

**Anatoly Borovkov**

*Doctor titular (Politología), ILA  
Director de la revista Iberoamérica  
iberoamerica@ilaran.ru*

**Anatoly Borovkov**

*Institute of Latin American  
Studies (Russia)*

## **MÉXICO – RUSIA: EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**

**(Análisis comparativo)\***

**Resumen:** *En el artículo se estudia el desarrollo de los sistemas electorales mexicano y ruso, los rasgos comunes y las peculiaridades en las legislaciones correspondientes de ambos países. Especial atención es prestada a los mecanismos, capaces de evitar la práctica de falsificación de los resultados de las elecciones. Se destaca, que algunos elementos de la experiencia electoral de México en el transcurso de muchos años bien pueden ser aplicados en la práctica electoral de Rusia, cuya experiencia cuenta todavía con un período bastante corto.*

**Palabras clave:** *México, Rusia, legislación electoral, leyes sobre partidos políticos, elecciones.*

## **MEXICO-RUSSIA: EVOLUTION OF THE ELECTORAL SYSTEMS**

**(Comparative analysis)**

**Abstract:** *The article considers the development of the Mexican and Russian electoral systems, the similarities and differences in the respective legislations of the two countries. Particular attention is paid to the mechanisms to overcome the practice of electoral fraud. It is noted that many years of electoral experience in Mexico in a number of positions can be applied to the Russian electoral practice, which counts a relatively short period.*

**Key words:** *Mexico, Russia, electoral legislation, laws on political parties, elections.*

---

\* Traducción del artículo publicado en la revista rusa *Латинская Америка* № 4, 2015.

La rica experiencia electoral de los países democráticos constitucionales demuestra, que con similares resultados de la votación la representación de las fuerzas políticas o de algunos candidatos en los organismos del poder legislativo y ejecutivo puede variar sustancialmente según el sistema electoral, que existe en el momento dado en cada país concreto\*.

El hecho de que el carácter de los sistemas electorales puede cambiar radicalmente la correlación de fuerzas políticas había sido comentado por los conocidos politólogos Maurice Duverger, Arend Lijphart, Rein Taagepera y Matthew Shugart.

Por lo tanto el sistema electoral era considerado por ellos como una característica del sistema político más sujeta a manipulaciones, como su componente más móvil<sup>1</sup>.

Y Giovanni Sartori en su trabajo "*Political Development and Political Engineering*" ("Desarrollo político e ingeniería política") señalaba que con las reglas electorales es más fácil manipular con propósitos políticos e, incluso, influir en la estructura de la competencia entre partidos<sup>2</sup>.

El carácter universal de tales conclusiones resulta especialmente propio para los países con democracias inmaduras, que se encuentran en la etapa transitoria del desarrollo democrático, a los cuales, entre otros, pertenecen México y Rusia. Entre Rusia y México hay muchas similitudes en el desarrollo histórico. No obstante, a pesar del aparente parentesco de los eventos, que tuvieron lugar en ambos países en el transcurso del siglo XX, son bien evidentes las profundas

---

\* Como entre los politólogos no existe una determinación común del sistema electoral, en el presente artículo bajo este término se entiende la legislación electoral, planteamientos constitucionales sobre las elecciones y la práctica, que se ha formado.

diferencias en su contenido interno. Ello se refiere, en gran medida, también a la evolución de sus sistemas electorales.

## MÉXICO

Es notable, que la “democracia”, “elecciones efectivas y no reelección” figuraban entre las principales consignas, que movilizaron al pueblo mexicano a la Revolución de los años 1910–1917, y que fueron fijadas en la Constitución de 1917. No obstante, a lo largo de muchos años invariablemente se practicaba sólo una de ellas: la no reelección para segundo periodo presidencial. En lo que concierne a las dos consignas restantes, hasta los fines del siglo pasado éstas seguían siendo objeto de una lucha tenaz de todas las fuerzas democráticas del país en condiciones de la democracia formal y del autoritarismo real basado en el poder ilimitado del presidente del país – el **presidencialismo**. Era precisamente el sistema electoral el principal instrumento de las autoridades para conservar su poder cuando existían las instituciones democráticas formales. Así, por ejemplo, en el período posterior a la revolución y hasta el año 1946 en México seguía vigente la ley electoral del año 1917, la más democrática (en comparación con las leyes posteriores), que admitía la formación y la participación en los comicios de cualquier partido político, sin importar el número de sus militantes. Gracias a ello en el período del año 1919 al 1945, además del Partido Nacional Revolucionario (PNR) gobernante, de orientación social-demócrata, se crearon el Partido Comunista Mexicano, el sinarquista Partido Fuerza Popular (PFP) y el partido social-cristiano de la derecha Partido Acción Nacional (PAN). No había necesidad de cambiar esta ley, ya que la oposición no representaba amenaza alguna para la “familia

revolucionaria” que se encontraba en el poder y que había monopolizado el derecho a continuar las transformaciones revolucionarias por medio de reformas pacíficas, ganándose con ello la más alta popularidad en el país\*.

Tal necesidad surgió a fines de los años 30, cuando el general Juan Almasán, procedente del PNR, formó su Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) e intervino como candidato en las elecciones presidenciales del año 1940, creando una seria amenaza para la victoria del candidato gubernamental. Para evitarse casos semejantes el bloque del partido gubernamental se planteó la tarea de crear una oposición controlada. Por eso en el año 1946, cuando el PNR fue transformado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), medio año antes de las elecciones ordinarias, a la ley electoral se introdujo un cambio, según el cual para obtener el registro un partido político tenía que contar con no menos de 30 mil militantes<sup>3</sup>. El derecho a organizar y celebrar las elecciones, a concederles o negarles el registro a los partidos le era concedido a la Secretaría de Gobernación, la cual, guiándose por objetivos políticos, rebajaba temporalmente la barrera de registro hasta 10 mil militantes para admitir a las elecciones a los partidos pequeños, pero leales, creándoles así un contrapeso al PAN y PFP, que iban cobrando fuerzas. Pero cuando en las elecciones generales del año 1952 el candidato gubernamental a presidente obtuvo el porcentaje de votos más bajo después del triunfo de la revolución de 1917 (el 74,3%), se introdujo en la ley electoral una nueva enmienda, que elevaba el requisito a la composición numérica de los partidos

---

\* En 1928 solo fue introducida una inmienda que prolongaba el período presidencial de 4 a 6 años.

hasta 75 mil militantes<sup>4</sup>. A causa de ser tan alta la barrera electoral, en el año 1961 de los 178 escaños sólo seis quedaron ocupados por representantes de la oposición (en la cámara alta del parlamento la misma nunca fue representada hasta la segunda mitad de los años 80).

En el año 1963 para corregir la situación y mostrar la legitimidad del régimen se recurrió a una reforma de la legislación electoral. Según nuevo reglamento los partidos minoritarios, que participaron en las elecciones, pero que no obtuvieron ni un sólo curul o menos de 20 mandatos, se les concedían curules adicionales (pero no más de 25), los así llamados “diputados de partido”, siempre y cuando la cantidad total de votos reunidos por cada uno de ellos superara la barrera electoral del 2,5% más un mandato por cada 0,5% de votos obtenidos adicionalmente<sup>5</sup>. Eso todavía no significaba la introducción de un sistema proporcional. Al igual que antes, los comicios se celebraban según el principio mayoritario, o sea, por circunscripciones uninominales. Sin embargo, también el reglamento sobre los “diputados de partido” con frecuencia era infringido y dependía de la decisión de las autoridades. Así, por ejemplo, en las elecciones parlamentarias del año 1970 los candidatos del Partido Popular Socialista (PPS) y del PAN no ganaron en ninguna de las circunscripciones uninominales. Sin embargo, el leal PPS, que reunió en los comicios el 1,3% de votos, recibió 10 escaños para sus “diputados de partido”, mientras que el PAN de la oposición, que recibió el 14% de votaciones, obtuvo tan sólo 20 escaños. Además, se practicaba la transferencia de una parte de los votos sobrantes, obtenidos por el partido gobernante, a los partidos leales, los así llamados

“satélites”<sup>\*</sup>, que formalmente eran considerados como opositores, pero que siempre votaban a favor del PRI.

De esta manera, a partir del año 1946, por medio de distintas enmiendas en la legislación electoral, se establecía el control sobre la oposición, se regulaba su peso político y la distribución de fuerzas en el órgano legislativo del país, donde en el transcurso de 24 años se formó la posición dominante del PRI y la representación extremadamente insignificante (35 de los 213) de otros tres partidos políticos (el PAN, el PPS y el PARM)<sup>6</sup>.

El año 1968, cuando se produjo el fusilamiento masivo de estudiantes, que intervenían por las reformas democráticas, fue el año crucial en lo referente a la confianza del electorado mexicano a su gobierno y al partido gobernante, año, cuando quedaron en descubierto las contradicciones, que maduraban entre la democracia formal y el autoritarismo real. Además, el año fue crucial para las reformas políticas. Mientras que antes, estas reformas se realizaban desde arriba para legitimar el régimen, todas las posteriores, cuyo objeto más importante fue el código electoral, se llevaban a cabo bajo la presión de la oposición, de la opinión pública nacional y extranjera y de la situación socioeconómica concreta, que se formaba en el país.

Para mantener el control sobre la situación se recurrió a la táctica de las reformas preventivas y de la democracia dosificada, lo que se plasmó en las reformas constitucionales de los años 1971, 1973 y 1977. En este periodo quedaron bajados los requisitos cuantitativos para el registro de los partidos (de 75 a 65 mil militantes) y la barrera electoral de votos obtenidos (del 2,5 al 1,5%) para mantener el el registro<sup>7</sup>. Se establecía un

---

<sup>\*</sup> Los ya mencionados PPS y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

sistema de votación proporcional según el principio plurinominal, de 237 a 400 diputados se aumentaba la cámara baja y se instituía la Comisión Federal Electoral para organizar y celebrar las elecciones. Gracias a estas reformas en el período de 1979 a 1985 además del PRI, PAN, PPS y PARM pudieron integrar la cámara baja del congreso otros cinco partidos, incluido el comunista<sup>8</sup>.

A pesar del notable progreso, estas reformas, en su esencia, seguían siendo otra porción de concesiones con la finalidad de acomodar la situación política a las nuevas condiciones y mantener el monopolio político del partido gobernante. Lo reconoció el propio Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, que fue el autor de la reforma de 1977, declarando que para fortalecer el existente modelo del Estado era necesario disminuir la brecha entre el Estado y la sociedad civil, abrir nuevos canales para alcanzar el máximo consenso y legitimidad, **sin destruir, naturalmente, la estructura del control vertical, basada en el sistema del partido oficial dominante**<sup>9</sup>.

Además, las reformas no establecían mecanismos, que excluyeran el fraude electoral practicado durante muchos años. A medida que se reforzaba el control estatal sobre el proceso electoral, tal práctica se manifestaba en formas más tácitas. El fraude era facilitado por la propia composición de las comisiones electorales de todos los niveles, donde la aplastante mayoría estaba formada por representantes del partido gobernante y funcionarios estatales, que también eran militantes del PRI. Así, por ejemplo, la recién formada Comisión Federal Electoral era encabezada por el mismo secretario de Gobernación, y de los ocho integrantes de ésta sólo uno (miembro del PAN) representaba a la oposición. De acuerdo al mismo principio eran formadas las comisiones electorales de

localidades. Incluso en el caso de una convincente victoria de los candidatos del partido gobernante estas comisiones les sumaban votos adicionales para mayor convicción de su gran popularidad, igual como se practicaba también en la Unión Soviética. Por ejemplo, en el año 1976 José López Portillo, candidato gubernamental a presidente, según los datos oficiales, recibió el 92,27% de votos<sup>10</sup>. Todo ello provocaba la desconfianza de los electores hacia las tecnologías electorales. Del año 1982 a 1985 el absentismo creció en el país del 27% al 50%<sup>11</sup>.

La legislación electoral mexicana experimentó cambios sustanciales en la segunda mitad de los años 80, cuando la profunda crisis económico-financiera y de la deuda, así como las graves consecuencias sociales de las reformas neoliberales provocaron la brusca reducción de la base electoral del bloque de Estado y partido gobernante a la par con la creciente influencia de la oposición.

En diciembre del año 1986 el parlamento mexicano aprobó el nuevo Código federal electoral, según el cual la mitad del Senado tenía que ser renovada cada tres años, conservándose seis años el término de los elegidos. La composición de la cámara de diputados se aumentaba de 400 a 500 personas, los que al igual que antes, se elegían para tres años. De 100 a 200 aumentaba el número de diputados, que se elegían por circunscripciones plurinominales. La autolimitación del partido gobernante con 350 diputados, incluso en caso de que reciba mayor cantidad de votos, era presentada como importante concesión a los opositores y como un valiente gesto del PRI. Una importante cláusula de la nueva ley era la institución del **Tribunal Electoral**, al cual se podía dirigir las quejas en caso



de haber infracciones en el curso de los comicios y del cálculo de votos.

Sin embargo, la nueva ley, que entró en vigor en el año 1987, defraudó las esperanzas, que en ésta se cifraban. Las elecciones generales del 6 de julio de 1988 resultaron las más escandalosas en toda la historia del partido gobernante, y Carlos Salinas de Gortari, que “triunfó” en ellas – el más ilegítimo presidente en la opinión pública mexicana y mundial. Es que las comisiones electorales seguían siendo controladas por miembros del PRI. Lo mismo concernía al Tribunal Electoral, donde las quejas se estudiaban sólo a base de actas notariales, mientras que los plazos de presentación de dichas actas eran extremadamente limitados. Así, de las 580 quejas, presentadas al tribunal, sólo 57 fueron aceptadas y la decisión del tribunal para cambiar los resultados de las votaciones se pudo lograr solamente sobre algunas de estas quejas<sup>12</sup>. No obstante, también tales sentencias fueron anuladas por el **Colegio federal electoral**, formado, al igual que antes, sobre la base de los diputados recién elegidos con el fin de aprobar definitivamente el resultado de las elecciones. O sea, prácticamente, los nuevos diputados aprobaban la elección de ellos mismos. Y como el PRI conservaba la mayoría, el Colegio aprobaba o desaprobaba las decisiones del Tribunal Electoral, partiendo de los intereses de la mayoría. Las elecciones del año 1988 asestaron un serio golpe contra el sistema del poder, desacreditándolo definitivamente y cambiando notablemente la correlación de fuerzas políticas en el país<sup>13</sup>.

Bajo la presión tanto de las fuerzas de izquierda como de derecha, que intervenían en frente unida por la democratización del sistema electoral, en agosto del año 1990 fue aprobado el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales (COFIPE). El cambio sustancial de la legislación anterior constituía la suprimación de la Comisión Federal Electoral y la fundación del Instituto Federal Electoral (IFE), que funcionaba permanentemente. El órgano vector del IFE, el Consejo general, era, sin lugar a dudas, un organismo más representativo y colegial, sin embargo, también en éste se conservaba el desequilibrio a favor del partido gobernante en relación de 13 a 8<sup>14</sup>. Ello le dio a la oposición razones para poner en tela de juicio los resultados de las elecciones parlamentarias del año 1991, cuando el partido gobernante recuperó la mayoría calificada, ganando 320 curules de diputados<sup>15</sup>.

Debido a la reforma política del año 1993 la máxima diputación de un partido se reducía del 70% al 63% escaños, lo que privaba a cualquier partido de la mayoría constitucional. El número de los senadores se aumentaba de 64 a 128. El Tribunal Electoral se convertía en última y máxima instancia en la solución de litigios durante las elecciones del poder legislativo y ejecutivo. Mientras que el Colegio Federal Electoral, compuesto por 500 diputados, seguía siendo árbitro máximo sólo cuando se trataba de las elecciones presidenciales. Se ampliaba el financiamiento de los partidos y el tiempo gratis, que se les concedía en la radio y la televisión, etc.<sup>16</sup>

La misión de la reforma política del año 1993 era elevar la legitimidad de las elecciones generales, que estaban por celebrarse en el año 1994. Por primera vez su organización y celebración no estaba a cargo del secretario de Gobernación, sino del IFE; y también por primera vez se utilizaron credenciales electorales con fotos de electores y tinta especial para huellas dactilares. Se admitieron a los comicios no sólo observadores nacionales, sino también extranjeros, lo que antes

se consideraba como ingerencia en los asuntos internos del país. La reforma de turno contribuyó a que la oposición aumentara su representación en la cámara baja del congreso de 180 a 200 diputados, en la alta – de 4 a 33 senadores, ganando también puestos de gobernadores en cuatro estados del país<sup>17</sup>.

Sin embargo, la nueva ley electoral también suscitó toda una serie de quejas de parte de la oposición y de la prensa extranjera. La necesidad de seguir democratizando el sistema político mexicano se dictaba objetivamente por la lógica de la liberalización económica. Ésta tenía que servir de suplemento político para la unión económica de México con EE.UU. y Canadá dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El problema de la democratización política intervenía como piedra de tropiezo también durante la elaboración del acuerdo de México con la Unión Europea. Tales circunstancias junto con la permanente presión de la oposición interna, fortalecida sustancialmente, y de la sociedad civil impulsaron a la administración del nuevo presidente Ernesto Zedillo a iniciar una reforma política bastante audaz, que cambió 19 artículos de la Constitución.

La ley electoral renovada (COFIPE) reducía la máxima representación de un partido del 63 al 60%, o sea, de los 500 diputados a 300. Por primera vez se instituían las elecciones plurinominales al senado. 64 de los 128 senadores se elegían según el sistema mayoritario (uninominal) por 2 de cada estado, 32 se designaban por los partidos, que ocupaban el primer lugar entre los partidos minoritarios durante las elecciones en uno u otro estado, y los 32 escaños restantes se distribuían proporcionalmente según los votos obtenidos por cada uno de los partidos en la única circunscripción plurinomial nacional<sup>18</sup>. Además de ello se reducían más que dos veces los requisitos de

la composición numérica de los partidos para su registro. El Estado rehusaba el control directo y la ingerencia en el proceso electoral, transfiriendo tales funciones a los propios partidos políticos, ya que del IFE se excluía el representante del poder ejecutivo, y su Consejo general se elegía con 2/3 de votos de la cámara de diputados por presentación de los propios grupos parlamentarios. Además por primera vez la correlación de fuerzas dentro del IFE cambiaba no a favor del partido gobernante. En el Consejo general le pertenecían tan sólo 2 puestos, mientras que los 7 puestos restantes se repartían entre los representantes del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Tribunal electoral recibía el status del organismo judicial independiente dentro de la Federación y se reconocía como máxima y definitiva instancia para solucionar los litigios concernientes a las elecciones, con el derecho de abrir los paquetes, revisar las actas de las comisiones electorales, introducir cambios en los protocolos de las comisiones o declararlos carentes de validez. Además, se le transfería el derecho a evaluar y a aprobar definitivamente los resultados de la votación al elegirse el presidente del país. De tal manera el Colegio electoral de la Cámara de diputados se eliminaba como instituto y como organismo máximo para aprobar los resultados de las elecciones.

La reforma política del año 1996 abrió nuevas posibilidades para la oposición, lo que cambió sustancialmente la correlación de fuerzas, perdiendo definitivamente el partido gobernante su monopolio no sólo en el poder legislativo, sino también en el ejecutivo. En el país se formó un sistema realmente pluripartidista (mejor dicho tripartidista, formado por el PRI, PAN y PRD) no sólo a nivel legislativo, sino también a nivel ejecutivo del poder<sup>19</sup>.

Las elecciones del año 2000 fueron el momento culminante, cuando por primera vez en más de 70 años de su existencia el partido gobernante había perdido el puesto de presidente del país, cediéndolo al partido opositor PAN. Y aunque las causas profundas de ello eran provocadas por toda una serie de factores de carácter socioeconómico y moral<sup>20</sup>, uno de las más importantes de ellas había sido también la nueva ley electoral, que contribuyó a la celebración de comicios relativamente honrados con el más amplio control de parte de todos los partidos políticos y con el mínimo fraude de los resultados de votación.

Vicente Fox Quesada, el nuevo presidente de México, que proclamó el rumbo hacia la profundización de la democratización del país, dio en este sentido una serie de importantes pasos legislativos<sup>21</sup>. Sin embargo, la reforma de turno en el sistema electoral fue procedida por su sucesor Felipe Calderón Hinojosa, que ganó en los comicios del año 2006 con la mínima ventaja de 0,57% de votos\* frente al candidato del PRD, partido de centroizquierda, cosa que colocó en tela de juicio la legitimidad del nuevo presidente.

En febrero de 2008 se aprobó el nuevo COFIPE, que fue precedido por la reforma constitucional de nueve artículos de la Ley Fundamental. El COFIPE ampliaba los derechos del IFE, cambiaba su estructura y el orden de elección del grupo director, elevaba la responsabilidad ante el Tribunal Electoral por infracciones durante el escrutinio de votos. Un significativo planteamiento de la nueva ley fue la concesión a los partidos políticos del derecho al recuento completo de votos cuando la

---

\* La legislación mexicana no prevé la segunda vuelta de votación y reconoce la victoria del candidato que obtuvo la mayoría relativa, aunque sea la más mínima, de votos.

diferencia entre dos candidatos principales es menor del 1% de votaciones<sup>22</sup>.

No será una exageración si decimos, que las medidas adicionales para perfeccionar la legislación electoral desempeñaron un importante papel en la creación de condiciones equitativas para los partidos políticos, que estaban compitiendo en las elecciones generales del año 2012, contribuyeron al abandono del Olimpo político por parte del PAN y al retorno del PRI, el cual, sin embargo, ocupó tan sólo 212 escaños de los 500 en la Cámara de diputados, y 52 de los 128 – en el Senado<sup>23</sup>. De los 32 puestos de gobernadores el PRI gobernante obtuvo sólo 19<sup>24</sup>.

La actual administración de Enrique Peña Nieto también hizo su aporte al perfeccionamiento del sistema electoral. Como el resultado de la reforma del año 2013 el IFE fue transformado en el *Instituto Nacional Electoral* (INE), que a partir del año 2015 se encargará sólo de las elecciones federales y coordinará el trabajo de todas las comisiones electorales a nivel local (estados y municipios). Al igual que antes, sus integrantes serán elegidos por 2/3 de la Cámara de diputados. Una sustancial innovación de esta reforma fue la renuncia de la práctica de muchos años de la no reelección de diputados y senadores para segundo período seguido. A partir del año 2015 los diputados podrán ser reelegidos hasta cuatro períodos seguidos, o sea, hasta 12 años, y los senadores hasta dos períodos seguidos. Lo que también significa 12 años<sup>25</sup>. Según la opinión de muchos observadores ello podría ser un precedente también para la reelección del presidente del país para segundo período de 6 años.

El presente análisis demuestra que el actual sistema electoral de México se ha formado como resultado de un largo proceso de

su democratización, el cual cobró mayor fuerza debido a la presión desde abajo en condiciones de la crisis económica de los años 80–90 del siglo pasado y a la debilitación de las posiciones del bloque gobernante, lo que provocó el derrumbe del monopolio político de un partido, el relevo de los partidos gobernantes, el establecimiento de un sistema del poder tripartidista y, al fin de cuentas, la profundización de la democracia en el país.

## RUSIA

A diferencia de México, donde después de la Revolución de 1910–1917 con el formal (*de jure*) sistema político pluripartidista se formó un real (*de facto*) sistema de poder monopartidista, en la Unión Soviética y en Rusia, en particular, como resultado de la Revolución de 1917 se proclamó la dictadura del proletariado, que estableció *de facto* y *de jure* un sistema político monopartidista, representado por el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), que organizaba elecciones sin alternativa y sin institutos y procedimientos de competencia alguna.

El sistema monopartidista, que duró, al igual que en México, más de 70 años, se sometió a la revisión sólo en el período de la “*perestroika*” (“reestructuración”) de los años 80–90 del siglo pasado, cuando, además del PCUS, aparecieron otros partidos políticos. Se formaban después de los agitados acontecimientos, provocados por la desintegración de la URSS y por la transición del totalitarismo a la democracia. Estos partidos, que se oponían al PCUS y rechazaban la ideología comunista, se creaban espontáneamente en torno a un líder, sin ofrecer nuevos programas o ideologías de alternativa.

Los partidos progubernamentales, que relevaban uno al otro: “Vybor Rossii” (*Opción de Rusia*), “Nash dom Rossiya” (*Nuestra Casa Rusia*) y luego el actual “Edinaya Rossiya” (*Rusia Unida*) carecían de una ideología bien definida, se instituían desde arriba de la nomenclatura administrativa y, al comienzo, ocupaban en las elecciones parlamentarias el segundo, y hasta el tercer lugar. Y sólo en diciembre del año 2003, cuando *Rusia Unida (RU)* intervino bajo banderas del alto rating de Vladímir Putin, éste pudo ocupar las posiciones de líder, las que retiene hasta los días de hoy. Así que en Rusia, al igual que en México, como el eje del sistema político se hizo el **presidencialismo**, que significa el poder ilimitado del presidente vigente, cuyas instrucciones se cumplen sin objeción por el partido gobernante.

Como uno de los instrumentos más importantes para preservar las posiciones del bloque gobernante estatal-partidista, además de toda una serie de factores subjetivos y objetivos, interviene el sistema electoral. El actual sistema electoral de la Federación de Rusia (FR), que se formaba prácticamente desde cero, comenzó a componerse en el período de la “*perestroika*”, en 1988. Desde aquel entonces en la ley sobre elecciones y referéndum prácticamente cada año se introducían numerosos cambios y adiciones. Sólo desde 2002 al 2013 esta ley experimentó más de 50 redacciones. Así pues, todas las elecciones parlamentarias (de los años 1993, 1995, 1999, 2003 y de 2011) a la Duma Estatal (DE) (*Cámara de diputados*) se celebraban de acuerdo con una nueva ley.

Se alternaba el término de mandato de los diputados de dos a cuatro, y luego hasta cinco años. Cambiaba también el sistema de su elección del mixto (uninominal y plurinominal) al sólo plurinominal por las nóminas de los partidos, y luego, a partir



del año 2016, se volverá al sistema mixto. Cambiaba también la barrera electoral para las elecciones a la DE primero del 5% al 7% y de nuevo al 5% a partir de 2016. Lo mismo se refiere a las elecciones de gobernadores. Al comienzo se elegían por votación directa, luego, después del año 2005, – por presentación del presidente de la FR se elegían por órganos legislativos (representativos) de las entidades de la FR con el fin de consolidar “el poder vertical”, y a partir del año 2016 será restaurado el sistema de elecciones directas. Después del año 2011 fue modificado también el período constitucional del presidente de cuatro a seis años, como en México, con la sustancial diferencia de que, según la Constitución vigente, en Rusia el presidente puede ser elegido dos veces seguidas, mientras que en México solo para un período y solo una vez en su vida. Los señalados cambios son una evidencia de que en las condiciones de transición al sistema pluripartidista se buscaba la óptima combinación del proceso de democratización con el proceso del fortalecimiento del control político por parte de las autoridades del poder.

En la FR, a diferencia de México, no existe un código electoral a nivel federal. Las normas del derecho electoral se contienen en la Constitución de la FR y en numerosas leyes y actas jurídicas federales, regionales y municipales. Pero los planteamientos fundamentales, obligatorios para elecciones de cualquier nivel en todo el territorio de Rusia, están plasmados en la Ley Federal del 12.06.2002 № 67-F3 “Sobre las garantías fundamentales de los derechos electorales y del derecho de los ciudadanos de la FR a participar en el referéndum”. Con los cambios y adiciones correspondientes<sup>26</sup>.

La complicación del procedimiento para presentar los candidatos, el aumento del requisito numérico para el registro de

los partidos (de 10 a 50 mil militantes), la elevación de la barrera electoral para pasar en la DE, el paso del sistema electoral mixto a las elecciones por nóminas de partidos – todo ello condujo a la liquidación de muchos partidos pequeños o al traspaso de éstos a la categoría de organizaciones sociales. Como resultado, a partir del año 2008 dentro de la DE de la FR se formó una estable representación de cuatro partidos políticos, o sea la ya mencionada RU, el Partido Comunista de la Federación de Rusia (PCFR), Rusia Justa (RJ) y el Partido Liberal-Democrático de Rusia (PLDR).

En la FR las actividades de los partidos políticos, admitidos a las elecciones, son financiadas por el presupuesto estatal, según el total de votos obtenidos por cada uno de ellos en las elecciones anteriores. Lo mismo concierne a los partidos, cuyo candidato a presidente había recibido un 3% de votos o más<sup>27</sup>. En México el dinero, designado del presupuesto estatal, es distribuido de manera siguiente: el 30% – en partes iguales, y el 70% restante – proporcionalmente a la cantidad de votos, obtenidos anteriormente<sup>28</sup>. El financiamiento de actividades, relacionadas con los preparativos, la organización y celebración de los comicios tanto en Rusia, como en México, se efectúa de los recursos del presupuesto federal y del presupuesto de los entes de federación correspondientes. Los principales distribuidores de estos recursos son las comisiones electorales. Y en lo que se refiere a los gastos en propaganda electoral, en México a los partidos, que participan en las elecciones, se les designa adicionalmente un 50% de su financiamiento anual al tratarse de comicios generales (elecciones de presidente y del parlamento) y un 30% al tratarse de elecciones parlamentarias<sup>29</sup>. Dicho financiamiento estatal se considera como el principal,

pero también se admite que los candidatos, partidos y uniones formen fondos propios.

En Rusia el partido político, que promueve la lista federal de candidatos, al igual que el candidato a presidente, promovido en circunscripción uninominal, “son obligados a formar fondos electorales”, que constituyen la principal fuente de financiamiento de sus campañas electorales<sup>30</sup>. Tales fondos se forman del dinero personal del candidato o de la unión política, de donaciones por parte de personas físicas o jurídicas y, parcialmente, de los recursos, asignados por la comisión electoral de nivel correspondiente. Además, la ley, al igual que en México, establece limitaciones sobre el monto de las donaciones y las fuentes de las mismas. No obstante, en las nuevas redacciones de la ley electoral de la FR se menciona cada vez menos el financiamiento por parte de comisiones electorales<sup>31</sup>. En lo que se refiere a las elecciones presidenciales, para compensar los gastos el partido recibe 20 rublos, multiplicados por el número de votantes a favor de su candidato, según los resultados de estas elecciones<sup>32</sup>.

En Rusia a cada candidato se le concede en el período de la campaña electoral igual cantidad de tiempo gratis en la radio y la televisión. No menos de la mitad del total de tiempo gratis tiene que ser concedido para celebrar discusiones, “mesas redondas” y otras actividades conjuntas<sup>33</sup>. En México el 30% del tiempo de transmisiones es distribuido en partes iguales entre todos los participantes en los comicios, y el 70% – proporcionalmente a la cantidad de votos, recibidos en las elecciones anteriores<sup>34</sup>.

A diferencia de la ley mexicana, la ley electoral rusa no establece limitación cuantitativa de representación de un partido en el parlamento. Esto le permitió a la RU a obtener en la DE de

quinta convocatoria (años 2008–2011) no sólo la mayoría calificada (226 escaños), sino también la mayoría constitucional (315), o sea más de 2/3 del cuerpo legislativo formado por 450 personas<sup>35</sup>. Según los resultados de las últimas elecciones del año 2011 la RU gobernante recibió 238 escaños (el 52,9%), el PCFR – 92 (20,44%), la RJ – 64 (14,22%) y el PLDR – 56 (12,44%)<sup>36</sup>. O sea, en la actual Duma de sexta convocatoria (2011–2016) la RU sigue conservando la mayoría calificada, lo que le permite aprobar unilateralmente cualquiera ley. Y si tomamos en cuenta que los demás partidos parlamentarios, salvo el PCFR, pueden ser comparados con los partidos-satélites mexicanos de los años 40–80, el partido gobernante tampoco tiene problemas en presentar semejantes enmiendas en la constitución.

La legislación de Rusia no prevé limitaciones temporales para el cuerpo legislativo, como está establecido en México. Por ello muchos diputados y, en especial, dirigentes de los partidos, continúan siendo miembros inalterables de la DE en el transcurso de más de 20 años.

La sustancial diferencia entre dos sistema electorales consiste también en la formación de las cámaras altas del parlamento. Mientras en México los senadores son elegidos por votación directa de cada estado, según los sistemas mayoritario y proporcional para el período de seis años, en la FR cada región dirige a dos personas del poder ejecutivo, y a una persona – del legislativo por un período de mandato del órgano de poder correspondiente de la entidad federativa, que los había designado. En mayo de 2014 la DE aprobó el proyecto de ley sobre la incorporación del 10% de senadores de nivel federal adicionales, que serán designados por el Presidente de la FR. De tal manera, tanto en la cámara baja, como en la alta del

parlamento de Rusia los representantes del partido progubernamental y del poder ejecutivo forman la mayoría absoluta, al igual que ello ocurría en México en el transcurso de todo el período postrevolucionario, hasta los mediados de los años 80 del siglo pasado.

Lo mismo concierne a los miembros de la Comisión Central Electoral de la FR, los cuales, a diferencia del Instituto Nacional Electoral mexicano, no se eligen por el Congreso, sino se forman de 15 personas, cinco de las cuales son designadas por el Presidente de la FR, cinco – por el Consejo de Federación (cámara alta) y otros cinco – por la Duma (una persona de cada una de las fracciones), lo que también evidencia, que en su composición la mayoría absoluta corresponde a los representantes del poder ejecutivo<sup>37</sup>.

Hasta hace poco parecía ser más democrática la composición de las comisiones electorales de las entidades federativas, municipales, distritales, territoriales (8–12 personas) y departamentales (primarias) (6–8 personas), las cuales se forman a base de propuestas de los partidos, que integran la DE, y del órgano legislativo de formaciones territoriales correspondientes, y luego se aprueban por comisiones electorales superiores<sup>38</sup>. Hasta marzo de 2014 la parte de funcionarios estatales y municipales en las comisiones no podía ser mayor de 1/3 de su composición total. Pero en marzo de 2014, por recomendación de la Comisión Central Electoral (CEC) tal parte fue aumentada hasta 1/2, cosa que ya habla por sí misma<sup>39</sup>.

La composición de las comisiones electorales de bajo a alto desempeña el papel clave en la determinación de los resultados de las elecciones. Pues, la solución de problemas litigiosos, el estudio de las infracciones y la formación de listas definitivas, que se envían a las comisiones superiores, depende por

completo de cuáles son las fuerzas políticas, cuyos intereses representa la mayoría de los miembros de las comisiones. Incluso en caso de un recuento de votos absolutamente justo, el propio hecho de que en las comisiones predominan representantes de las fuerzas gubernamentales le da pié no sólo a la oposición sino también a la opinión pública para poner en tela de juicio los resultados oficiales de la votación.

En este sentido, inclusive hasta el fin del siglo pasado México gozaba de la mala fama y se sometía a severas críticas. La situación comenzó a cambiar sustancialmente en los años 90, cuando se instituyeron no sólo el independiente Instituto Federal Electoral, sino también el Tribunal Electoral, donde el partido gobernante está representado al igual que los demás partidos y se encuentra en minoría, mientras que el poder ejecutivo no tiene representación alguna. Las decisiones del Tribunal Electoral son definitivas para corregir las infracciones, recontar los boletines o anular los resultados de la votación y condenar a los culpables del fraude.

En la FR las quejas acerca de infracciones cometidas primero se dirigen a la comisión electoral del departamento. Sus decisiones, acciones o inacción se estudian en comisiones electorales superiores, las cuales, antes de aprobar los resultados de la votación, pueden anular la decisión de las comisiones inferiores, modificar los resultados de la votación o reconocerlos de inválidos. Sólo en caso de una decisión insatisfactoria de las comisiones electorales superiores el demandante, trate de persona física o jurídica, puede apelar al juzgado, el cual puede reconocer o anular las decisiones de las comisiones correspondientes. Las decisiones de las comisiones departamentales pueden ser impugnadas en los juzgados distritales, las decisiones o inacciones de comisiones electorales

de las entidades federales – en las cortes supremas de las repúblicas, de las comisiones territoriales, regionales, de las ciudades a nivel federal - en cortes de las regiones autónomas y de las circunscripciones. Las decisiones de la Comisión Central Electoral se apelan en la Corte Suprema de la Federación de Rusia<sup>40</sup>.

De tal forma, el procedimiento de impugnación de los resultados de votación, vigente en la FR, resulta ser extremadamente complicado: las decisiones iniciales dependen de las comisiones electorales, donde predominan representantes del poder ejecutivo, y las definitivas – de las cortes, cuya independencia e imparcialidad siguen siendo bien dudosas.

El presente análisis comparativo demuestra que, a diferencia de México, donde el sistema electoral vigente es el resultado de un largo, casi secular, proceso de su democratización, que sucedía en gran medida bajo la presión desde abajo, en la FR tal sistema se está formando a lo largo de los últimos 20 años por iniciativa desde arriba tratando de combinar los procedimientos democráticos con el reforzamiento o la preservación del sistema de poder vertical. Por eso se están observando bruscas vacilaciones desde reglas electorales relativamente liberales hasta reglas más recias, y viceversa.

Es evidente que el sistema electoral de cada país representa un reflejo del desarrollo histórico, económico y social de la sociedad, así como del nivel de su cultura política. Por ello cualquiera calificación sencilla de semejantes sistemas no puede ser constructiva. Incluso un país como EE.UU., que desempeña el papel de democracia modelo, es administrado, como también algunos países europeos, por sólo dos partidos, presentados en el Congreso, y el Presidente del país, al fin y al cabo, no es elegido por el pueblo norteamericano, sino por el colegio de electores.

Por lo tanto, no sería correcto considerar el sistema electoral mexicano como un modelo digno de ser imitado.

Sin embargo, la gran experiencia, acumulada por México en el camino de la evolución de tecnologías electorales y, en particular, en el camino de lucha contra el fraude electoral, bien podría ser de utilidad al perfeccionarse el sistema electoral de la Federación de Rusia.

---

<sup>1</sup> Véase más: Duverger M. *Political Parties: their Organization and Activity in the Modern State*. New York. 1954; Lijphart A. *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford. 1995. P. 118-138; Taagepera R., Shugart M.S. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System*. New Haven. 1989. P. 4.

<sup>2</sup> Véase: Sartori G. *Political Development and Political Engineering // Public Policy*. Vol.17. Cambridge. 1968.

<sup>3</sup> Fernández Christlieb Paulina. *Elecciones y partidos en México*. México. 1986. P. 23.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 41-42.

<sup>5</sup> *Manual de los partidos de América Latina*. Madrid. 1997. P. 251.

<sup>6</sup> Véase más: Боровков А.Н., Шереметьев И.К. *Мексика на новом повороте экономического и политического развития*. М., 1999. С. 233.

<sup>7</sup> Fernández Christlieb Paulina. *Op.cit.* P. 44.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Reforma Política*, gaseta informativa de la Comisión Federal Electoral. México, abril-agosto de 1977. T. I. P. XI-XII.

<sup>10</sup> Véase: González Casanova P. *El Estado y los Partidos políticos en México*. México. 1988. P. 132-134.

<sup>11</sup> Fernández Christlieb Paulina. *Op. cit.* P. 219.

<sup>12</sup> *La Jornada*. México, 17.VIII.1988.

<sup>13</sup> Acerca de las elecciones de 1988 vea más detalles en: Боровков А.Н., Шереметьев И.К. *Указ. соч.* P. 244-250.

<sup>14</sup> Véase más: Núñez Jiménez A. *El nuevo sistema electoral mexicano*. México. 1991. P. 112-116.

<sup>15</sup> *Examen de la Situación Económica de México*. Septiembre de 1997. № 862. P. 373.

<sup>16</sup> Véase más información acerca de la reforma en: *El Nacional*. México, 24.IX.1993.



- 
- <sup>17</sup> Cedillo Ernesto. Primer Informe de Gobierno. Anexo. México, septiembre de 1995. P. 13.
- <sup>18</sup> Reforma político-electoral 1996. Panorama General de sus principales cambios e innovaciones. México. 1996.
- <sup>19</sup> Vea: Jornada, 15.I.1999.
- <sup>20</sup> Véase más en: Мексика: парадоксы демократизации. М., 2013. P 12-39.
- <sup>21</sup> Ibid. P. 100-105.
- <sup>22</sup> Véase más: Ibid. P. 110-111; Revista Mexicana de Derecho Electoral. 2012. N1. P. 3-26.
- <sup>23</sup> Wikipedia. LXII Legislatura del Congreso de la Unión de México.
- <sup>24</sup> Wikipedia. Gobernadores de México.
- <sup>25</sup> <http://mexico.cnn.com/2013/12/04/>
- <sup>26</sup> Véase más: Федеральный закон от 12 июня 2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // <http://base.garant.ru/184566/>)
- <sup>27</sup> Ley Federal № 95-F3 del 11 de julio del año 2001 “Sobre partidos políticos” (con adiciones y cambios). Capítulo VII, Artículo 33 // <http://base.garant.ru/183523/>
- <sup>28</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículos 56,78 // <http://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo>
- <sup>29</sup> Ibid. Artículo 78.
- <sup>30</sup> Véase más en: Федеральный закон от 22 февраля 2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Статья 10 // <http://base.garant.ru/70595878/>
- <sup>31</sup> Ley federal «Sobre las garantías básicas de los derechos electorales...». Artículo 58.
- <sup>32</sup> Ley federal «Sobre los partidos políticos». Capítulo VII, artículo 33 // <http://base.garant.ru/183523/>
- <sup>33</sup> Véase más en: Федеральный закон от 21июля 2005 г. №93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах... Статья 51, пункт 4.
- <sup>34</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 56.
- <sup>35</sup> Composición de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la FR de 1, 2, 3, 4, 5, 6 convocatoria // <https://ru.wikipedia.org/wiki>
- <sup>36</sup> Ibidem.
- <sup>37</sup> Véase: Ley federal «Sobre las garantías básicas de los derechos electorales...». Artículo 21.

<sup>38</sup> Ibid. Artículo 22.

<sup>39</sup> CEC. Recomendaciones metodológicas acerca del procedimiento de formación de comisiones electorales territoriales, de comisiones electorales de formaciones municipales, de comisiones electorales de circunscripción y de barrio (incluidos los cambios para el 26 de marzo del año 2014) cláusula 1.1.4 // [http://cikrf.ru/law/decree\\_of\\_ccc/2010/02/17/Zp101337.html](http://cikrf.ru/law/decree_of_ccc/2010/02/17/Zp101337.html)

<sup>40</sup> Véase: Ley federal «Sobre las garantías básicas de los derechos electorales...». Artículo 75.