a seis. Con este modelo se tendrían 32 circunscripciones plurinominales de magnitud 4-6 y una circunscripción nacional de magnitud 32.

Se hace la salvedad que este modelo no lleva a que distritos con menos de cuatro diputados lleguen a tener ese equilibrio. Para que esto fuera viable políticamente se necesitaría incrementar el tamaño del Congreso de la República en por lo menos 13 escaños más para que los 10 departamentos que tienen una menor representación alcancen el mínimo recomendado.

Una redistribución permitiría hacer más identificable a los representantes de cada distrito, además de que puede significar una ventaja para los candidatos pues la cobertura de territorio es menor, lo que puede traducirse en menores costos, tanto durante la campaña electoral, como en el cumplimiento de funciones.

Las tres ideas anteriores no constituyen una propuesta cerrada, es evidente que necesitarán ir acompañadas de algunas reformas a nivel administrativo para poder implementarse, al final una visión minimalista de la democracia no es del todo mínima (Przeworski, 2024), es decir, que no porque la propuesta de reforma considere elementos puntuales significa que no puede provocar otros efectos o requerir complementos.

Lo que pretenden es ser un punto de partida para una discusión profunda de reformas electorales en Guatemala, tomando como principal problema de fondo la baja cultura política en el país, la cual está teniendo efectos sobre la legitimidad de todo el sistema político.

Conclusiones

La propuesta de adoptar el concepto de democracia desde una visión minimalista puede no ser popular entre los diversos colectivos de la sociedad civil guatemalteca; empero, se hace indispensable poner en perspectiva que consensuar el significado de democracia como un método para regular la competencia por el poder, traslada las presiones por la generación de resultados de un concepto hacia los actores políticos, por lo que:

- a) Responsabiliza a las agrupaciones políticas de la estructuración de propuestas que permitan al ciudadano distinguir entre las rutas de desarrollo que quieren seguir.
- b) El enfoque es dirigido a cómo es utilizada la institucionalidad pública por las agrupaciones políticas que accedan al poder para cumplir con la propuesta generada.

De esta forma puede cambiarse la percepción de que la democracia como método no funciona, cuando lo que necesita mejoría es la calidad de la representación, que lleve a incrementar los niveles de apoyo a la democracia y la cultura política, dejando la satisfacción con la democracia como deber de las agrupaciones políticas en el poder.

La narrativa de que la región centroamericana tiene una historia compartida ha sido ampliamente aceptada. Uno de los elementos que comparten es la intervención de los EE. UU., en distintos grados, pero que definitivamente tuvo un impacto en la estructuración y posterior comportamiento de los sistemas políticos de cada país.

Sin embargo, una característica que diferencia a Guatemala del resto de la región es la inexistencia de una tradición bipartidista o la presencia de un grupo de partidos políticos fuertes; en su lugar, la proliferación de vehículos electorales ha sido una constante. Esto ha erosionado la capacidad de generación de consensos entre los actores políticos que acceden al poder, en detrimento de las condiciones para la vida en sociedad y de los parámetros de convivencia sociales que mantengan niveles de gobernabilidad estables.

El estado de la democracia en Guatemala requiere pensar en soluciones. Al menos desde el enfoque de este trabajo, se recurre a las medidas legales para generar transformaciones, intentando prever efectos “no solo para evitar repetir desastres pasados, sino también para evitar crear desastres nuevos y diferentes” (Dunn, 2025, p.14).

Antes de determinar las especificidades de una reforma electoral, primero se debe establecer el sentido en el que se quiere orientar la reforma. En este punto hay una disyuntiva entre la mejora de la calidad de la representación y la inclusividad en el sistema, ambas aristas son asignaturas pendientes del sistema político del país.

Si bien, la democracia es un régimen que puede propiciar la representatividad, primero es un marco que ordena la competencia por el poder, lo que lleva a sugerir que el sentido de una reforma electoral, en este momento, debe ser mejorar la calidad de la representación, que lleve a la recuperación de los niveles de cultura política, con lo cual generar cambios orgánicos en la ampliación de la participación política.

El planteamiento aquí es ser críticos de cómo se están abordando los problemas en las democracias de los países desarrollados. Centroamérica ha apresurado soluciones en inclusividad cuando no ha podido asegurar que los mecanismos de representación funcionen, con la excepción de Costa Rica, lo que impone otro tipo de presiones al sistema que no puede atender de forma inmediata.

Por último, se ha llegado a pensar que los bajos niveles de apoyo y satisfacción con la democracia que experimenta Guatemala puede llevar a un retroceso tal, que den pie a que figuras autoritarias de tipo siglo XX accedan al poder. Al respecto debe considerarse la experiencia de algunas democracias arraigadas europeas señalada por Merkel (2014): a) los partidos atrápalo-todo están en declive, siendo sustituidos por partidos más especializados o populistas; b) los primeros son quienes mueven a las clases más bajas de la sociedad, por lo que su declive deriva en una menor participación de este segmento de población en la arena política.

La experiencia no es transmutable, pero la idea es útil para plantear un escenario futuro posible, que también contribuye a explicar los resultados de las elecciones de 2023 en Guatemala. La cantidad de partidos políticos atrápalo-todo presente en la arena política guatemalteca recibe el voto disperso de las clases bajas de la sociedad. Sin embargo, hay un segmento social, especialmente juventudes con niveles académicos más altos, que están expuestos a ideas políticas de otros contextos, que busca opciones que marquen posicionamientos concretos, llegando al punto de polarización. Estas opciones vendrían a ser las menos, por lo tanto, tienen una mayor concentración del voto.

Estas dos situaciones llevarían a que estas opciones “especializadas” tengan más posibilidades de acceso al poder, de forma que podría experimentarse un constante cambio entre posicionamientos, previo a llegar a un autoritarismo, más por la estructura del voto, que por otros factores. No obstante, si estas opciones no atienden la problemática de fondo de la insatisfacción con la democracia – la idea de cubrir necesidades –, esto puede dar paso al apoyo de una figura autoritaria.

En cualquier sentido, la reflexión que no debe perderse es el agotamiento del sistema político actual y las implicaciones que esto puede tener para la continuidad de la vida en democracia en Guatemala; de forma que se debe instar a encontrar un objetivo común que genere cambios sustanciales sobre los mecanismos de regulación de la competencia por el poder.

Referencias

- Red de Conocimiento Electoral ACE. (Consultado en septiembre de 2025a). *Información de país*. <https://n9.cl/d8za0>
- Red de Conocimiento Electoral ACE.. (Consultado en septiembre de 2025b). *District Magnitude*. <https://n9.cl/yftko9>
- Almond, G y Verba, S. (1963). *La cultura política*. En Battle, A. (2001). Diez textos básicos de Ciencia Política. España: Editorial Ariel, S.A.
- Angiolillo, F; God, A; Nord, M y Lindberg, S. (2025). *Informe sobre la democracia 2025. 25 años de autocratización: ¿democracia truncada?* V-Dem. <https://n9.cl/oujhm>
- Arévalo, B. (2023). *Estado violento y ejército político: formación estatal y función militar en Guatemala (1524-1963)*. F&G Editores.
- Bendel, P. (1992). *Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica*. En Nohlen, D (Ed.). Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. IIDH.
- Brolo, J. (2016). *Supervivencia de los partidos políticos, diputados y alcaldes en Guatemala desde 1984*. ASIES. <https://n9.cl/dgg61h>
- Calderón Suárez, J. (2008). *En busca del perfeccionamiento democrático: Tendencias de las reformas político-electorales en Centroamérica y República Dominicana*. En Aguilera Peralta, G; Barcárcel, M; Burgos, A; Calderón Suárez, J; Martínez, A; Núñez, E; Serech, J y Urizar, A. Escenarios de la reforma política. *Revista análisis político*, año 2, núm. 1. Fundación Konrad Adenauer.
- Calvo, E y Negretto, G. (2018). *When (electoral) opportunity knocks: weak institutions, political shocks, and electoral reforms in Latin America*. <https://n9.cl/tvnce>
- Comisión Europea. (2018). *Informe final. Misión de Observación Electoral, El Salvador*. <https://n9.cl/tve45l>
- Dabroy, J. (2018). *Institucionalización de los partidos políticos: una aproximación al caso guatemalteco*. ASIES, núm. 1. <https://n9.cl/5ygvb7>
- Diccionario de la Lengua Española. (Consultado en mayo de 2025). *Reforma*. Al respecto ver: <https://n9.cl/ovtyl>
- Dunn, J. (2025). Crisis of Democracy or Crises in Democracies? *Chinese Political Science Review*. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s41111-025-00278-2.pdf>
- Espinal, F. (2010). *Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana*. IDEA Internacional. <https://n9.cl/lqwz7w>

- Fernández Masís, H. (2023). *¿Cómo se eligen autoridades locales en Costa Rica?* Colección Gestión de Conocimiento, 5, Serie Para Entender. Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Fortín, J. (2016). *Armando el rompecabezas: distritos electorales en Guatemala*. ASIES. <https://n9.cl/7h5gk>
- Frajman, E. (2017). Costa Rica 2016: elecciones, partidos cantonales y autonomía local. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 43. <https://n9.cl/cja4c>
- Freidenberg, F. (2022a). *Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego*. Universidad Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Electoral de la Ciudad de México. 3-22. <https://n9.cl/h3skr>
- Freidenberg, F. (2022b). *Las reformas político-electorales en América Latina: agendas y tendencias*. Hanns Seidel Stiftung y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). <https://n9.cl/cmhuqr>
- Fursman, N. (1983). *Belice: balance de los dos primeros años de vida independiente*. <https://n9.cl/g3ihs6>
- Gutiérrez-Rubí, A. (2021). *La fatiga democrática*. <https://n9.cl/0y60j>
- Jacobs, K y Leyenaar, M. (2011). A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics*, vol. 34, núm. 3, 495-513. <https://n9.cl/dh4gn>
- Krennerich, M. (1992). *Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada*. En Nohlen, D (Ed.). Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. IIDH.
- Linz, J. (1992). *Los problemas de la democracia y la diversidad de las democracias*. En Del Águila, R; de Gabriel, J; Guitián, E; Rivero, A y Vallespín, F. (2007). La democracia en sus textos. Alianza Editorial.
- Lupu, N; Rodríguez, M; Wilson, C y Zechmeister, E. (2023). *Pulso de la democracia*. Nashville, TN: LAPOP.
- Mack, L. (2016). *El proceso de la reforma electoral en Guatemala: vicisitudes y retos pendientes*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Merkel, W. (2014). Is there a crisis in Democracy? *Democratic Theory*, vol. 2. <https://n9.cl/phxvj>
- Miranda, G. (2016). *La reforma electoral en El Salvador de 1992 a 2015: más derechos sin mejores instituciones*. En Casas-Zamora, K; Vidaurri, M; Muñoz-Pogossian, B y Chanto, R (Eds.). Reformas políticas en América Latina, tendencias y casos. <https://n9.cl/r4qw3>
- Molina, I. (1998). *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Alianza Editorial.
- Nevache, C. (2024). Panamá: desarticulación del sistema de partidos en medio de movilizaciones históricas. *Revista de Ciencia Política*. Santiago, vol. 44, núm. 2. <https://n9.cl/4oh7yi>

- Nohlen, D (Ed.). (1992). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. IIDH.
- Norris, P. (2010). *Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model*. Harvard Kennedy School. <https://n9.cl/sdsog>
- Otero Felipe, P. (2006). Partidos y sistemas de partidos en Panamá: un estudio de estructuración ideológica y competencia partidista. *Revista Panameña de Política*, núm. 1. <https://n9.cl/knkq9>
- Przeworski, A. (2024). *Who decides what is democratic?* Journal of Democracy. <https://n9.cl/67a3m>
- Renwick, A. (2018). *Electoral System Change*. In Herron, E; Pakkanen, R y Shugart, M. The Oxford Handbook of Electoral Systems. <https://n9.cl/ppn9ez>
- Rojas Bolaños, M. (1994). *La gobernabilidad: su validez como categoría analítica*. En Poitevin, R (Comp.). Gobernabilidad y democracia en Centro América. FLACSO.
- The Economist Intelligence Unit. (2025). *Democracy Index 2024. What's wrong with representative democracy?* <https://n9.cl/04tfe>
- Toussaint, M. (1990). Las elecciones en Belice: del espejismo bipartidista a la realidad neocolonialista. *Secuencia*. <https://n9.cl/ie463>
- Urnas Abiertas. (2025). Análisis de la nueva Ley Electoral. Nueva ley, viejo truco: el disfraz legal del autoritarismo. <https://n9.cl/fg2hvt>
- Zovatto, D. (2010). La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos. *Revista Justicia Electoral* 6. 115-171. <https://n9.cl/qpt4e>

Fuentes consultadas para integración de la tabla de reformas electorales

- Asamblea Legislativa. (31 de julio de 2025). *Asamblea aprueba reelección presidencial indefinida*. <https://n9.cl/l9vr4>
- Asamblea Nacional. (2012). *Ley de reforma a la Ley No. 331, "Ley Electoral"*. La Gaceta, Diario Oficial. <https://n9.cl/c44ly>
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2017). *Ley No. 958, Ley de reforma a la Ley No. 331, "Ley Electoral"*. <https://n9.cl/y16i5>
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2019). *Ley No. 986, Ley de reforma a la Ley No. 331, "Ley Electoral"*. <https://n9.cl/k40ud>
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (20 de mayo de 2022). *Texto íntegro de la Ley No. 331, Ley Electoral, con sus reformas incorporadas*. <https://n9.cl/dxxuo>

- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2025). *Ley No. 1242, Ley de reforma a la Ley No. 331, "Ley Electoral"*. <https://n9.cl/yrokt>
- Brown Araúz, H. (2011). *Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá*. <https://n9.cl/bwz7i>
- Congreso de la República de Guatemala. (2004). *Decreto Número 10-04. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, reformado por los decretos 51-87, 74-87, 35-90, todos del Congreso de la República*. <https://n9.cl/pfu1pt>
- Congreso de la República de Guatemala. (2006). *Decreto Número 35-2006. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, reformado por los decretos 51-87, 74-87, 35-90, 10-04; todos del Congreso de la República*. <https://n9.cl/pgmwom>
- Congreso de la República de Guatemala. (2016). *Decreto Número 26-2016. Reformas al Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos*. <https://n9.cl/ql6kq>
- Congreso Nacional. (2001). *Decreto No. 72-2001*. La Gaceta. <https://n9.cl/4ofwr>
- Congreso Nacional. (2018). *Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. G.O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018*. <https://n9.cl/00fjx>
- Congreso Nacional. (2019). *Ley núm. 15-19 Orgánica del Régimen Electoral*. <https://n9.cl/d1z0g>
- Congreso Nacional. (2023). *Ley núm. 20-23 Orgánica del Régimen Electoral. Deroga Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral y sus modificaciones. G.O. No. 11100 del 21 de febrero de 2023*. <https://n9.cl/7i7gq>
- Crespín, V. (6 de febrero de 2023). *¿Se suspenden las reformas electorales un año antes de elecciones?* El Mundo. <https://n9.cl/cxewn>
- De León, V. (10 de marzo de 2014). *Tres mil reclusos más están habilitados para el sufragio*. Panamá América. <https://n9.cl/z6z04>
- Fuentes Destarac, M. (2008). *Análisis de las reformas política en Guatemala*. En Zovatto, D y Orozco, J. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma de México. IDEA Internacional. <https://n9.cl/90fev>
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). (2021). *Informe final del Estudio del Sistema Electoral de la República Dominicana en Perspectiva Comparada*. <https://n9.cl/6qnaej>
- Jeréz Moreno, R. (2021). *La gobernanza electoral en el sistema electoral hondureño*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. <https://n9.cl/wjw6f>
- Marsteintredet, L. (2018). *Reformas electorales y de partidos en la República Dominicana: a la espera de una nueva Ley de Partidos Políticos*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. <https://n9.cl/kp187u>

- Miranda, G. (2016). *La reforma electoral en El Salvador de 1992 a 2015: más derechos sin mejores instituciones*. En Casas-Zamora, K; Vidaurri, M; Muñoz-Pogossian, B y Chanto, R (Eds.). *Reformas políticas en América Latina, tendencias y casos*. <https://n9.cl/r4qw3>
- Mora Chinchilla, C. (2009). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. *Revista Derecho Electoral*, núm. 9. <https://n9.cl/bpqij>
- Nevache, C. (2019). *El sistema electoral y los partidos políticos en Panamá de cara a 2019*. <https://n9.cl/se8ry>
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. (27 de noviembre de 2024). *El ritmo y el contenido de las reformas electorales en América Latina (1977-2024)*. <https://n9.cl/rulo2>
- Poder Legislativo. (2000). *Decreto No. 34-2000*. La Gaceta. <https://n9.cl/decretohn>
- Poder Legislativo. (2018). *Decreto 200-2018*. La Gaceta. <https://n9.cl/14gws>
- Poder Legislativo. (2021). *Decreto 62-2021*. La Gaceta. <https://n9.cl/jf65l>
- Rozón, V. (2020). *Legislación electoral y de partidos en República Dominicana. Origen, evolución y nuevo proceso reformativo*. Observatorio Político Dominicano (OPD-FUNGLODE). <https://n9.cl/tsjuf>
- Tavárez Guerrero, E. (24 de agosto de 2018). La Ley de Partidos Políticos en 7 puntos claves. *El Día*. <https://n9.cl/mjf5ug>
- Tribunal de Elecciones. (15 de marzo de 2022). *Boletín de consultas resueltas. Proyectos y leyes aprobadas de reformas al Código Electoral 1952-2022*. <https://n9.cl/0pyfs>
- Tribunal Electoral. (2006). *El proceso de reformas electorales en Panamá 1992-2007*. <https://n9.cl/e6j56>