



XXXVII Congreso Internacional de Estudios Electorales El nuevo ciclo electoral latinoamericano: elecciones legitimidad y futuro democrático

Mesa: Procesos electorales comparados

Reformas electorales a modo para concentrar el poder

Raúl Adrian Rivera Luna y Gustavo Alonso Cacho Rodríguez

Maestría en Estudios Sociales, línea en Procesos Políticos, Universidad Autónoma Metropolitana

Reformas electorales a modo para concentrar el poder

Resumen

En ciertos momentos del tiempo, diversas reformas electorales se han diseñado no tanto para abonar al pluralismo democrático, más bien para beneficiar a las fuerzas políticas dominantes del momento, disfrazadas bajo un manto de legalidad institucional, estas modificaciones han manipulado las reglas de representación y centralizado el control del Congreso, neutralizando algunos obstáculos partidistas.

El presente trabajo analiza cómo las reformas electorales, recurrentemente justificadas bajo narrativas de estabilidad o de eficiencia, pueden ser instrumentalizadas para restringir el pluralismo democrático. Lejos de consolidar la competencia equitativa, ciertos marcos legales son diseñados estratégicamente por los actores dominantes para centralizar el poder, debilitar los contrapesos institucionales y perpetuar su hegemonía.

Para demostrar este fenómeno de regresión democrática por vía legal, se examinan dos casos. En el de México se abordan tres coyunturas de manipulación de las reglas del juego: primero, la reforma de 1963 (diputados de partido), donde el PRI integró selectivamente a la oposición para contener un sistema multipartidista real; segundo, la reforma de 1986 y su "cláusula de gobernabilidad", que garantizaba la mayoría absoluta en el Congreso al partido más votado, distorsionando la proporcionalidad; finalmente, se analiza el "Plan B" electoral de MORENA de 2023, que buscó mermar las facultades sancionadoras, operativas y presupuestales del INE para favorecer las condiciones de competencia del oficialismo.

En contexto internacional con Myanmar: se examina una captura institucional a través del artículo 436 de la Constitución de 2008 donde este precepto reserva de forma fija el 25% de los escaños legislativos a las Fuerzas Armadas "Tatmadaw". Al requerirse una mayoría calificada superior al 75% para cualquier enmienda, la ley otorga un poder de veto absoluto al estamento militar sobre cualquier transición democrática.

Las reglas electorales no son neutrales cuando son reformadas de manera unilateral o asimétrica, al contrario, se convierten en la herramienta predilecta para asfixiar la pluralidad.

Palabras clave: *reformas electorales; pluralismo; México; Myanmar.*

Introducción

Las reglas que rigen los procesos electorales en los sistemas políticos contemporáneos distan de ser mecanismos puramente técnicos o neutrales; por el contrario, constituyen un núcleo normativo que define las condiciones de acceso, ejercicio y de distribución del poder. Si bien, el diseño constitucional y el procedimiento de reforma deberían funcionar idealmente como conductos dinámicos de adaptación para fortalecer el pluralismo, equilibrar la competencia y limitar los excesos, la experiencia histórica demuestra que no todas las Constituciones responden a este ideal democrático.

En diversos contextos, la facultad de enmienda es instrumentalizada de manera unilateral o asimétrica por las fuerzas políticas dominantes del momento, derivando en reformas electorales estratégicamente a modo. Bajo un ropaje de legalidad institucional y discursos legitimadores orientados a la búsqueda de estabilidad, eficiencia o gobernabilidad, estas modificaciones distorsionan la representación, limitan a la oposición y minan los contrapesos institucionales.

La presente ponencia examina cómo las reformas electorales pueden convertirse en una herramienta para la concentración del poder y la regresión democrática por vía legal. Para ejemplificar esta dinámica de manipulación normativa, el trabajo analiza comparativamente casos interesantes de rediseño institucional coercitivo. En primer lugar, se abordan tres coyunturas en el desarrollo político de México: la reforma de 1963 y la figura de los “diputados de partido”, diseñada para integrar de forma controlada a las minorías sin poner en riesgo la hegemonía del partido oficial; la reforma de 1986 y su “cláusula de gobernabilidad”, que se diseñó para otorgar mayorías absolutas en asegurar el dominio del Congreso; y el “Plan B” electoral de 2023, principalmente orientado a reducir las capacidades operativas,

presupuestales y sancionadoras del órgano arbitral. En segundo lugar, se analiza el contexto internacional a través del desarrollo del modelo de Myanmar, donde la Constitución de 2008 institucionalizó la captura del Estado al reservar constitucionalmente el 25% de los escaños al estamento militar (Tatmadaw), otorgándole un poder de veto infranqueable sobre cualquier intento de transición o reforma realmente democrática.

Cambios en el ordenamiento

No todos los Estados del mundo poseen una Constitución y no todos pueden considerarse Estados constitucionales (Roznai, 2020, pág. 61), algunas Constituciones son realmente eficaces en su aplicación, sin embargo, ciertas Constituciones poseen un carácter meramente de adorno, desprovistas de cualquier eficacia vinculante en la realidad, otras, a pesar de estar plenamente sintonizadas con la dinámica política, operan más bajo una lógica vaga de significado, es decir, lejos de mantener una pluralidad, imponer límites y controles racionales al ejercicio del poder público, son instrumentalizadas para legitimarlo y consolidarlo; así pues, existe una diferencia entre Constituciones reales y eficaces, un mero texto legal sin aplicación práctica y aquellas que son capturadas para usarse en disfrazar o consolidar un poder autoritario.

Ahora bien, a lo largo del tiempo por circunstancias que involucran diversos caminos del ámbito social y modificaciones en el derecho constitucional, así como los procedimientos de reforma establecidos, las normas fundamentales tienen cambios relevantes que pueden suceder de distintas formas, ante estos cambios que se suscitan, idealmente deben de tener una buena capacidad de adaptación al porvenir político, electoral, económico y social, además, para que no pierda relevancia el texto constitucional, es indispensable que se cuente con un control constitucional que dote a la Constitución de un valor superior al de las leyes, siendo también que limite y haga exigibles a los poderes reformadores; tanto la intención de reformas emanadas de titulares de poderes Ejecutivos como la ejecución de Legislativos puede derivar en un contraste entre leyes articuladas adecuadamente y leyes de bajo contenido que evidencian un déficit e incapacidad de la clase política para

afrontar la complejidad del progreso o aquellas situaciones que consideran obstáculos, pese a ello, el proceso de reforma también debe de valorarse en cuanto a la posibilidad que consiente para corregir las fallas y deficiencias reveladas por experiencia, ejercicio o transcurrir del tiempo (Duverger, 1970; Cerroni, 1991; Roznai, 2020).

Aunque las Constituciones puedan permitir que sean reformadas, esto no significa que se tome de manera banal las consecuencias de los actos, en este aspecto surgen problemas delicados si convergen las condiciones convenientes para que un gobierno unificado y/o mayorías se conduzcan a ligar sus intereses como primacía en el texto constitucional poniendo en riesgo instituciones, principios y la esencia de la norma fundamental: “[...] ante la fascinación de una nueva idea constitucional, y -en conjunto con los intereses políticos de corto plazo y el riesgo que significan las mayorías cualificadas- puede dar lugar a un uso equivocado del poder de reforma” (Roznai, 2020, pág. 66).

Todo el método detrás de las reformas (abordando distintas materias en su impacto como es el plano en el sistema electoral) y durante sus ejecuciones es crucial para que exista un equilibrio entre el cambio y la estabilidad en el sistema, esto da un buen respaldo a aquellas leyes que son de larga duración con enriquecidos análisis técnicos que las estructuran de manera adecuada, la incapacidad política se revela cuando estas grandes leyes proyecto se ven sustituidas por leyes pactadas con los grupos de dominio de poder del momento, si bien, toda ley es una decisión que selecciona los intereses más sobresalientes que en principio deberían proyectar un desarrollo ventajoso para toda la sociedad, reducir la ley a la pura decisión política que busca quitar obstrucciones desgasta una ley que pudiese ser política, electoral o jurídica de bienestar general porque conduce únicamente a tomar en cuenta los intereses individuales o de grupo que son de corto plazo, he aquí el debate en torno al “cómo decidir” y el mecanismo decisonal de moldear la voluntad política en el “qué decidir” para acercarse lo mejor posible a una proyección de la sociedad (Cerroni, 1991, págs. 65, 123 y 124).

Reformas electorales a modo

En la arena política, son pocas dinámicas las reveladoras como aquellas situaciones normativas sobre las que un gobierno deposita su insistencia. Al asumir el poder, la obsesión recurrente por modificar el sistema electoral se erige en un patrón casi invariable.

Claro que las reglas que rigen el entorno electoral jamás son neutrales, pues articulan el marco competitivo, condicionan la equidad de la contienda y ponderan las probabilidades de victoria. Disfrazar la reforma electoral de mero pragmatismo técnico implica desconocer su verdadera naturaleza, transformar la arquitectura de las reglas no solo altera la forma en que se juega en el campo; rediseña de raíz quién está destinado a ganarlo.

A lo largo de la historia contemporánea de México, diversas reformas electorales han sido diseñadas o modificadas para beneficiar al partido en el poder, centralizar el control, o ajustar las reglas de representación a favor de la fuerza política mayoritaria que se encuentre en el Congreso.

Sin embargo, es cierto que desde 1977 diversas reformas constitucionales y legales sentaron las bases de un México más democrático, impulsado por una ciudadanía progresivamente involucrada. La creación de organismos electorales autónomos desligados al poder Ejecutivo como el IFE/INE y el TEPJF (antes TRIFE y TRICOEL) junto con la SCJN, fue decisiva en esta transformación, en sus respectivos ámbitos, estas instituciones garantizaron los derechos político-electorales, aseguraron la equidad y posibilitaron la alternancia pacífica de la derecha y la izquierda en el poder (Maitret, 2022).

Por otro lado, en otras latitudes del mundo existen casos extraordinarios y delicados de contraste como lo es en Myanmar, donde con su Constitución desde 2008 se reserva el 25% de los escaños del Parlamento para los militares. Esto otorga al ejército un veto automático en reformas constitucionales (que exigen más del 75%) y convierte cualquier proceso electoral en una fachada para blindar el control castrense sin importar el voto civil.

Las normas electorales pierden cualquier pretensión de imparcialidad cuando su reforma emana del arbitrio exclusivo de una mayoría, así, lejos de constituir un ajuste técnico o procedimental, la imposición desbalanceada de las reglas del juego transforma a la norma fundamental en un mecanismo de sofocación política.

Diputados de partido de 1963

Ante el crecimiento de la oposición, en el año de 1963, el PRI introdujo la figura de los "diputados de partido", esto otorgaba a cualquier partido que obtuviera un 2.5% de la votación nacional 5 curules en la Cámara de Diputados, más otro diputado por cada 0.5% adicional (hasta un tope de 20). Funcionó como un mecanismo de control hegemónico porque permitió al régimen priísta una legitimación por medio de una fachada de pluralidad democrática e incorporar a las minorías sin poner en riesgo absoluto su control del poder.

A finales de los años cincuenta, el esquema de gobernabilidad erigido sobre la convergencia del presidencialismo autoritario y la hegemonía del partido oficial alcanzó un umbral de agotamiento considerable. El cierre sistemático de los canales de representación no solo erosionó la legitimidad de origen y ejercicio del régimen, también encareció de forma sustancial los costos institucionales de la represión y la cooptación. Mantener el monopolio del poder mediante la exclusión política dejó de ser una fórmula viable.

Históricamente, el PRI gozó de las ventajas de ser la prolongación del aparato del Estado, su diseño organizativo no buscaba competir, sino garantizar que la élite gobernante refrendara el poder de una forma sistemática, así, mediante la instrumentación de recursos formales e informales, el régimen perfeccionó el modelo paradigmático del partido hegemónico pragmático. Mientras que, en la otra cara del sistema, el PAN fue transitando por el camino institucional: acreditó su registro legal y construyó un electorado ascendente que comenzó a traducirse en algunas victorias en las urnas, sistemáticamente eludidas por el régimen (Marván, 2026, pág. 40).

Ante la estrechez institucional impuesta por la Ley Electoral Federal de 1946 y la constante de los fraudes comiciales, la oposición panista se vio abocada a una inevitable tensión entre la vía legalista y el riesgo de la radicalización política (Marván, 2026). Frente al agotamiento de las elecciones como mecanismo legítimo para dirimir la contienda por el poder, fue promovida la reforma electoral de 1963 como un sofisticado dispositivo de equilibrio político, no fue un objetivo la democratización del sistema, más bien fue la absorción de la inconformidad social mediante la concesión de espacios parlamentarios a la oposición. Al recluir las aspiraciones democráticas dentro del perímetro del sistema de partidos controlado, el régimen logró legitimar su hegemonía, desplazando el conflicto a los formalismos del fuero legislativo (Sánchez, 2022, pág. 103).

De este modo, el sistema de diputados de partido creado en 1963 mediante reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución impulsadas por expresidente Adolfo López Mateos, funcionó así:

Los diputados de partido son considerados por la Constitución como un “complemento” a los de mayoría relativa. No se les puede considerar, propiamente, como representación proporcional por la forma tan curiosa en la que se reparten los cargos. Cada partido que pudiese conseguir como mínimo el 2.5% de la votación tendría derecho a cinco representantes, tomados de entre sus propios candidatos; por cada medio punto porcentual, tendría derecho a uno más, hasta topar en 20 diputaciones como máximo, sumados los triunfos de mayoría relativa a los diputados de partido. (Marván, 2026, pág. 41)

En la elección de 1964 participaban el PRI, el PAN, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), los dos últimos operaban como una oposición simulada que legitimaba al régimen. Pese a que solo el PAN alcanzó los votos para obtener curules, el Ejecutivo y el Legislativo dieron cabida a diputados del PPS y del PARM argumentando la inclusión de minorías, realmente, al priísmo le convenía proyectar un Congreso con cuatro partidos y no un frente bipartidista con el PAN como única oposición (Marván, 2026).

Aun con un alcance acotado, es innegable que la relevancia de esta reforma electoral consistió en el primer reconocimiento formal que se hizo de la oposición como un actor legítimo. Este cambio de postura dejó al descubierto la

insostenibilidad de un modelo donde la rigidez de la ley y el férreo control del Ejecutivo sobre el órgano electoral impedían cualquier posibilidad de revisión o defensa jurídica.

La cláusula de gobernabilidad de 1986

Esta reforma introdujo una cláusula que garantizaba automáticamente la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a cualquier partido que obtuviera la mayor cantidad de votos, aunque no alcanzara el 50% más uno de los sufragios. Aseguraba que el partido gobernante no perdiera el control del Congreso en ninguna circunstancia.

Con la reforma electoral de 1977 se fijó la integración de la Cámara de Diputados en 300 diputaciones por mayoría relativa (MR) y 100 por representación proporcional (RP), permitiendo la incorporación de las fuerzas de izquierda al Congreso y dinamizando la lucha por nuevas aperturas democráticas. Para 1986, una nueva modificación constitucional al artículo 54 elevó a 200 los escaños plurinominales (manteniendo 300 de MR), aunque la reforma amplió la representación proporcional, el régimen contrarrestó este avance mediante la "cláusula de gobernabilidad", un blindaje institucional ideado para que el PRI garantizara de forma automática la mayoría absoluta y el dominio sobre la toma de decisiones (Ortíz, 2024; Carmona, s.f.).

Para garantizar que por lo menos un partido tenga mayoría (cláusula de gobernabilidad) en la Cámara de Diputados, la ley dispone que cuando ningún partido obtenga 51% de la votación nacional efectiva, se le asignarán las curules necesarias para que alcance la mayoría absoluta. (Carmona, s.f., versión digital)

Bajo el argumento de preservar la estabilidad del sistema y la gobernabilidad del país, la cláusula de gobernabilidad fue diseñada para otorgar al partido mayoritario el control monopólico sobre la toma de decisiones. Mediante la concesión de una sobrerrepresentación orientada a garantizar la mayoría absoluta en el Congreso, el régimen previno que la suma de las fuerzas minoritarias pudiera disputar o bloquear la capacidad hegemónica del partido oficial. "Por una parte se estableció una garantía de control del partido mayoritario sobre el legislativo, mientras que por otra

se garantizó un número mayor de diputados a los partidos opositores” (Becerra, 2016, pág. 144).

El colapso del sistema electoral en las elecciones federales de 1988 evidenció los límites de la reforma de 1986 frente a una contienda genuinamente competitiva, pues hubo una drástica reducción del voto al PRI hacia un candidato a la presidencia (por debajo del 50 %) y el ascenso de una fuerza opositora a la presidencia con más del 30 % rebasaron las capacidades del régimen (Becerra, 2016, pág. 144 y 145). Ante el riesgo de perder el poder, la manipulación y la falta de autonomía de los órganos electorales (manifestado en la "caída del sistema") permitieron al gobierno recomponer la ajustada mayoría del partido oficial.

Sin haber sido utilizada como tal y ante una marcada desaprobación pública, la cláusula de gobernabilidad fue derogada en 1993 por iniciativa presidencial, impulsando una nueva reforma constitucional que elevó a la pluralidad como valor central del Congreso, este cambio suprimió la asignación automática de mayorías y redujo de 350 a 315 el techo de escaños máximos por partido, tope que la reforma electoral de 1996 rebajó definitivamente a 300 diputados por ambos principios en el artículo 54 constitucional (Anaya, 2013).

Desde la implantación de la cláusula de gobernabilidad, la sobrerrepresentación fue un recurso recurrente para que el partido mayoritario tradujera su votación en un porcentaje de curules desproporcionadamente alto. Paradójicamente, la propia evolución de este esquema impulsó el incremento de las diputaciones de representación proporcional, permitiendo el acceso de las fuerzas minoritarias, para 1993 se impusieron límites más rigurosos a la sobrerrepresentación y se hizo posible una contienda sustancialmente más equitativa.

El “Plan B” electoral de MORENA de 2023

Por el lado de sus promotores, como el Instituto Nacional de Formación Política de MORENA, el llamado Plan B electoral, fue concebido como un paquete de seis reformas para fortalecer la democracia, garantizar la equidad en la contienda electoral, reducir el gasto público y combatir la corrupción; mientras que en el lado

de sus detractores, como la Marea Rosa y su lema “el INE no se toca”, la reforma electoral fue considerada como violatoria a la Constitución por debilitar a la institución encargada de la organización de los comicios, vulnerar los derechos de la ciudadanía y favorecer al partido en el poder.

Es claro que los cambios propuestos por el expresidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fueron causa de polémica en el ámbito político y jurídico del país, tanto que se generaron distintas protestas en más de 25 estados de la República e incluso la Suprema Corte declaró inválidas las reformas que integraron la segunda parte del Plan B, con la que el gobierno pretendía limitar los recursos y las facultades del Instituto Nacional Electoral (INE).

Nacida como una promesa de campaña, la reforma electoral de 2022-2023 consistió en un conjunto de cambios legislativos agrupado en dos decretos que intentaron transformar profundamente el sistema electoral. Acorde a la retórica de AMLO, su objetivo era lograr una verdadera independencia en todo el proceso electoral. Para ello propuso modificar el método de elección de las consejerías y magistraturas electorales, de tal manera que “dependieran básicamente del pueblo”, además, argumentó que su propuesta buscaba reducir el costo de los procesos electorales (Martín, 2023).

Los aspectos sustantivos de la reforma electoral fueron los siguientes: modificaciones a la estructura del INE; al servicio profesional electoral; al padrón electoral; al método de integración de las casillas; al voto de las personas residentes en el extranjero; al modelo de fiscalización; al régimen sancionador electoral; a la regulación de los partidos políticos; a la normatividad relacionada con la reelección; a las normas que regulan la paridad de género; y a la regulación de las acciones afirmativas.

Dichas propuestas generaron intensos enfrentamientos dentro de los grupos y los partidos que integraron la coalición gobernante donde no tuvo lugar una deliberación pública ni hubo procesos de participación eficientes y se aprobó sólo con los votos del oficialismo y sus aliados (Freidenberg & Gilas, 2023).

Fue una operación política en medio de un clima de alta polarización social que trató de modificar las reglas del juego democrático en México y su gobernanza electoral. Si bien el sistema electoral ha sido modificado a lo largo del tiempo, tiene pilares constantes como la creación de un padrón electoral y una lista de votantes bajo el control de una autoridad independiente; mecanismos de designación que garantizan la independencia política y competencia técnica de los integrantes de tribunales e institutos electorales a nivel federal y estatal; un cuerpo de funcionarios profesionalizados en un servicio de carrera; la creación de condiciones de equidad en la contienda; y reglas para una representación legislativa más proporcional (Martín, 2023).

En 2023 el Senado mexicano aprobó la reforma con 72 votos a favor y 50 en contra, el árbitro electoral resultó perjudicado en términos económicos y de poder, obligándolo a: eliminar unas 300 juntas distritales, encargadas de realizar la preparación, organización y celebración de elecciones; reducir la estructura de las 32 juntas locales a lo largo de México, responsables de garantizar los derechos políticos de la ciudadanía, como la expedición de las identificaciones necesarias para ejercer el voto, y la justicia electoral (Zerega, Menos poder para el INE y más libertad para las campañas: las claves del "plan B" de la reforma electoral., 2023).

Otros daños a la estructura del sistema electoral fueron la disminución de recursos para capacitar a los funcionarios de casillas y la afectación a la operación de 143 Centros de Verificación y Monitoreo, encargados de controlar los tiempos de la pauta electoral en radio y televisión. Los cambios aprobados en aquel momento pudieron haber afectado drásticamente el presupuesto del INE en un escenario de comicios en dos Estados (Estado de México y Coahuila) y las posteriores elecciones presidenciales de 2024 (Zerega, 2023).

El 2 de marzo de 2023 se publicó la reforma en el Diario Oficial de la Federación y aunque posteriormente fue impugnada e invalidada por el Pleno de la Suprema Corte al justificar violaciones al proceso legislativo más que por sus aspectos sustantivos, la lección que nos deja es que sucedió en un contexto de enormes presiones políticas por parte del poder Ejecutivo, donde el proceso de elaboración

de los diagnósticos, la manera en que se eligieron las propuestas, se negociaron los votos y se impuso el cambio de las reglas siguiendo exclusivamente la posición oficialista, son una clara muestra de la búsqueda por centralizar el poder, debilitar los pilares fundamentales del sistema electoral.

El Plan B electoral pudo haber generado cambios sobre el sistema político en cinco aspectos nodales: 1) un INE con una menor capacidad institucional, independencia y autonomía organizativa; 2) modificaciones a las reglas de la competencia electoral al validar la participación de las personas en cargos públicos en las campañas electorales; 3) al otorgar una sola cuota (25 lugares entre las 500 posiciones para diputaciones) para los grupos minoritarios, pudo retrasar la paridad y las acciones afirmativas a grupos históricamente excluidos de la representación política; 4) mayor autonomía organizativa a los partidos y menor capacidad para incidir de las autoridades electorales; 5) pudiendo modificar el modelo de impartición de la justicia electoral, se restringía las facultades interpretativas del Tribunal Electoral frente a la vida interna de los partidos y la imposición de sanciones (Freidenberg & Gilas, 2023).

Estos cambios legislativos, si bien fueron tan potencialmente drásticos como efímeros, nos muestran que, más allá de sus características de inconstitucionalidad y las vías en cómo fueron impugnadas, se relacionan con el debate actual acerca de si México vive una erosión democrática, autocratización o declive.

El control “Tatmadaw” en Myanmar

En otra latitud del mundo, la situación de Myanmar es compleja y delicada. En noviembre de 2020 se llevaron a cabo las últimas elecciones generales ampliamente reconocidas de Myanmar, en ellas obtuvo una victoria aplastante la Liga Nacional para la Democracia (NLD), liderada por la premio Nobel de la Paz, Aung San Suu Kyi, sin embargo, el ejército rechazó los resultados, alegando un fraude electoral sin presentar pruebas creíbles.

Desde febrero de 2021, el ejército myanma o birmano, conocido como Tatmadaw, detuvo a Suu Kyi y a otras altas dirigencias de la NLD, declararon el Estado de

emergencia y se hicieron del poder. Tras el golpe de Estado hubo protestas por parte de estudiantes, trabajadores y profesionales que exigían el respeto a la democracia. La represión sistemática militar no se hizo esperar y ha resultado en miles de asesinatos y arrestos contra civiles, datos de 2026 de *Assistance Association for Political Prisoners* indican al menos 8,267 personas asesinadas y más de 31,730 detenciones (AAPP, 2026).

Tras independizarse del Reino Unido en 1948, el Tatmadaw, influenciado por el autoritarismo e ideologías nacionalistas, se ha incrustado profundamente en el escenario social, económico y político de Myanmar; después de 1990, la meta del gobierno militar fue asegurar su supervivencia en el poder, convirtiéndose en una institución poco fiable e incapaz de una reforma democrática (Shine, 2025). En 2008, la junta militar presentó la actual Constitución Política, que otorga al Tatmadaw inmensas prerrogativas políticas, impone severas restricciones al funcionamiento del régimen político y protege sus intereses personales y corporativos tras abandonar el poder, asimismo, reafirma su liderazgo como el guardián del orden constitucional, la integridad nacional y la soberanía de la Unión (Croissant, 2021).

Su marco jurídico no tiene semejanza en el mundo, ya que otorga a las Fuerzas de Defensa plena autonomía y supremacía sobre el gobierno civil. Ni los brazos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial pueden ejercer supervisión sobre las fuerzas armadas (Global Justice Center, 2012). Es por lo anterior que, desde el derecho internacional, Myanmar no es un Estado soberano, ya que el gobierno civil no ejerce un control primordial sobre la Constitución, la estructura de gobierno y su administración.

Según la Constitución, el Tatmadaw constituye de facto un cuarto poder del Estado, con derecho a gestionar y resolver por si mismo todos los asuntos militares. Sus actividades empresariales están exentas de supervisión legal o parlamentaria, y acapara la mayor parte de los recursos económicos del país (Croissant, 2021).

Inicialmente, Myanmar bajo su constitución de 1947, contaba con un sistema democrático y una forma de federalismo asimétrico. Tras un golpe de Estado en

1962, el Tatmadaw gobernó sin constitución durante 12 años hasta 1974, cuando institucionalizaron su poder a través de una nueva Constitución que modificó el régimen de una dictadura militar a una dictadura unipartidista consolidada. En 2008, tras un referéndum criticado por sus deficiencias, se adoptó la vigente Constitución que consagró la visión militar de la denominada “democracia disciplinada”, y formó parte de su estrategia para una retirada gradual y parcial de la política y la gobernanza, pero manteniendo el poder en la obscuridad (Constitutionnet, 2022).

Después del último golpe militar, el ejército, llamándose así mismo el Concejo de Administración del Estado (SAC por sus siglas en inglés), mencionó al principio que nuevas elecciones se llevarían a cabo dentro de un año, no obstante, los generales decidieron extender el periodo a dos años, con elecciones planeadas en 2023 (ANFREL, 2022).

Una de las primeras acciones de la Junta después del golpe fue remplazar la presidencia de la Comisión Electoral de la Unión, el organismo electoral de Myanmar, y a sus miembros favorables al Tatmadaw. Min Aung Hlaing también impulsó el cambio al sistema de representación proporcional para mayor inclusividad y permitir más representación: “Es necesario considerar la RP con todas las participaciones. Es necesario enmendar el camino en que las representaciones son electas y el sistema de elección”, declaró (ANFREL, 2022, versión digital).

Los dos Parlamentos de Myanmar son la Cámara Alta (*Amyotha Hluttaw*) y la Cámara Baja (*Pyithu Hluttaw*). Ambas cámaras forman el Parlamento de la Unión (*Pyidaungsu Hluttaw*). Pero según la Constitución de 2008, los militares tienen reservado el 25% de escaños en ambas Cámaras y fija una mayoría superior al 75% para la aprobación de enmiendas constitucionales, hecho que otorga esencialmente a los militares un poder de veto inevitable (ANFREL, 2022).

Con un escenario de una población devastada por la guerra civil y la represión militar, entre finales de 2025 y principios de 2026 se llevaron a cabo elecciones generales por primera vez desde el golpe de Estado de 2021. Desde luego, no fueron ni libres ni justas, sino un esfuerzo por legitimar el gobierno militar después de derrocar al gobierno electo de Aung San Suu Kyi. Por lo que la victoria de su

proxy, el partido USDP, no sorprende cuando los principales partidos de oposición fueron excluidos y la disidencia estuvo restringida.

La elección se llevó a cabo en tres fases el 28 de diciembre, el 11 y el 25 de enero. De los 330 municipios totales del país, 67 no participaron, reduciendo los escaños originales en el parlamento nacional de 664 a 586 lugares. Una cuarta parte de los escaños disponibles ambas Cámaras (166 escaños) estaban reservados para los militares, y el USDP obtuvo 232 de los 263 asientos en la Cámara baja *Pyithu Hluttaw* y 109 de los 157 asientos en la Cámara alta *Amyiotha Hluttaw*, mientras que otros veintiún partidos obtuvieron entre uno y veinte escaños cada uno (Siddiqui, 2026).

La situación de la población de Myanmar es crítica, hablar de sus reformas políticas y electorales es tomar un muy pequeño camino en un panorama mucho más grande. Hoy, tras cinco años de conflicto armado, la correlación de fuerzas interna es aún más delicada, Suu Kyi, de 80 años, cumple una condena de 27 años de prisión; amplias zonas de Myanmar se encuentran fuera del control de la administración militar.

Comentarios finales

La democracia latinoamericana se sigue formando entre resiliencias y disrupciones, construyéndose tras décadas de democratización en que se han ajustado los estándares de la integridad electoral. Mismas en que las instituciones, actores y sus prácticas han soportado presiones y se han adaptado.

Lejos de concebirse como un riesgo para el sistema político, la reforma electoral representa una oportunidad idónea para actualizar y optimizar la función logística e institucional de los procesos comiciales. Considerar las propuestas de reforma bajo esta premisa permite transformar la revisión normativa en un ejercicio de innovación institucional, adaptando la organización electoral a la complejidad de las realidades contemporáneas.

La experiencia histórica en México ayuda a comprender que un diseño idóneo de reforma electoral requiere sustentarse en cuatro pilares estratégicos: 1) la

elaboración de un diagnóstico riguroso respecto a las fallas institucionales que se buscan corregir; 2) la garantía de un diálogo incluyente con todos los partidos políticos; 3) el aprovechamiento del conocimiento técnico de los órganos electorales en la conducción de elecciones y ejercicios de democracia participativa; y 4) la adopción de los estándares más elevados sobre práctica electoral a nivel nacional e internacional (INE, 2025).

La desconfianza de la clase política hacia el sistema electoral que ella misma diseñó atenta contra el mecanismo que ha garantizado la alternancia y la pluralidad. La figura del árbitro electoral no cobra protagonismo por capricho, sino como respuesta directa al incumplimiento de las reglas del juego por parte de los actores políticos, haciendo necesaria la restitución del orden normativo.

Por último, en una situación internacional, la estrategia del Tatmadaw en Myanmar pone al descubierto las tácticas de legitimación autoritaria en el escenario global. Para sortear el aislamiento internacional, el régimen militar convocó a elecciones bajo un diseño constitucional tutelado, sin embargo, la ausencia de condiciones mínimas de integridad electoral (evidenciada por la represión sistemática, el desplazamiento forzado y la supresión de los derechos civiles) invalida cualquier pretensión democrática; la eventual concesión de reconocimiento a estas elecciones parciales entrañaría el riesgo de consolidar la autocracia, ignorando que tanto la ciudadanía en el territorio como la diáspora desconocen un proceso comicial viciado desde sus bases constitucionales.

Bibliografía consultada

AAPP. (12 de Agosto de 2026). *Assistance Association for Political Prisoners*. Obtenido de aappb.org: <https://aappb.org/>

Anaya, A. (25 de Marzo de 2013). *Nexos*. Obtenido de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/20-anos-sin-la-absurda-clausula-de-gobernabilidad/>

ANFREL. (11 de Marzo de 2022). *Myanmar's junta switch to PR system beneficial only to them*. Obtenido de Asian Network for Free Elections:

<https://anfrel.org/myanmars-junta-switch-to-pr-system-beneficial-only-to-them/>

Becerra, P. (2016). Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas. *Polis*, 1(1), 139-160.

Carmona, D. (s.f.). *Memoria Política de México*. Obtenido de <https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/15121986.html>

Cerroni, U. (1991). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado Social, Estado de cultura*. Alianza Editorial.

Constitutionnet. (Septiembre de 2022). *Constitutional history of Myanmar*. Obtenido de constitutionnet: <https://constitutionnet.org/country/myanmar>

Croissant, A. (21 de Abril de 2021). *Transforming Civil-Military Relations: Myanmar in Comparative Perspective*. Obtenido de Stimson: https://www.stimson.org/2021/transforming-civil-military-relations-myanmar-in-comparative-perspective/#elementor-toc__heading-anchor-10

Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ediciones Ariel.

Freidenberg, F., & Gilas, K. (13 de marzo de 2023). *¿Qué significa la reforma electoral del plan B para la democracia mexicana?* Obtenido de Centro de Estudios Políticos y Constitucionales : <https://www.cepc.gob.es/blog/que-significa-la-reforma-electoral-del-plan-b-para-la-democracia-mexicana>

Global Justice Center. (Noviembre de 2012). *The 2008 Constitution Breaches Myanmar/Burma's Binding Obligations under International Law Including the United Nation's Charter*. Obtenido de Global Justice Center: <https://wordpress-537312-2488108.cloudwaysapps.com/temp-uploads/2016/07/2008ConstitutionBreaches.pdf>

INE. (15 de Octubre de 2025). *CENTRAL ELECTORAL*. Obtenido de <https://centralectoral.ine.mx/2025/10/15/reforma-electoral-debe-ser-una-oportunidad-de-mejorar-el-sistema-electoral-consejera-carla-humphrey/>

Maitret, A. (Agosto de 2022). *Voz y Voto*. Obtenido de <https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/otra-reforma-para-que>

Martín, J. (2023). La muerte judicial del "Plan B": certeza inmediata y riesgos futuros. *Estudios Sociológicos*, 1-18.

- Marván, M. (2026). *El papel del Poder Legislativo en la democracia mexicana*. IJ / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Ortíz, I. (26 de Julio de 2024). *El Diario NTR*. Obtenido de https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=217087
- Roznai, Y. (2020). *Reformas constitucionales inconstitucionales: los límites al poder de reforma*. Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, C. (2022). Oposición política, movimientos sociales y apertura controlada: la reforma electoral de 1963 en México. *Revista Historia Autónoma*(20), 91-109. <https://doi.org/https://doi.org/10.15366/rha2022.20.005>
- Santos, A. (24 de Abril de 2026). *El Tatmadaw apuesta por una mayor transición controlada en Myanmar*. Obtenido de Descifrando la guerra: <https://www.descifrandolaguerra.es/tatmadaw-transicion-controlada-myanmar/>
- Shine, T. (10 de Junio de 2025). *Authoritarian Legacy: Myanmar's Military and the Failure of Professionalization*. Obtenido de Small Wars Journal: <https://smallwarsjournal.com/2025/10/06/authoritarian-legacy-myanmar-military/>
- Siddiqui, U. (16 de Marzo de 2026). *El parlamento de Myanmar, dominado por un partido pro - militar, se reúne después de 5 años*. Obtenido de Al Jazeera: <https://www.aljazeera.com/news/2026/3/16/myanmar-parliament-dominated-by-pro-military-party-convenes-after-5-years>
- Zerega, G. (23 de Febrero de 2023). *El Senado aprueba el "plan B" de la reforma electoral de López Obrador*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/mexico/2023-02-23/el-senado-aprueba-el-plan-b-de-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador.html>
- Zerega, G. (23 de Febrero de 2023). *Menos poder para el INE y más libertad para las campañas: las claves del "plan B" de la reforma electoral*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/mexico/2023-02-23/menos-poder-para-el-ine-y-mas-libertad-para-las-campanas-las-claves-del-plan-b-de-la-reforma-electoral.html>