



VI. EL SISTEMA ELECTORAL QUERETANO

Querétaro, a partir de la reforma constitucional local del 10 de agosto de 1978, consolidó un sistema electoral mayoritario segmentado. Por un lado, las elecciones de gobernador y de sus 18 ayuntamientos se desarrollan a través de la elección directa a una vuelta. Los ayuntamientos se integran por presidente municipal, síndico y regidores. El número de estos últimos depende del tamaño del municipio.¹⁹³ Por el otro, el Congreso del Estado, compuesto por 25 diputados, 15 electos en distritos electorales uninominales y 10 por el sistema de representación proporcional por el sistema de listas cerradas.

El sistema electoral después de 1977

El sistema electoral queretano fue modificado el 10 de agosto de 1978, como resultado de la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977, la denominada reforma política que introdujo, entre otros aportes sustanciales, la representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Acorde con dicho ajuste a nivel federal, el

¹⁹³ El artículo 19 de la Ley Electoral de Querétaro, vigente desde el 5 de diciembre de 2006, señala que en el ayuntamiento de Querétaro habrá ocho regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los municipios de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y el Márques, habrá siete de mayoría relativa y cinco de representación proporcional, en tanto que en los demás municipios habrá cinco de mayoría relativa y tres de representación proporcional.

poder constituyente queretano reformaría los artículos 31, 32, 33, 37, 39, 40, 63 y 134, para introducir la representación proporcional en el Congreso del estado y de manera incipiente en el marco municipal. La exposición de motivos refiere que el objetivo de la adecuación constitucional era “incorporar a un mayor número de ciudadanos y fuerzas sociales al proceso político institucional, nuestro propósito es ampliar la representatividad del poder público”. Esto, en clara alusión al proceso de levantamiento del veto institucional a la izquierda mexicana (el Partido Comunista Mexicano era clandestino) y a la reestructuración federal.

Armando Cuenta llama la atención en que

...la visión política de las autoridades estatales había tomado un giro importante, ahora se asumían como devotos y creyentes de la democracia, que valoraban la importancia de la oposición política, que percibían nuevos tiempos y que habría que ajustarse a ellos, y que la representación política ya no fuera monopartidista, sino pluralista.¹⁹⁴

La reforma constitucional local consistió en integrar la legislatura local con doce diputados por mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional. Para acceder a estos últimos, los partidos debían cumplir como requisitos la postulación de candidatos en, al menos, tres distritos electorales uninominales; tener registro así como superar el umbral del 1.5% de la votación total emitida. Respecto a las presidencias municipales, se estableció que en el municipio de Querétaro habría ocho regidores, seis en San Juan del Río, Jalpan y Tequisquiapan y cuatro para los municipios restantes. En los municipios con más de doscientos mil habitantes se establecerían dos regidores por el principio de representación proporcional. La reforma local fue publicada el 30 de noviembre de 1978. Destaca la prohibición para que los partidos

¹⁹⁴ Cuenta Salgado, Armando, *El cambio político en Querétaro: reforma electoral y elecciones 1978-2003*, Universidad Autónoma de Querétaro, marzo de 2008, p. 97.

políticos nacionales con registro condicionado participaran en las elecciones locales.

El diseño constitucional y legal, tal como puede apreciarse, tenía por objeto incorporar a la oposición a la representación política con un carácter testimonial. Seguía imperando la mentalidad de los diputados de partido, sustentados en la idea de que sólo las mayorías tenían derecho a decidir, mientras que la posición de la minoría se circunscribía a manifestar sus opiniones. La reforma fue marcadamente conservadora. Sólo tres diputados de representación proporcional, número inferior al 25% de los escaños, conforme al modelo federal, si tomamos en cuenta que existían doce diputados de mayoría relativa. En el rubro de la prohibición de que los partidos políticos nacionales con registro condicionado participaran en las elecciones locales, en los hechos se convertía en una prohibición al Partido Comunista Mexicano para participar en dichos comicios. Otra muestra del carácter conservador de la reforma que impedía que una izquierda real participara en los comicios.

El modelo fue puesto a prueba en el proceso electoral de 1979. A diferencia de lo ocurrido a nivel federal, en donde trajo como consecuencia una mayor pluralidad y los partidos de oposición tuvieron un incremento importante de sus votos, en el estado de Querétaro los partidos de oposición no participaron (salvo el PARM que postuló candidatos en tres distritos pero no superó el umbral electoral, por lo que no tuvo derecho a diputados de representación proporcional), por lo que el PRI obtuvo todos los espacios en litigio.

El marco normativo descrito sirvió de fundamento para el proceso de 1982. Éste representó una mayor participación política en la entidad con la presencia de seis partidos políticos (PRI, PAN, PARM, PSUM, PDM y PST). La lucha electoral se circunscribió al municipio de Querétaro entre el PRI y el PAN. Aun cuando el PRI obtuvo el triunfo con más de la mitad de los votos (52,212 que representaron el 58.12% contra 37,346 del PAN, esto es, el 41.79%), este escenario fue inusitado en el estado, pues el

municipio cabecera de la entidad alcanzaba un nivel de competitividad importante, en el que prácticamente las demás opciones desaparecían y que perfilaba el surgimiento de un panismo fuerte en dicho municipio urbano. A nivel de diputados locales, los distritos II y III, si bien fueron ganados por el PRI por una diferencia de dos a uno (16,622 contra 8,862 votos y 23,947 contra 12,297), si reflejan un incremento importante de la votación del PAN.

Al año siguiente, con motivo de la reforma constitucional a nivel federal del municipio, impulsada por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la entidad federativa adecuó su marco normativo (reforma del 8 de diciembre de 1983). En el marco del sistema electoral, se suprimió el requisito para obtener regidores por representación proporcional, que el municipio tuviera una población mayor de doscientos mil habitantes (en ese momento sólo Querétaro lo tenía, ya que San Juan del Río alcanzaba una población de cien mil), pero se amplió el umbral electoral del 1.5% de la votación al 12%. Como puede advertirse, fueron las normas constitucionales las que limitaron la pluralidad política en el estado, consolidando un sistema bipartidista PRI-PAN de manera gradual, dado que, con tal marco normativo, sólo el PAN podía acceder a la representación proporcional en los municipios, primer escaño de contacto entre el ciudadano y el poder público, con lo que consolidada su fuerza opositora, en desdoro de los demás partidos opositores que, de ser partidos políticos electorales no podían convertirse en partidos políticos con representación en el ayuntamiento.

La actividad central del proceso electoral de 1985 fue, evidentemente, la elección del gobernador del estado. El PRI contendió con Mariano Palacios Alcocer quien, con anterioridad, había desempeñado los cargos de diputado local, presidente municipal, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro y senador de la República, a quien se le reconoce como uno de los hombres más brillantes de la entidad. El PAN postuló a Francisco Ugalde Álvarez, quien había desempeñado el cargo de diputado federal. El

candidato el PRI ganó el proceso electoral con 170,415 votos (83.53%), en tanto que el PAN obtuvo 25,794 (12.64%). Los votos restantes correspondieron a los otros cuatro partidos contendientes. Aunado a la gubernatura, el PRI ganó los 18 municipios y los 12 escaños de mayoría relativa. Correspondió al PAN 2 escaños de representación proporcional en el Congreso y 1 al PDM.

En los años 1986 y 1987 se discutió, aprobó y publicó una nueva reforma electoral a nivel federal. Esta mutación traería como consecuencia el establecimiento del primer órgano de justicia electoral especializada: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, además de que incorporaría cien diputados de representación proporcional adicionales (llegando la Cámara de Diputados a quinientos) y se creaba la entonces denominada Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Como ocurrió desde 1977, las reformas incorporadas al marco normativo federal se trasladaron al ámbito de los entramados constitucionales locales, lo que, en el caso de Querétaro, significó un nuevo ajuste constitucional y la expedición de un nuevo Código Electoral (3 de julio de 1987). La reforma creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral y modificó la estructura de la Comisión Electoral del Estado. En 1988 tuvieron verificativo los procesos electorales federal y local. La elección de presidente de la República se reflejó en los demás procesos, dado que se trató de un comicio particularmente complejo, inequitativo, que ha sido considerado por muchos como el más controvertido de la historia moderna de México.

A nivel local, el PRI se impuso en todos los ayuntamientos y en todos los distritos electorales de mayoría relativa. Los partidos de oposición obtuvieron, en su conjunto, seis escaños en el congreso: tres para el PAN, uno para el PPS, uno para el FCRN y otro para el PDM (el séptimo le correspondió al PRI). Sin embargo, los conflictos poselectorales empezaron a visualizarse en el horizonte, particularmente en los municipios de Querétaro y San Juan del Río.

Después del proceso electoral de 1988, el entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari convocó a un debate nacional para perfeccionar la normatividad electoral. La Secretaría de Gobernación, encabezada en esos momentos por Fernando Gutiérrez Barrios, dirigió el proceso que culminaría en 1989 con un nuevo entramado constitucional y legal (en 1990) en la materia electiva. En ese año (1989), como otro suceso político fundamental, se fundaría el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La reforma constitucional estructuraría las dos instituciones electorales de México de mayor envergadura: el Instituto Federal Electoral y el entonces denominado Tribunal Federal Electoral. En palabras de Woldenberg y Salazar fue la época de la construcción institucional.¹⁹⁵ Por un lado, un órgano de naturaleza administrativa, y por el otro, un órgano jurisdiccional encargado de vigilar la legalidad de los actos de los órganos electorales administrativos. A través de un sistema de ensayo y error, el sistema se fue perfeccionando hasta llegar al actual modelo, pero el germen se encontró en el diseño aprobado en esos años.

A nivel local, la reforma constitucional se convertiría en modificaciones al entramado local y legal (expedición del Código Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 24 de enero de 1991). El sistema electoral se mantuvo como mayoritario segmentado, con 14 diputados de mayoría relativa (aumentaron dos) y 7 de representación proporcional. La elección de gobernador y de ayuntamientos se mantenía directa. Contendieron 9 institutos políticos (PRI, PAN, PPS, PFCRN, PARM, PRD, PRT, PT y PDM). Al igual que lo ocurrido en 1985, la atención central del proceso fue la elección de gobernador. El PRI postuló como candidato a Enrique Burgos García, quien había desempeñado el cargo de secretario general de gobierno del estado, diputado federal y senador de la República. El PAN postuló a Arturo Nava Bolaños. El resultado final de la contienda se

¹⁹⁵ Woldenberg, Jose *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 1996.

decidió a favor del PRI por amplio margen. Enrique Burgos García obtuvo 227,248 votos (72.54%) contra 57,759 votos del PAN (18.43%). Del resto de los puestos en disputa, el PRI obtuvo el triunfo en 17 de los 18 ayuntamientos y en los 14 distritos de mayoría relativa. El municipio restante, San Juan del Río, fue obtenido por el PAN.

La elección de San Juan del Río estuvo inmersa en las “concer-taciones” de cuño salinista. La elección fue definida a favor del PRI, fue revertida en una decisión del Tribunal de lo Contencio-so Electoral que anuló 20 casillas de las 81 que fueron instaladas en el municipio. Con la nulidad antes mencionada, el PAN obtuvo 17,532 sufragios contra 17,474 del PRI, por lo que gana la contienda por 58 votos. La sentencia antes citada, la cual ha sido analizada desde distintas perspectivas, representa, por lo menos, una forma errática de impartir justicia electoral, al anular casillas que no fueron impugnadas por el partido político actor, por lo que la autoridad jurisdiccional, vulnerando el principio de igualdad de las partes, de manera oficiosa revisó aquellas casillas no impugnadas y que, por esa misma razón, habían adquirido definitividad y firmeza, en términos de la normatividad electoral.¹⁹⁶

Resolver como lo hizo el Tribunal Electora local fue un con-trasentido. Dado que si se analizaba el incremento de votos para el PAN en las elecciones de 1982, 1985, 1988 y 1991, era claro que de manera gradual se acercaba al triunfo electoral, por lo que era innecesario forzar las instituciones para generar ese mismo resultado que, se insiste, de manera natural iba a ocurrir.

¹⁹⁶ La sentencia ha sido analizada desde la perspectiva de la antropología política Nieto Ramírez, Jaime, *Del hacendado al empresario*, San Juan del Río, UAQ-CUMDES, Campus Querétaro. Asimismo, desde la óptica jurídica Nieto Castillo, Gabriela, “Interpretación y argumentación judicial electoral en el Estado de Querétaro, Municipio de San Juan del Río, un caso interesante”, en Cien-fuegos Salgado, David (coord.), *Derecho electoral de las entidades federativas*, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero-Fundación Académica Guerrerense, A.C., 2006. También ha escrito del tema el abogado Hugo Alday Nieto.

En 1993 y 1994 la Constitución General de la República fue modificada para efectos de incorporar nuevas garantías para la imparcialidad y la equidad en la contienda electoral. En 1993, fecha en la que “el financiamiento se pone en primer orden” atendiendo a la acertada frase de Woldenberg y Salazar, en la que se reestructura el sistema de financiamiento de los partidos políticos y se establece los cimientos de la fiscalización, y 1994, año en el que se reestructura el Tribunal Federal Electoral y, además, se crea la figura de visitantes extranjeros.

Este proceso, particularmente el de 1993, impactaría en el ámbito local para la expedición de la Ley Electoral de Querétaro el 6 de enero de 1994, año en el que se efectuaría, a nivel federal, la elección de presidente de la República, Senado y Cámara de Diputados, en tanto que a nivel local se renovarían los ayuntamientos y el congreso local. Los resultados de dichos procesos permitieron al PRI mantener los catorce distritos electorales uninominales y las 18 presidencias municipales. Sin embargo, el PAN impugnó el resultado de los comicios en el municipio de San Juan del Río (el PRI obtuvo 31,201 votos contra 26,936 del PAN), y el Tribunal Electoral local determinó anular el registro de la planilla del PRI y declarar el triunfo del PAN.

La sentencia del Tribunal de Justicia Electoral no tomó en consideración los alegatos del PAN al resolver. No versó sobre la litis planteada en el expediente, sino que, se centró en el registro de la planilla de candidatos del PRI, encontrando dos irregularidades: que dos candidatos a regidores (propietario y suplente) no firmaron la solicitud de registro y que una candidata a regidora suplente era inelegible por ser menor de edad. Cabe señalar que se había sustituido el registro de esta candidata dentro de los plazos legales.¹⁹⁷ La sentencia tuvo como resultado una serie de movilizaciones de los militantes del PRI, incluyendo la toma de la

¹⁹⁷ Sin duda, la peor sentencia electoral de todos los tiempos.

caseta de Palmillas, en la carretera México-Querétaro, las cuales fueron rápidamente apagadas.

El entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, en su discurso de toma de posesión, aseguró que la elección de 1994 había sido legal pero inequitativa, por lo que exhortó a los actores políticos a desarrollar una reforma electoral, a la que calificó como “definitiva”. Este proceso duraría dos años, y encontraría su culminación en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 y legal del 22 de noviembre de ese mismo año.¹⁹⁸ Esta modificación impactó al entramado constitucional queretano, dado que el 5 de diciembre de 1996 se publicó la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Siguiendo el patrón federal, se consolidó la autonomía del órgano administrativo electoral (Instituto Electoral de Querétaro), particularmente el Consejo General, integrado con siete consejeros electorales, de los cuales se elegiría al presidente (*primus inter pares*).

Con ese nuevo marco, Querétaro conseguiría la alternancia electoral en los comicios de 1997. En las elecciones del 6 de julio, al igual que lo ocurrido a nivel federal, el PRI disminuyó sensiblemente sus votos. El nivel nacional de 17 millones de votantes en 1994 bajó a 11 millones de sufragios. En Querétaro, el gran triunfador de los comicios sería el PAN al obtener la gubernatura del estado, 8 diputaciones de mayoría relativa y 4 presidencias municipales, incluyendo, por primera vez sin dudas, la de San Juan del Río, así como la capital del estado. La contienda se centró en la elección de gobernador, en la que el PRI postuló a Fernando Ortiz Arana (quien había sido presidente del PRI, presidente del Senado de la República, de la Cámara de Diputados y líder de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y el

¹⁹⁸ Respecto a la reforma de 1996 se recomiendan: Woldenberg, José, *La reforma de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007; Woldenberg, José et al., *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000; Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y legislación electoral. Treinta años después de 1968*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

PAN al ex dirigente de la Coparmex local, el ingeniero Ignacio Loyola Vera. El triunfo de este último fue una de las mayores sorpresas de las elecciones de ese año. El Congreso local quedó integrado por 11 diputados del PAN, 10 del PRI y 1 para los partidos PRD, PT, PC Y PVEM. La alternancia había sido posible.¹⁹⁹

A partir de 1997, el PAN se consolida en el estado de Querétaro como la primera fuerza política, prácticamente hegemónica, hasta el año 2009. Sin embargo, por lo menos en la primera legislatura de la alternancia, no contaba con la mayoría absoluta para, por sí sólo, promover reformas constitucionales. Por tanto, se convocó a la ciudadanía a una reforma electoral, que culminaría con la adecuación de las disposiciones legales en octubre de 1998, previas al proceso electoral de 2000.

Para las elecciones del año 2000, Querétaro se vio imbuido en la dinámica nacional que culminaría con la alternancia federal. El proceso electoral local derivó en el triunfo indiscutible del PAN. Obtuvo el gobierno de 5 municipios de 18, pero los más importantes (Querétaro, Corregidora, San Juan del Río, Pedro Escobedo y Cadereyta). Por su parte, obtuvo 12 diputados locales contra 8 del PRI. Con ello, al obtener el apoyo de sólo uno de los partidos políticos minoritarios en el estado, el PAN mantenía el control del Congreso, consolidando su hegemonía de manera más clara en el año 2003.

En efecto, para los procesos de ese año se renovó la gubernatura del estado, los ayuntamientos y el Congreso local. En la elección de gobernador, el PRI postuló nuevamente a Fernando Ortiz Arana como su candidato. El PAN, por su parte, al ex presidente estatal de ese instituto político y ex presidente municipal, Francisco Garrido Patrón. La elección se inclinó por el segundo, por escasos tres puntos porcentuales (45% contra 42%). A nivel de diputados locales, el PAN obtendría 12, el PRI 9, el PRD 2, el PVEM 1 y Convergencia 1. A nivel municipal, el PAN conser-

¹⁹⁹ Para una explicación detallada del proceso electoral de 1997, se sugiere Espino, Germán, *El crack del 97*, Querétaro, UAQ-IEQ, 2003, 205 pp.

varía 5 municipios; sin embargo, ocurrió un hecho importante, que fue el triunfo del PRD en el gobierno del ayuntamiento de Tequisquiapan, y la recuperación del PRI en San Juan del Río, que, con una alianza con el PVEM, obtuvo el triunfo en el proceso. Jurisdiccionalmente, el TEPJF revocaría los resultados en el municipio de Toliman, a favor de la Alianza para Todos.

Fue en el año 2006 en el que el PAN se convirtió en fuerza hegemónica.²⁰⁰ Ganó 10 de los 18 municipios en contienda. Incluyendo tres en la zona serrana del estado, en donde no había ganado elecciones. Asimismo, se impuso en la capital del estado y en el municipio de San Juan del Río.

Para el año 2009, el PRI postuló como candidato a gobernador del estado a José Calzada Roviroza. El PAN, por su parte, postuló a Manuel González Valle. Después de doce años de gobiernos emanados del PAN, José Calzada se impuso por cinco puntos porcentuales a su oponente. El PAN obtuvo la presidencia municipal de Querétaro, pero perdió la de San Juan del Río en manos del ingeniero Gustavo Nieto Chávez, postulado por el PRI y Nueva Alianza, por 17 puntos porcentuales.

²⁰⁰ Para el análisis del proceso electoral de 2006 se sugiere Morales Garza, Martagloria, “Diez años de cambios y ajustes en el comportamiento electoral”, *Diez años de autonomía. Reflexiones y testimonios sobre la transformación política de Querétaro*, Querétaro, IEQ, 2007, pp. 33 y ss.