

De reglas blandas, árbitros mansos y malos partidos: las leyes y la autonomía del órgano electoral de Querétaro

En el artículo se analiza la evolución de la normatividad electoral en el estado de Querétaro desde 1994 hasta las reformas que estaban en proceso legislativo en septiembre de 2011. Se analiza el impacto de las leyes en las prácticas políticas, pero también las acciones de los actores políticos, incluidos los ciudadanos, que modifican esas mismas reglas, en un ir y venir entre sujetos y estructuras. Se muestra cómo la aspiración autoritaria trasciende las siglas partidistas, al presentarse no cuando gobierna un partido u otro, sino cuando los contrapesos institucionales y de opinión pública son débiles.

Palabras clave: instituciones, legislación electoral, organismo electoral, partido político, alternancia.

Introducción

El estudio de diversos escenarios históricos en México desde el siglo XIX hasta nuestros días, ha llevado a constatar una evidente independencia entre las normas jurídicas y su aplicación práctica (Guerra, 1980; Escalante, 1993). Quizá influenciados por esa realidad, los sociólogos políticos han mostrado cierto desprecio por el estudio de las leyes, dejándoles la tarea a los juristas. Como si lo que importara fuese sólo “la práctica” y no las normas escritas.

La influencia del neoinstitucionalismo en la ciencia política y en la sociología, sin embargo, ha hecho pertinentes las preguntas teóricas del tipo de las que plantea Robert Putnam (1994: 1) en su investigación clásica sobre el desempeño institucional en la Italia de los años ochenta:

¿Cómo influyen las instituciones formales en la práctica política y gubernamental?
¿Si reformamos las instituciones, estamos reformando también la práctica? ¿El desempeño de una institución depende de su entorno social, económico y cul-

◆ Profesores-investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro.

garza@uaq.mx
luisaf@uaq.mx
emendozaz@hotmail.com

tural? [...] ¿O la calidad de una democracia depende de la calidad de sus ciudadanos?

Con estas ideas, consideramos útil preguntarnos si las características constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el funcionamiento de la entidad organizadora de las elecciones definen de manera trascendental el tipo de política que se practica. Pero además, ¿cómo y por qué cambian las normas? Hemos tratado de tomar nota de lo que las normas señalan y, por tanto, de lo que restringen o impiden, y de todo aquello que, sin estar estipulado por escrito, opera por costumbre o acuerdo social.

Hemos fijado nuestra atención en la confección de las herramientas que permiten a un organismo electoral —al que suponemos creado, en principio, para favorecer los intereses de los ciudadanos y restringir los de los partidos (en el poder o en pos de él)— vigilar las acciones y aplicar los castigos a las conductas oportunistas de la manera más económica o, al contrario, los diseños que le impiden o le dificultan esta tarea.

En los años recientes la alternancia electoral ha permitido a los ciudadanos castigar conductas que les parecen contrarias a sus intereses. No obstante, a pesar de la alternancia, pareciera que algunos gobernantes, de todos los partidos que han gobernado, aún no tienen suficiente experiencia para recordar, cuando están en el ejercicio del poder, que el día de mañana serán oposición y pasado mañana simples ciudadanos con pocas herramientas de defensa frente a eventuales abusos del poder. Por otro lado, aún no sabemos cómo medir con precisión el grado de indulgencia que tienen los electores frente a conductas de los políticos que contradicen los intereses ciudadanos en general.

En una gran cantidad de estudios sobre la política (Millán y Natal, 2008: 73; Ugalde, 2002) se ha echado mano de la teoría agente-principal, originada para estudiar la relación

entre el propietario de una empresa (principal) y los encargados —por él— de administrarla (agente). El problema radica en establecer los mecanismos que limitan la conducta del agente, pues éste desarrolla sus propios intereses y tiene acceso a más información sobre la empresa que el principal. Para ejercer su control y disciplinar al agente, el principal tendría que resolver esa asimetría de información. Esta teoría parte del supuesto de que tanto el principal como el agente son actores racionales, y de que entre ambos existen dos conflictos: lo que la teoría denomina la acción oculta (*hidden action*), es decir, el agente tiene una posición privilegiada que le permite realizar acciones invisibles para el principal; y, por otro lado, una asimetría en los niveles de información que poseen ambos actores. Descubrir estos problemas permitió a la teoría diseñar mecanismos contractuales, institucionales o culturales que incentivan al agente a no hacer uso de estos privilegios (Gorbaneff, 2003).

Toda vez que la democracia supone una “contratación” ciudadana de sus agentes gubernamentales, es plausible trasladar este esquema a la relación entre los ciudadanos y los funcionarios elegidos para que actúen en su nombre y beneficio. Bajo esta perspectiva, el organismo electoral tiene el objeto de monitorear y, en su caso, disciplinar eventuales conductas abusivas de los partidos políticos, dado que al ciudadano le es muy difícil, cuando no imposible, ejercer ese control. Adicionalmente, esta teoría nos permite dilucidar la relación que se genera al interior del instituto electoral, entre el presidente del colegiado y el resto de los consejeros, así como también la relación entre el consejo general y la dirección administrativa del organismo. Desde este punto de vista, los procesos aquí descritos muestran un “estira y afloja” entre los intereses ciudadanos y los partidarios.

Así, en este artículo nos proponemos, a la luz de la teoría del agente y el principal, analizar las reformas constitucionales y legales en materia electoral sucedidas desde 1994

hasta la actualidad, tratando de explicar el contexto en el cual se realizan los cambios, el impacto que tales reformas han tenido y podrán tener en la autonomía del órgano electoral y, por lo tanto, en la calidad de la democracia electoral en Querétaro.

La legislación electoral en Querétaro. Cambios y actores (1994-2011)

Es preciso partir de visualizar la evolución de la legislación electoral en Querétaro, desde la creación del Instituto Electoral de Querétaro (IEQ), en 1994, hasta la actualidad. En esta evolución se resaltan básicamente dos elementos. En primer lugar, los actores que participaron en cada momento, particularmente la composición de las legislaturas que hicieron posibles los cambios. En segundo lugar, los resultados, es decir, el nivel de autonomía del órgano electoral. Este nivel será evaluado en función de cuatro indicadores: primero, la composición del órgano electoral; segundo, quién y cómo se elige este órgano; tercero, los requisitos para ser consejero electoral, y cuarto, el modelo organizativo del IEQ en su conjunto.

Las leyes electorales en Querétaro muestran un proceso de cambio institucional muy revelador. Entre 1994 y 1997, durante el predominio del PRI en el estado, las leyes electorales evolucionan, en el mismo sentido que a nivel nacional, hacia la formación de un órgano electoral más ciudadano —es decir, menos dependiente del gobierno— y autónomo. Tras la alternancia panista de 1997, el Instituto Electoral presenta formalmente dos iniciativas de reforma electoral (1999 y 2002) que, al ser aprobadas por la Legislatura, profundizan el carácter autónomo del IEQ.

Empero, en 2008, con una legislatura predominantemente panista, el Instituto propone una reforma electoral que es aprobada sólo parcialmente por los legisladores y,

finalmente, se introduce un primer paso orientado a la pérdida de autonomía del órgano electoral al eliminar de la Constitución, aunque no de la ley, la disposición de que el presidente del Consejo sea electo por los propios consejeros y al facilitar la elección de éstos bajo un sistema de cuotas partidarias. Este proceso se profundiza con la propuesta presentada en 2010 por el actual gobernador priísta José Calzada Roviroso (2009-2015), y con la iniciativa entregada en 2011 por el actual Consejo General del Instituto.

Los cambios, hablando sucintamente, corresponden a dos gobiernos de distinto signo, por lo que no se puede inculpar de ellos a un partido específico. Así, pareciera que la composición de la Legislatura y el tipo de relación que establece con el Ejecutivo, así como el contexto nacional en el cual se dan los cambios, son la llave explicativa de los mismos.

La reforma política de 1993-94 permitió la creación del Instituto Electoral de Querétaro, en sustitución de la Comisión Electoral del Estado, aunque se mantuvo con muy baja autonomía frente al Gobierno pues su Consejo seguía presidido por el secretario de Gobierno, los consejeros ciudadanos eran electos por la Legislatura *“a propuesta del gobernador”* y por mayoría simple de los diputados. Por su composición, el PRI tenía garantizado el control de las decisiones del órgano.

En septiembre de 1996, también por el impulso de las reformas federales, el Ejecutivo del estado, aún encabezado por el priísta Enrique Burgos (1991-1997), presentó una iniciativa de reforma constitucional que dotó de autonomía a la autoridad electoral y eliminó la conducción del Gobierno. Los representantes de los partidos serían despojados del derecho a voto en el Consejo y los siete consejeros electorales serían electos por consenso o por dos tercios de la Legislatura, *“a propuesta de los grupos parlamentarios”*.

El mismo método se señala para la elección de los consejeros suplentes y de su orden de prelación. El periodo de

los consejeros se fija en siete años, con oportunidad de ser reelectos una vez. El mismo artículo señala que la designación del presidente del Consejo se hará por mayoría entre los propios consejeros. Estas modificaciones sustantivas de la Constitución se ven reflejadas en la Ley Electoral de Querétaro del mismo año. Es muy revelador que se plasme en la Constitución el número de consejeros, así como el hecho de que el presidente del Consejo sería electo por sus pares. En otras entidades federativas los aspectos particulares sobre la integración del Consejo aparecen sólo en la Ley Electoral y no en la Constitución. De este modo el legislador estableció que los elementos centrales e innovadores se pudieran reformar sólo con la mayoría calificada de los diputados y, por supuesto, con el concurso de los ayuntamientos.

Si bien es cierto que las reformas locales responden a una corriente nacional, la normatividad queretana fue más allá, al menos en dos cuestiones: la elección del consejero presidente, que se hace recaer en el resto de los consejeros —lo que fundamenta su carácter de ser pares— y en el hecho de otorgar facultades al Consejo General del Instituto para iniciar leyes en materia electoral (artículo 33, fracción V, de la Constitución).

Los primeros consejeros electorales de esta nueva etapa del Instituto deberán ser electos por consenso o por las dos terceras partes de los legisladores presentes, es decir una mayoría calificada que, como se observa en el cuadro 1, el PRI no tenía, aunque hubiera podido obtenerla con sólo dos diputados adicionales. En los hechos, la elección del Consejo que entró en funciones el 15 de diciembre de 1996 se definió por consenso de los legisladores.

Los resultados electorales de julio de 1997, adversos al PRI en la elección para gobernador, provocaron entre los priistas una reacción de encono, que se vio reforzada por una postura crítica de los diputados panistas que tampoco estaban conformes con la actuación de los consejeros. Apo-

Cuadro 1
Integración de la LII Legislatura
Querétaro 1994-1997

	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Total de diputados (%)</i>
PRI	15	0	15	60%
PAN	0	7	7	28%
PRD	0	2	2	8%
PT	0	1	1	4%
Total			25	100%

Fuente: Archivo de la Legislatura del Estado de Querétaro.

yados en errores e irregularidades administrativas en su desempeño, los consejeros fueron destituidos tras un juicio político cuyas secuelas laborales se prolongaron por casi tres años.

Como se puede observar en el cuadro 2, la destitución procedió por la concurrencia tanto de los diputados priístas como de casi todos los panistas, pues la composición de la Cámara requería de un acuerdo entre las fracciones y la ley electoral vigente exige el voto de dos terceras partes de los diputados para la destitución de los consejeros (artículo 66 de la Ley Electoral).

Cuadro 2
Integrantes de la LII Legislatura
Querétaro 1997-2000

	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Total diputados (%)</i>
PRI	7	3	10	40%
PAN	8	3	11	44%
PRD	0	2	2	8%
PC	0	1	1	4%
PVEM	0	1	1	4%
Total			25	100%

Fuente. Archivo de la Legislatura del Estado de Querétaro.

A partir de 1997 el Gobierno del estado y los municipios más importantes son encabezados por el Partido Acción Nacional y, como se observa en el cuadro 2, la composición de la Cámara tiene un viraje importante: hasta antes de 1997 el PRI tenía 60% de los escaños y después de ese año su porcentaje se redujo a 40%.

Durante el gobierno de Ignacio Loyola Vera (1997-2003) se realizaron dos reformas a la Ley Electoral, en 1999 y en 2002. En este último año se realizó también un intento de reforma radical a la Constitución que incluía la creación de figuras de democracia directa, que no prosperó. Para las tres modificaciones hubo otras tantas iniciativas realizadas por el Consejo General del Instituto Electoral que fueron evaluadas por una Legislatura muy plural, como se puede observar en el cuadro 3. El PAN no contaba ni con la mayoría simple en esta Legislatura; sin embargo, las propuestas aprobadas redundaron en un avance de la Ley Electoral que había sido aprobada durante el predominio priísta.

La pretendida reforma a la Constitución, aprobada en forma unánime por la Legislatura, y que recogía las principales propuestas del Instituto relativas a las figuras de democracia directa, reafirmaba el carácter autónomo del Instituto, reservaba la elección del consejero presidente al pleno del Consejo, abría la propuesta de candidatos a consejeros a la ciudadanía en general y preveía las candidaturas de ciudadanos sin partido, fue, finalmente, frenada por la mayoría de los ayuntamientos del estado. Entre las consideraciones relevantes del rechazo figuró la molestia porque la Legislatura quedaría facultada para fijar un tabulador de salarios de los funcionarios públicos municipales.

Las reformas aprobadas a la Ley Electoral en estos años tienen dos innovaciones en relación con la autonomía del órgano electoral: un esfuerzo por delimitar los perfiles de los consejeros electorales para acercarlos hacia ciudadanos sin partido y sin preferencias políticas públicas. En este

Cuadro 3
Composición de la LV Legislatura
Querétaro 2000-2003

	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Total diputados (%)</i>
PRI	6	2	8	24%
PAN	9	3	12	32%
PRD	0	2	2	8%
PT	0	1	1	4%
PARM	0	1	1	4%
PVEM	0	1	1	4%
Total			25	100%

Fuente. Archivo de la Legislatura del Estado de Querétaro.

sentido, se modifica el artículo 65 que dispone los requisitos para ser consejero, excluyendo no sólo a los que han ocupado el máximo cargo directivo en un partido estatal, sino a los ocupantes de cualquier cargo directivo en partidos u organizaciones adherentes a éstos, ya sea a nivel municipal, estatal o nacional. El cambio es muy significativo, pues en la Ley previa, elaborada bajo el predominio priísta, se excluía sólo al dirigente del partido a nivel estatal, pero se abría la puerta para el resto de integrantes de los comités partidarios estatales, municipales e incluso nacional, lo cual constituía un contrasentido. Con la nueva ley los funcionarios de los partidos, en ningún caso podrían ser consejeros electorales si no abandonaban estas posiciones al menos cinco años antes de la designación.

En el mismo sentido, es decir, ajustando el perfil de los consejeros a ciudadanos sin militancia partidaria fuerte, se adicionan otros requisitos: no ser militar en activo, no haber sido representante de partido político en órganos electorales y tener título universitario. En la reforma electoral de 2002 se modifica el procedimiento para la elección de

consejeros, incorporando la obligación de una convocatoria pública, evaluar los conocimientos político-electorales de los candidatos y elegir entre los mejor evaluados. Hasta antes de esta reforma la lista de los posibles aspirantes era producto de las propuestas de los partidos políticos. Esta innovación es relevante, pues resta discrecionalidad a los legisladores en el proceso.

Con este marco jurídico, en 2003 se procedió a la elección de los consejeros electorales en el año siguiente, que resultó mucho más transparente. Una Legislatura plural integró el nuevo consejo a partir de los 110 aspirantes inscritos.

Cuadro 4
Integrantes de la LIV Legislatura
Querétaro 2003-2006

	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Total diputados (%)</i>
PRI	7	2	9	36%
PAN	8	4	12	48%
PRD	0	2	2	8%
Convergencia	0	1	1	4%
PVEM	0	1	1	4%
Total			25	10%

Fuente. Archivo de la Legislatura del Estado de Querétaro.

Durante la administración de Francisco Garrido Patrón (2003-2009), gobernador emanado de Acción Nacional, como se había vuelto costumbre, el Instituto Electoral de Querétaro propuso nuevas reformas, siendo algunas aprobadas por la Legislatura.

Como se muestra en el cuadro 5, los resultados de la elección intermedia local fueron muy desfavorables para el PRI, reflejo, al menos en parte, de su caída en la elección presidencial de 2006: sólo obtuvo tres diputados de mayoría,

mientras que en la elección anterior había ganado siete. Esta derrota del PRI, que no se vio reflejada, como sí ocurrió a nivel nacional, en un incremento de la votación hacia la izquierda, permitió al PAN tener prácticamente la mayoría calificada en la Legislatura para realizar cualquier reforma constitucional y la mayoría simple asegurada para hacer cambios en la Ley sin tener que negociar con alguna otra fuerza política.

Cuadro 5
Integrantes de la LIV Legislatura
Querétaro 2006-2009

	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Total diputados (%)</i>
PRI	3	1	4	16%
PAN	12	4	16	64%
PRD	0	2	2	2%
Convergencia	0	1	1	4%
PVEM	0	1	1	4%
Panal	0	1	1	4%
Total			25	100%

Fuente: Archivo de la Legislatura del Estado de Querétaro.

Con este abrumador predominio del PAN, la Legislatura aprobó en 2008 una reforma que, en relación con el órgano electoral, significó un claro retroceso en referencia a la Ley Electoral anterior. Por un lado, se modifican los requisitos para ser consejero y se regresa a una postura más blanda para los partidos, pues se reduce de cinco años a sólo uno el lapso requerido para que funcionarios de gobierno que aspiren a ser consejeros se separen de su cargo; también se reduce a tres años para los representantes de los partidos políticos. En este retorno a una postura más favorecedora para el predominio partidario se muestra tanto el débil perfil

democrático de los partidos, incluido el PAN, pues rehúyen a un árbitro neutro en las elecciones, como la necesidad de posicionar a sus propios correligionarios en este tipo de puestos en una temporalidad prolongada. Por otro lado, con esta nueva Ley Electoral se elimina del artículo 66 la obligación de la Legislatura de realizar una convocatoria pública para la elección de consejeros, así como evaluar sus conocimientos y presentar públicamente los resultados y los razonamientos respectivos, lo cual devuelve discrecionalidad a los diputados en el proceso de elección de consejeros.

Si bien se conserva en la ley secundaria, también durante este periodo se modifica la Constitución para eliminar la facultad de los consejeros para elegir a su presidente, cancelando asimismo el carácter rotativo del cargo.

El poder siempre prefiere un gobierno sin organismos autónomos y críticos, pues la acción pública se torna más fácil y no son necesarios los consensos. Sin embargo, la composición de la Legislatura, con mayoría casi calificada para Acción Nacional, en el segundo periodo de gobierno panista facilitó este comportamiento por parte del Gobierno del estado, también de origen panista.

La elección para gobernador en 2009 fue una importante sorpresa para el PAN, pues después de un triunfo arrollador en las elecciones de 2006, pierde, a manos del PRI, la gubernatura con un margen de victoria de 5%. Adicionalmente, pierde importantes municipios y sólo logra mantener su predominio, por escaso margen, en la capital y en los municipios rurales y serranos.¹

A pesar de que la actuación del órgano electoral fue satisfactoria y sin ningún problema técnico ni político, y que la elección significó el triunfo del candidato del PRI, el propio

1. El PRI obtiene en la elección de gobernador 47.44% de los votos y el PAN 42.20%; en ayuntamientos el PAN alcanza la mayoría, pues gana la contienda en nueve municipios, contra siete del PRI, uno del PVEM y otro de Convergencia. En la Legislatura el PAN obtiene 39.51% de los votos y el PRI y Panal en coalición 40%.

José Calzada Rovirosa durante su campaña cuestionó la actuación del órgano electoral. De igual manera, los diputados electos, tanto priístas como algunos de oposición, particularmente el diputado de Convergencia, promovieron una campaña de desprestigio contra los consejeros electorales, pronunciándose por una renovación completa del Consejo y negándose, categóricamente, a la posibilidad de la reelección a la que algunos tenían derecho.

Con un marco jurídico mucho más laxo que el anterior, el proceso de elección de consejeros para el periodo 2010-2017 estuvo marcado por irregularidades y presiones políticas, con un resultado desastroso para la legitimidad del propio árbitro electoral.

En septiembre de 2010, es decir dos meses antes de la elección de consejeros que por ley debe ser en noviembre, el gobernador José Calzada envió a la Legislatura una propuesta de reforma a la Constitución y otra de modificación a la Ley Electoral.² La presentación se realizó el 9 de septiembre y se pretendía su aprobación para finales de ese mismo mes. Como puede observarse en el cuadro 6, la composición de la legislatura local no permite al PRI, por sí solo, modificar la Constitución, pues sólo cuenta con 36% de los votos, aun sumando los del Panal —con el cual sostuvo alianza en la elección de gobernador—, los del PRD y los de Convergencia. Ni con todos ellos alcanza la mayoría calificada requerida. Aun así, el Ejecutivo envía la propuesta, seguramente bajo el cálculo de que los diputados panistas

2. Es importante resaltar que, desde la llegada del PAN al Gobierno estatal, nunca los gobernadores presentaron propuestas legislativas en materia electoral, sino que dejaron esta función al Instituto, que desde 1996 está facultado para ello. Ciertamente los gobernantes intervenían a través de la postura de los diputados de su partido, y en algunos casos cambiaban partes centrales de la propuesta original, como sucedió tanto en 2002 como, sobre todo, en 2008, pues el Instituto propuso las candidaturas independientes y las figuras de participación ciudadana, pero éstas no fueron incluidas en el dictamen final.

no se opondrían o que podría lograr que al menos dos de ellos votaran a favor de la reforma.

El proyecto de reforma constitucional estaba referido exclusivamente al órgano electoral: proponía reducir el número de consejeros de siete a cinco, que el presidente del Consejo fuera electo por la Legislatura y no por los propios consejeros, y que el secretario ejecutivo del Consejo no fuera consejero, sino un funcionario designado por el Consejo General.

La propuesta de reforma a la ley secundaria es muy extensa, pero son tres sus ejes fundamentales: primero, disminuir el nivel de autonomía del órgano electoral respecto de la Legislatura; segundo, disminuir atribuciones del órgano electoral en relación con la fiscalización de los partidos; y tercero, modificar la estructura del Instituto Electoral para disminuir las facultades del Consejo Electoral y aumentar las atribuciones del aparato administrativo.³

Algunos académicos, unos cuantos medios de comunicación, sobre todo impresos, y cuatro de los siete consejeros electorales⁴ se pronunciaron públicamente en contra, tanto de la propuesta de fondo como del procedimiento. Tres fueron los reclamos fundamentales. Por un lado, que a diferencia de lo ocurrido anteriormente, el órgano electoral no fue consultado, siendo que no sólo tiene facultades de iniciativa, sino que en la práctica de los años anteriores se había sentado el precedente de que el órgano electoral realizara una consulta pública y fuera quien presentara la propuesta a la Legislatura. El segundo motivo de molestia era contra el procedimiento, pues la Legislatura proponía

3. Este tercer elemento se analizará de manera puntual en el siguiente apartado.

4. Los consejeros electorales opositores al proyecto lograron que se reuniera el Consejo General y que votara por mayoría un posicionamiento formal donde se rechaza el proyecto. Esta postura crítica le valió la no reelección a Eduardo Miranda Correa, entonces presidente del Consejo, y a Cecilia Pérez Zepeda; los otros dos consejeros que se opusieron a la reforma ya no podían presentarse para la reelección pues ya habían desempeñado el cargo los dos periodos permitidos.

una aprobación *fast track*, sin consulta pública y sin tiempo siquiera para hacer una revisión cuidadosa de la propuesta. La tercera objeción se refería al contenido, pues claramente se trataba de una propuesta regresiva, sobre todo en cuanto a la autonomía del órgano electoral y a sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras de los partidos políticos.

Quizá el logro más importante de estas voces fue que el PAN y sus 10 diputados asumieran una postura en contra de la aprobación de la reforma de la Constitución y por lo tanto de la reforma a la ley secundaria. Esto llevó a que el bloque parlamentario encabezado por el PRI desistiera de su intento, quedando congeladas las iniciativas.

En este ambiente político de crispación se inició el proceso de elección de consejeros. La Legislatura emitió la convocatoria pública en medio de declaraciones descalificadoras de los diputados sobre la actuación del órgano electoral y el perfil de los posibles nuevos consejeros.

Cuadro 6
Integrantes de la LIV Legislatura
Querétaro 2009-2012

	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Total diputados (%)</i>
PRI	6	3	9	36%
PAN	7	3	10	40%
PRD	0	1	1	4%
Convergencia	0	1	1	4%
PVEM	0	1	1	4%
Panal	2	1	3	12%
Total			25	100%

Fuente. Archivo de la Legislatura del Estado de Querétaro.

Esto seguramente influyó para que algunos académicos expertos en temas electorales no se postularan, y los aspi-

rantes tuvieron como común denominador un bajo perfil académico y político ciudadano, con algunas excepciones. Por ejemplo, se presentaron como aspirantes 20 personas vinculadas a las funciones operativas del IEQ. La pasarela de los 54 aspirantes registrados fue más protocolaria que de evaluación, pues en la mayor parte de las sesiones no estaban presentes los legisladores miembros de la Junta de Concertación Política, lo cual permite deducir que el procedimiento era sólo para cubrir el expediente.⁵

Otra muestra de ello es el dictamen, carente de elementos de fundamentación, y que en varios casos descalifica a algunos candidatos por tener sólo experiencia académica en el ámbito electoral, y a otros por edad; en otros casos sólo se menciona que su presentación no fue convincente y de una de las aspirantes, por cierto después electa como consejera titular, sólo se dice que “muestra mucho interés” en la materia.

La lista presentada por la Junta de Concertación Política no incluyó a ningún consejero saliente con derecho a reelegirse ni tampoco incluyó a ningún aspirante apoyado por Acción Nacional, lo cual generó que los diputados de esta fracción no se presentaran a la sesión prevista para el 30 de noviembre de 2010. Los 15 diputados del bloque encabezado por el PRI (PRD, Convergencia, Panal y el PVEM) votaron a favor de la lista presentada, aunque sin reunir la mayoría calificada a la que obliga la ley. Aun así, los diputados tomaron la protesta a los nombrados titulares en las primeras horas del 1 de diciembre. La elección suscitó escándalo, pues sólo 60% de los diputados habían validado la elección. Las dos semanas siguientes fueron de incertidumbre, pues el Ejecutivo no publicó el decreto en el periódico oficial sino hasta el 16 de diciembre de 2010.

5. El periodista Julio Figueroa, que estuvo presente en todas las sesiones de los aspirantes, elaboró un detallado informe sobre esa fase del proceso.

El procedimiento fue impugnado por Acción Nacional y por algunos aspirantes ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por considerarlo violatorio de la Constitución. El TEPJF resolvió por mayoría a favor de la decisión de los 15 diputados no panistas. El argumento de los magistrados que ganaron la votación establecía que, aunque la Ley dice que la elección se realizará con las dos terceras partes de los *integrantes* de la Legislatura, eso debía interpretarse como de los *presentes*. Los dos magistrados que votaron en contra manifestaron que el espíritu del legislador se refería a las dos terceras partes del total de *integrantes* de la Legislatura, por dos razones fundamentales: primera, los *integrantes* de la Legislatura se describen en artículos previos como la totalidad de los 25 diputados, y la segunda razón, aún más poderosa, la Constitución fue modificada en 2002, y donde aludía a dos terceras partes de los *presentes* se cambió por *integrantes*.

El caso no terminó ahí, pues el propio Tribunal, en esa misma sesión, anuló la elección de uno de los consejeros al acreditarse que formaba parte de la estructura directiva de un partido político (PRI), y ordenó a la Legislatura la reposición del procedimiento, sólo para ese caso. La Legislatura no repuso el procedimiento sino que votó como titular al primer suplente, nuevamente sin la mayoría calificada que la ley exige. Consecuentemente, el acto de la Legislatura es nuevamente impugnado y el Tribunal ordenó a la Legislatura realizara una nueva elección hasta reunir la mayoría calificada. Tras varios intentos fallidos, finalmente se reunió no sólo la votación constitucional sino que, a finales de mayo de 2011, con el voto unánime de los 25 diputados fue nombrado el mismo consejero cuya elección había sido impugnada.

Los términos del evidente acuerdo no se conocen, pero en la misma sesión se aprobó que un municipio gobernado por Acción Nacional obtuviera un fuerte empréstito, por lo

que es plausible deducir que fue un intercambio de favores entre ambos partidos. En el ínterin el PAN renovó a su dirigencia estatal y su presidencia recayó en una corriente interna más proclive al entendimiento.

El proceso de elección de consejeros duró siete meses, de principios de noviembre de 2010, cuando se lanzó la convocatoria pública, al 31 de mayo de 2011 en que se repuso el proceso de elección del séptimo consejero electoral. Sin embargo, lo más relevante no es el tiempo. Éste sólo muestra las debilidades del procedimiento para elegir consejeros.⁶ Lo más grave es que el Consejo General fue integrado por mayoría simple, sin el consenso de un partido que representa la primera minoría y que, además de contar con 40% de los diputados en la Legislatura, obtuvo más de 40% de los votos de los ciudadanos de la elección de 2009.

Otro aspecto relevante de esta elección es el comportamiento poco estratégico de los diputados del PAN y del PRI en la entidad. Como se muestra en el cuadro 7, para el caso de acuerdos que requieren mayoría calificada, como es el caso de la elección de consejeros electorales, ningún partido se constituye en dictador, es decir, ninguno tiene posibilidad de imponer de manera aislada su posición y sólo una alianza PRI+PAN puede lograr este porcentaje. Por este motivo la elección de consejeros sin la concurrencia del PAN parecía imposible. Esto propició que el PAN se asumiera con posibilidad de imponer candidatos, apartándose de una postura de construcción de consensos como la que asumió en la elección de consejeros en 1996 y en 2003.

6. En este contexto, un grupo de académicos de la UAQ, entre quienes figuran los autores de este artículo, presentó formalmente una propuesta para reglamentar la elección con un procedimiento de tres fases: convocatoria pública, evaluación oral y escrita por parte de un jurado de notables en el tema, y una elección mediante insaculación.

Cuadro 7
Porcentaje de curules y mayorías posibles
Legislatura 2009-2012

<i>Porcentaje de curules</i>	<i>Acuerdos de 50% más 1</i>	<i>Acuerdos de 66%</i>
PRI (36%)	PRI+PAN	PRI+PAN
PAN (40%)	PRI+PANAL+PRD	
Panal (12%)	PRI+PANAL+C	
PRD (4%)	PRI+PANAL+PVEM	
C (4%)	PAN+PANAL+PVEM	
PVEM (4%)	PAN+PANAL+C	
	PAN+PANAL+PRD	
	PAN+PRD+C+PVEM	

Fuente: elaboración propia con base en Archivo de la Legislatura del Estado de Querétaro.

Sin embargo, el mismo cuadro anterior nos permite pensar en escenarios diferentes para la modificación a la Ley Electoral, la cual en estos momentos está en discusión. En este escenario tampoco existe un partido dictador, pues ningún partido puede lograr por sí solo 50% más uno de los votos. Sin embargo, a diferencia del anterior escenario, todos los partidos son *pivotes*, es decir, todos aparecen en alguna fórmula ganadora y, por lo tanto, la política de alianzas es fundamental en una legislatura con esta distribución.⁷ Esto posiciona a los partidos pequeños (PRD, Panal, PVEM y Convergencia) de manera privilegiada, pues frente a la polarización entre el PRI y el PAN, pueden desempeñar el papel de bisagra.

La alianza PRI+Panal en la Legislatura resulta lógica en la entidad, pues estos dos partidos se aliaron para la elección de gobernador en 2009. Pero los otros tres partidos pequeños pueden hacer uso de su papel bisagra, pues el PRI y el Panal requieren de al menos uno de estos partidos para

7. Las definiciones de partido dictador, partido veto y partido pivote son tomadas de la aportación de Shapley-Shubik explicadas con detalle en Amer et al. (2003). También se puede revisar el libro de G. Tsebelis (2006).

obtener 50% más uno de los votos requeridos para modificar la Ley Electoral. Estos tres partidos aliados también tendrían poder de veto, es decir, sin sus votos no se podría aprobar ningún cambio.

No obstante que la elección de consejeros contó con el voto de todos los partidos de oposición, salvo el PAN, el perfil de los consejeros aparece muy subordinado al PRI. Así se mostró recientemente cuando, en julio de 2011, después de una convocatoria pública para recoger las opiniones de la ciudadanía sobre la reforma electoral, enviaron una iniciativa que no sólo no recoge las consideraciones más importantes de los ciudadanos, sino que en sus aspectos fundamentales es prácticamente una copia de la propuesta enviada un año antes por el gobernador José Calzada y que, de manera paradójica, propone la mutilación de sus funciones del Consejo General y de su propia autonomía. En esta propuesta se debilita la autonomía del Instituto al proponer que la Legislatura elija al presidente del Consejo, se elimina el carácter rotativo del cargo y, particularmente, debilita al Consejo General frente a la estructura administrativa del Instituto y frente a los partidos políticos.

Los institutos electorales de todo el país, e incluso el federal, están integrados por dos estructuras: una de carácter político (Consejo General) y otra de carácter operativo (Dirección). Considerando los potenciales analíticos de la teoría principal/agente, se puede entender de mejor manera el funcionamiento del IEQ, enfatizando los cambios que la propuesta legislativa introduce en este aspecto.

Con el marco jurídico vigente la estructura administrativa está subordinada a la estructura política, no sólo por el hecho de que es el Consejo el que elige al director, sino fundamentalmente por dos razones: el Consejo es un órgano colegiado, integrado por pares, con la virtud adicional de que cualquier consejero puede ser presidente o secretario. Esto propicia que las lealtades individuales se diluyan. En

segundo lugar, los consejeros presiden todas las comisiones que decidan crear y, a través de ellas, controlan y vigilan el trabajo de las áreas administrativas y operativas del Instituto. Aunque los directores son responsables de los informes que se presentan ante el Consejo, el mecanismo actual obliga a los mismos a hacer transparente a los consejeros la información en el trabajo de comisiones. Esta facultad del Consejo, y la participación y conducción de los consejeros en todas las comisiones, les ha permitido contar con la información suficiente para votar de manera razonada los informes. De otra manera, la información es controlada por la estructura administrativa.

Pensando en el dilema planteado por la teoría del agente/principal, este mecanismo de comunicación entre el Consejo y las direcciones administrativas y operativas permite disolver el problema del ocultamiento de información y el de opacidad en las acciones, pues el principal, en este caso los consejeros, tienen acceso tanto a las acciones como a la información a través del trabajo de comisiones, de tal manera que el principal controla el trabajo de los agentes.

El nuevo modelo organizacional propuesto

Analizando tanto la propuesta de Ley enviada por el Instituto, así como el conjunto de reglamentos internos aprobados entre enero y julio de 2011 por el Consejo General, podemos visualizar un nuevo modelo organizativo y una disminución de las funciones del propio Instituto.

El modelo organizativo del Instituto, antes de las modificaciones, está sustentado en tres pilares fundamentales: primero, el Consejo General es un órgano de pares, no jerarquizado; segundo, el Consejo General tiene control sobre el aparato administrativo, y tercero, el Consejo General es autónomo para emitir la reglamentación interna que regula el funcionamiento de todo el Instituto.

El planteamiento contenido en la iniciativa y las modificaciones reglamentarias que ha operado el propio Consejo en los meses que van de su instalación a la fecha, estos tres pilares están siendo modificados de manera sustantiva.

En relación con el primer pilar del modelo, la iniciativa contempla que el presidente sea electo por la Legislatura para los siete años que dura en su encargo. Esto tiene un doble repercusión, pues, por un lado, el Consejo ya no es estrictamente un órgano colegiado de pares, toda vez que se establece jerarquía entre los miembros; además, el presidente ya no deposita su lealtad en el Consejo sino en la Legislatura o en el gobernador en turno;⁸ y, por otro lado, se elimina el carácter rotatorio de la presidencia, con lo cual el presidente se convierte, en la práctica, en el concentrador de la información privilegiada, ya sea del propio gobierno, las fuerzas políticas o las instancias administrativas del Instituto.⁹

El segundo pilar también se alteraría, pues aunque se mantiene el mecanismo de las comisiones, se plantea la creación de una Junta General Ejecutiva (artículo 73) controlada directamente por el presidente del Consejo. La Junta, integrada por éste, por el secretario ejecutivo y los tres directores de las áreas administrativas, sesionará por lo menos una vez al mes y resolverá sobre los informes y los acuerdos a presentar al Consejo General. De esta manera, los consejeros, con excepción del presidente (que será electo, se insiste, por la Legislatura) ya no tendrán relación con

8. El neoinstitucionalismo plantea que las reglas importan, pues generan incentivos negativos o positivos para la acción. En este sentido, Angelo Panebianco (1990) ha documentado que, en el caso de los partidos políticos, la lealtad de los funcionarios se deposita en el órgano unipersonal o pluripersonal que lo elige. La lealtad se entiende como el sentido de compromiso del funcionario electo.

9. El carácter rotativo del presidente del Consejo General genera incentivos positivos para que los miembros del colegiado mantengan el mismo nivel de información, pues en cualquier momento otro consejero puede ser electo presidente del organismo.

las áreas administrativas y se convertirán, en la práctica, en votantes desinformados y manipulables por el presidente del Consejo. Al menos se instituye legalmente una asimetría en la información que finca desventajas para los consejeros-no-presidentes y que, como plantea la teoría del agente/principal, opera siempre en contra del principal, en este caso el Consejo General.

Como cereza del pastel, el tercer pilar se debilita sensiblemente con la propuesta de Ley presentada por el propio Consejo, pues buena parte de la reglamentación interna del Instituto, que había sido desarrollada y aprobada por el Consejo General en sus 14 años de funcionamiento, se trasladaría a la Ley Electoral y por lo tanto su vigencia y actualización dependerá en lo sucesivo de la Legislatura y no del propio organismo electoral, como hasta ahora sucede.

En un análisis comparativo entre la reglamentación interna del organismo y la Ley Electoral propuesta primero por el gobernador Calzada y después retomada por el actual Consejo General del Instituto, detectamos que, por lo menos la parte medular de nueve de los reglamentos generados en el organismo electoral se presentan ahora como parte de la Ley, esto es, como competencia de la Legislatura y, consecuentemente, de los partidos. Dos de estos reglamentos son particularmente importantes: el de Fiscalización de los Partidos y el de Supervisores y Capacitadores Electorales, cuya importancia deriva de que son, justamente, los que definen los mecanismos específicos y las reglas, tanto de la fiscalización de los partidos como de la contratación y funciones de los supervisores y capacitadores electorales. Estas figuras son centrales en la preparación y realización de la elección, pues se convierten, en la práctica, en la representación del órgano electoral en cada uno de los distritos electorales y en las secciones y casillas.

Se puede entender que los diputados aspiren a tener un mayor control sobre el órgano electoral, pero resulta para-

dójico que sea el propio organismo electoral el que pretenda automutilar sus facultades, sobre todo la referida a crear su propia normatividad y, muy en especial, las que tienen que ver con la fiscalización a los partidos. Un ejemplo muy puntual del debilitamiento se refleja en la propuesta de eliminar facultades relacionadas con la vigilancia a los partidos en el uso de los recursos. Esta función se trasladaría a una Unidad de Fiscalización, de tal manera que ya no sería atribución del Consejo “vigilar las actividades de los partidos” (fracción VIII del artículo 65 de la Ley), ni resolver ni vigilar las prerrogativas (fracción IX del mismo artículo), pues ahora su función se limitaría a aprobar el informe técnico de la Unidad de Fiscalización. Esta Unidad de Fiscalización, aunque orgánicamente dependería del Consejo General, sería convocada por la Junta General cuando el presidente del Consejo lo requiriese, para mantenerlo informado y, en esta medida, en la práctica dependerá más del presidente que del pleno del Consejo. Se margina así a los consejeros de la fiscalización y sólo les deja la aprobación del ahora denominado “informe técnico”, cuando antes tenía el rango de “dictamen”.

También se plantea la modificación del artículo 226 de la Ley, que actualmente señala que el conocimiento de infracciones y la aplicación de sanciones a partidos se podrán iniciar de oficio o por instancia de parte. Sin embargo, en la propuesta de nueva ley se propone que sólo se pueda iniciar por instancia de parte. Se eliminaría con ello la facultad de abrir investigaciones por iniciativa de los consejeros de manera individual, cuando tengan conocimiento de hechos presuntamente constitutivos de infracción a la ley.

Además de lo anterior, encontramos en el nuevo Reglamento de Fiscalización una dirección clara que suaviza la fiscalización mediante la eliminación de importantes controles operativos como, por ejemplo, la obligación de respaldar sus ingresos con recibos con requisitos fiscales.

En síntesis, de aprobarse la reforma electoral que actualmente está en dictamen en la Legislatura, veremos un franco retroceso democrático, pues se avanzará hacia un modelo de organismo electoral menos autónomo y más subordinado a los intereses del gobierno en turno y de los partidos políticos.

Conclusiones

Hemos pretendido mostrar que la alternancia no modifica, por sí sola, la aspiración interesada del gobernante de no tener cortapisas, ya sea en la Legislatura o en la ciudadanía, a su poder. Cuando puede, como fue el caso del gobernador Francisco Garrido, de Acción Nacional, debilita la autonomía del órgano electoral. En su retorno a la gubernatura, a partir de 2009, el PRI muestra el mismo comportamiento.

Las condiciones que limitan al gobernante han sido analizadas por los estudiosos de la calidad de la democracia, como Guillermo O'Donnell (1994), quien asume que el comportamiento oportunista de los gobernantes requiere ser limitado, por ejemplo por una *accountability horizontal* (el contrapeso de los otros poderes) o *vertical* (el de la ciudadanía). Como se mostró en nuestro análisis, en Querétaro no funciona plenamente ninguno de los dos mecanismos, pues hemos visto situaciones en las que los electores otorgan mayoría en la Legislatura al mismo partido que al gobernador —en ocasiones incluso mayoría calificada—, lo que permite al gobernante y a su partido cambiar las reglas a su arbitrio; las constitucionales y, con mayor facilidad, las legales. Adicionalmente, el comportamiento de los legisladores no parece ser estratégico pues, como se mostró en el caso de la elección de consejeros en el 2010, los legisladores de Acción Nacional tuvieron un comportamiento que pretendía avasallar, en tanto que los partidos pequeños mostraron

una clara subordinación. Además, hasta el momento los legisladores de oposición con menor peso en la Legislatura han desaprovechado su potencial de partidos veto.

Por otro lado, el recuento de la tortuosa elección de consejeros en 2010 permite observar la precariedad de la organización ciudadana en la entidad y la raquílica oposición que se logró articular para frenar el retroceso autoritario: la prensa dominante en la entidad se subordina al mejor postor, que siempre es el gobernante en turno, y la ciudadanía no está dispuesta a pagar los costos de la información y de la movilización en defensa de una democracia que no le ha dado satisfacción suficiente.

También es conclusión de este trabajo que *las reglas importan*, pues generan incentivos para la acción de los ciudadanos y que las modificaciones que se hicieron en la última gestión panista y las que se pretenden hacer durante este nuevo gobierno del PRI, significan un retroceso en la autonomía del órgano electoral. Los aportes particulares de la teoría del principal/agente nos han permitido mostrar cómo el cambio en el modelo organizativo del Instituto es un nuevo mecanismo para restar autonomía al mismo y para convertir a los consejeros en figura de ornato. Nos ha permitido mostrar también cómo las nuevas reglas transformarán un organismo autónomo y crítico en un ente subordinado nuevamente al gobierno en turno, como sucedía a nivel nacional antes de 1996. Y lo más notorio es que esto se realiza sin cambiar la conformación de este órgano, sino modificando las reglas de elección de los consejeros y el funcionamiento orgánico del mismo.

El comportamiento descrito da cuenta de la fragilidad de la democracia electoral en México y de la insuficiencia de la alternancia en el poder cuando no existen contrapesos institucionales, ni horizontales ni verticales. Una democracia sin ciudadanos, como ya lo decía A. Przeworsky (1998), es un monstruo.

Ahora que las tendencias muestran la viabilidad de un retorno del PRI al Ejecutivo federal, conviene notar que en Querétaro la vuelta de este partido al gobierno del estado ha significado, hasta el momento, un retroceso en la democracia electoral, poniendo en entredicho la autonomía del órgano electoral y, en esa medida, la integridad de los procesos electorales que organiza y vigila. Pero lo mismo pudimos observar cuando el PAN gobernaba la entidad con escasos contrapesos. Es preciso avanzar en el análisis para determinar si se está configurando una tendencia general.

Querétaro es una entidad que parecía entrar en el camino de la “rutinización” de la alternancia en el poder, pues la vía pacífica electoral ha permitido, primero, la llegada de Acción Nacional al Gobierno en 1997 y que ese partido repita en 2003, para un nuevo arribo del PRI en 2009. Sin embargo, el proyecto de reformas electorales en la entidad muestra que las tentaciones autoritarias no sólo están presentes, sino que existe un verdadero peligro de un retroceso autoritario pleno, sin órganos electorales autónomos y con poder frente a los partidos y el Gobierno, y que incluso nuestra joven democracia electoral se nos convierta en una entelequia. ☞

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2011

Fecha de aceptación: 10 de febrero de 2012

Bibliografía

- Amer, Rafael, Francesc Carreras, y Antonio Magaña (2003). "Juegos simples e índice de poder de Shapley-Shubik", *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, núm. 121, julio-septiembre. México: UNAM.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Escalante Gonzalvo, F. (1993). *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México.
- Gorbaneff, Yuri (2003). "Teoría del agente-principal", *Revista Universidad EAFIT*, núm. 129, enero-febrero. Medellín, Colombia.
- Guerra, Francoise Xavier (1980). *México: Del antiguo régimen a la revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Millán, Henio, y Alejandro Natal (coord.) (2008). *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. México: El Colegio Mexiquense.
- O'Donnell (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Panebianco, Miguel Ángel (1989). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Przeworski, Adam, et al. (1998). *Democracia sustentable*. México: Paidós.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Tsebelis, George (s/f). *Jugadores con veto. ¿Cómo funcionan las instituciones políticas?* México: FCE.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.