

¿Cuál es la situación de la democracia en Querétaro?

Marcela Ávila-Eggleton

El estado de la democracia puede y debe ser evaluado en función y a partir del desempeño de las instituciones en diversos espacios de relación entre el Estado y la sociedad. Uno de esos espacios es el electoral pues es a través de la selección de los gobernantes que la sociedad expresa sus preferencias políticas y otorga mandatos a quienes resultan electos. Evidentemente los términos de relación entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial permiten evaluar la medida en que esas instituciones responden o no a las problemáticas que enfrentan los diversos grupos y sectores sociales. La expresión autónoma y la capacidad organizativa de la sociedad en lo que hoy denominamos movimientos sociales, también es un importante indicador de la capacidad que diversos grupos y sectores de la sociedad desarrollan en términos de su vinculación con las instituciones gubernamentales. En México, la seguridad se ha convertido en un tema de la mayor importancia y, en virtud de ello, resulta relevante tener un panorama de los niveles de violencia y de impunidad que se presentan en nuestra sociedad. Finalmente, las libertades políticas, sociales y los derechos humanos son asuntos relevantes en términos de las demandas que diversos grupos y sectores de la sociedad estructuran y plantean ante las autoridades gubernamentales.

A continuación, se presenta un intento de sistematización de información con el objeto de evaluar el estado de la democracia en Querétaro en 2018.

Elecciones

Querétaro es una de las entidades que, históricamente, ha mantenido una participación relativamente alta, producto, entre otras variables, de un diseño institucional donde la concurrencia de la elección intermedia federal con la de gobernador favorece la asistencia a las urnas. Si bien hay fluctuaciones en la participación en función del ciclo electoral, esto es, si se trata de elecciones presidenciales —concurrentes o no con comicios locales— o elecciones intermedias legislativas, Querétaro se ha mantenido por arriba de la media nacional de participación desde 1991. Sin embargo, a diferencia de la tendencia nacional, donde la abstención empieza a revertirse en 2009 y se mantiene a la baja en 2012, 2015 y 2018, en Querétaro la participación empieza a decrecer desde el proceso electoral 2015 y mantiene la tendencia a la baja en 2018. A pesar de ello, sigue siendo una entidad que participa en elecciones de manera activa, lo que habla de la existencia de una ciudadanía democrática.

En lo que respecta a la pluralidad partidista, los indicadores más utilizados para analizar la competencia electoral son el índice de fragmentación¹, el número efectivo de partidos² y la competitividad, medida a partir del margen de victoria³. En Querétaro, la elección de 2018 tiene el valor más alto de fragmentación del que se tiene registro; alcanza, en 2018, un valor de 0.76 frente a un 0.66 en 2012 y 0.68 en 2015. Esto muestra la existencia

¹ El Índice de Fragmentación de Rae muestra la concentración del poder político en una escala que va de 0 a 1, donde 0 implica que un partido obtiene todos los escaños y 1 donde hay tantos partidos como escaños. *Cfr.* Rae (1971).

² El número efectivo de partidos (N) indica el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto en la fraccionalización del sistema de partidos que tiene el número de partidos actual con tamaño variable. *Cfr.* Laakso y Taagepera (1979), Taagepera y Shugart (1989).

³ El margen de victoria calcula la diferencia absoluta entre la votación obtenida por los dos primeros lugares donde $MV = v_1 - v_2$ *cfr.* Valdés Zurita (2017:231).

de un mayor número de partidos en posibilidad de acceder a un escaño. El valor de este indicador se refleja, asimismo, en el número efectivo de partidos, que pasó de 2.92 en 2012 a 4.19 en 2018; de nuevo, el valor más alto para una elección de diputados federales en Querétaro. El valor de $N=4.19$ muestra claramente que el bipartidismo característico de Querétaro se degrada significativamente. Sin embargo, en el caso de la competitividad se observa lo contrario, la competitividad se reduce al incrementarse el margen de victoria de 3.3 en 2012 a 4.5 en 2018. Estos indicadores muestran una tendencia hacia una mayor fragmentación y más partidos relevantes, aunque esto no necesariamente refleja una mayor competitividad.

Un elemento adicional que muestra la presencia de Acción Nacional en la entidad es que, a pesar de la competitividad de MORENA, el incremento en el número de partidos efectivos y la volatilidad, el PAN mantiene tres de los cinco distritos federales. En términos de competitividad, MORENA pasa de ser un partido marginal a constituirse como segunda fuerza electoral en el estado -lejos de su desempeño a nivel nacional-, mientras para el PAN, a pesar de perder algunos espacios, sus resultados en Querétaro son significativamente mejores que a nivel nacional.

Finalmente, con relación a las autoridades electorales el único conflicto de importancia que se presentó durante el proceso electoral 2018 fue el relativo a las impugnaciones contra el triunfo del candidato de la coalición encabezada por el PAN en el Municipio de Querétaro, mismo que pasó del Instituto Electoral del Estado de Querétaro — autoridad administrativa— a las instancias jurisdiccionales locales y federales, siendo la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien ratificaría el triunfo del candidato panista.

Relación de poderes

La relación entre poderes está supeditada a la presencia cuasi mayoritaria de Acción Nacional tanto en el ejecutivo como en el legislativo. En 2018, el PAN ganó en diez de los quince distritos, la coalición MORENA-PES en tres⁴ y el PRI en dos. Si bien se da una leve disminución en las posiciones de Acción Nacional, pasando de trece escaños en la LVIII Legislatura a doce en la LIX Legislatura, mantiene una presencia predominante, a diferencia del PRI que pasa de nueve a cuatro escaños. Dada la correlación de fuerzas en la legislatura local, donde el PAN tiene 12 de 25 escaños y MORENA 6, existe poco contrapeso al Ejecutivo.

En cuanto al Poder Judicial, si bien funciona de acuerdo con directrices institucionales, se enfrenta a dos problemáticas específicas. Por un lado, la carga en los juzgados producto del crecimiento poblacional —uno de los más altos del país— y, como en buena parte del país, la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, lo que requirió la fusión de los juzgados noveno y sexto, así como cuarto y séptimo de primera instancia penal del distrito judicial de Querétaro. Actualmente se cuenta con tres juzgados del sistema tradicional mixto.

⁴ Los Distritos I y III con representantes de MORENA y el Distrito II del Partido Encuentro Social (PES).

Movimientos sociales y densidad organizativa de la sociedad

Las instancias de la sociedad civil y movimientos sociales que resultan más visibles en la entidad son, por un lado, los que exigen respeto a los derechos laborales, defensa de los recursos naturales y mejora en los servicios públicos, donde destaca, como uno de los aspectos centrales, el transporte público y, por otro, los que pugnan por el reconocimiento de derechos de grupos específicos como la libertad de expresión, el matrimonio igualitario, derechos reproductivos de las mujeres y legalización del aborto. Las organizaciones o colectivos de comerciantes presentan una fuerza importante, al igual que aquellas destinadas a atender, denunciar y erradicar la violencia contra las mujeres; entre 2015 y 2018 se han contabilizado 68 feminicidios en la entidad.

Si bien la mayor parte de las movilizaciones de grupos sociales en 2018 se centraron en el proceso electoral federal, destacan tres momentos. En primer lugar, el movimiento de denuncia contra el acoso y hostigamiento sexual *#YoTambiénUAQ* que se movilizó de manera importante a principios de 2018, aprovechando la llegada a la Rectoría de la Universidad Autónoma de Querétaro de la Dra. Teresa García Gasca, y adelantándose varios meses al movimiento *#MeToo* a nivel nacional. De la mano de *#YoTambiénUAQ* cobraron relevancia las manifestaciones a favor de la legalización del aborto, cuyo mitin en el mes de octubre hubiera sido impensable hace unos años y que, junto con otras expresiones a favor de los derechos de las mujeres, logró la aprobación, en 2019, de la Ley Olimpia en la entidad.

A la par, en el marco de una sociedad sumamente conservadora, destacaron las movilizaciones y acciones de organizaciones contra la diversidad y educación sexual, como el *Frente Nacional por la Familia*, respaldadas por grupos cercanos a Acción Nacional. La

fuerza de estos grupos se hizo evidente al obtener para una de sus representantes, Elsa Méndez, una diputación local en el proceso electoral 2018 y, posteriormente, la presidencia de la Comisión de Familia de la LIX Legislatura.

Finalmente, destacaron movilizaciones a favor y en contra de la llegada de migrantes centroamericanos. Si bien Querétaro es un estado de paso de migrantes, las dimensiones de la Caravana Migrante que ingresó en octubre a territorio nacional mostraron la incapacidad de autoridades tanto federales como locales para hacerle frente, con la subsecuente manifestación de diversos sectores de la sociedad.

Seguridad pública

En lo que respecta a la seguridad pública, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2017 Querétaro se ubicaba, con 11 homicidios por cada 100 mil habitantes, como el noveno estado con menos homicidios en el país, en tanto la media nacional era de 25. Para 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) ubicaba a Querétaro en el octavo lugar.

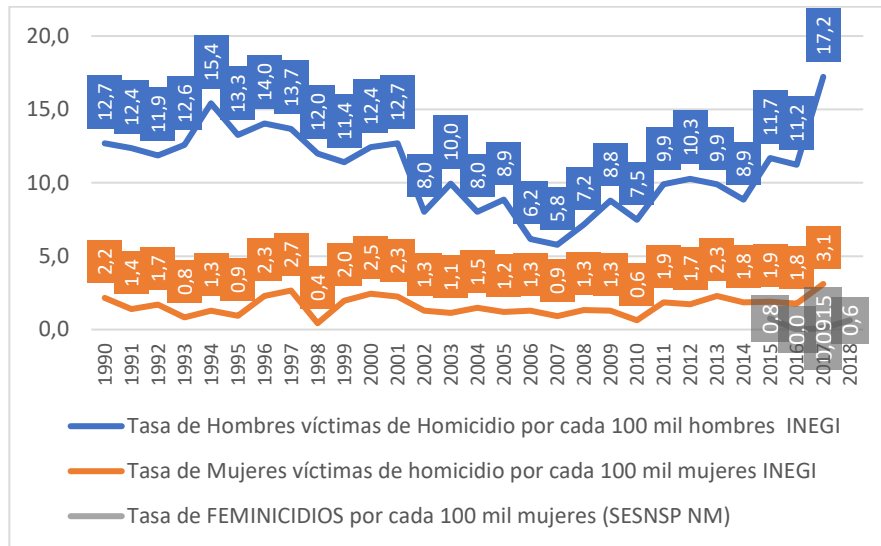
Entre 2006 y 2007, la tasa de homicidios en Querétaro habría alcanzado su punto más bajo, con tres incidentes por cada 100 mil habitantes, culminando una tendencia a la baja que se observaba desde 1997. Sin embargo, al menos desde 2011, se revierte esta tendencia; para 2017, ambas fuentes confirman que se alcanza la tasa más alta en 20 años, registrando diez homicidios por cada 100 mil habitantes (según el INEGI) y ocho homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes (según el SESNSP).

No obstante, estos incrementos y el evidente aumento en la contribución a la tasa de homicidios nacional, Querétaro no contribuye significativamente a ese indicador a nivel

nacional. En un documento reciente de INEGI se ubica a Querétaro como una entidad con menos del 1 % de los homicidios de mujeres y 1.6% de los homicidios en hombres.

A este respecto, la serie histórica de los homicidios, desglosada por género, es reveladora:

Gráfico 1. Tasas de homicidio por género en el estado de Querétaro (INEGI) y feminicidios (SESNSP)



FUENTE: Elaboración propia con datos SESNSP: Incidencia delictiva del Fuero Común; INEGI: Estadísticas Vitales.

A partir de 2016, el aumento en las tasas de homicidio ha sido considerable: la tasa de homicidios de varones por cada 100 mil hombres pasó de 11.2 a 17.2, y la de mujeres por cada 100 mil mujeres pasó de 1.8 a 3.1; en tanto, el SESNSP sólo registró un feminicidio en

2017, esto es, .0915 por cada 100 mil mujeres, lo que ya ha sido cuestionado por activistas locales (Pacheco, 2018).

El informe sobre los patrones y tendencias del homicidio en México también destaca el riesgo para las mujeres en Querétaro mediante el uso de cocientes de localización, que muestran la sobrerrepresentación de homicidios de mujeres, dada una mayor proporción de víctimas de homicidio de mujeres, niñas y niños, respecto al total de homicidios ocurridos en el lugar.

Aunque las autoridades locales insisten en que el aumento en la tasa de homicidios se origina en la conflictividad de las entidades vecinas, INEGI no encontró evidencia estadística de un patrón de difusión o contagio. El estado de Querétaro se sitúa sobre la media de incidencia delictiva nacional.

A nivel nacional, la tasa de víctimas de delito muestra un crecimiento paulatino, pero estable, de 2.72% anual en promedio; en el estado de Querétaro, la tasa nunca ha alcanzado a la nacional -aunque estuvo muy cerca en 2015-, pero su crecimiento es más rápido, de 5% anual. La tasa de víctimas en el estado no coincide punto a punto con la nacional, lo que indica que las caídas en 2013 y 2016 se explicarían por factores locales. La incidencia muestra rasgos similares. La incidencia delictiva nacional muestra un crecimiento promedio de 3.23% anual, en tanto en el estado el ritmo es notablemente mayor, de 7.73% anual, lo que claramente resulta preocupante para ambos indicadores.

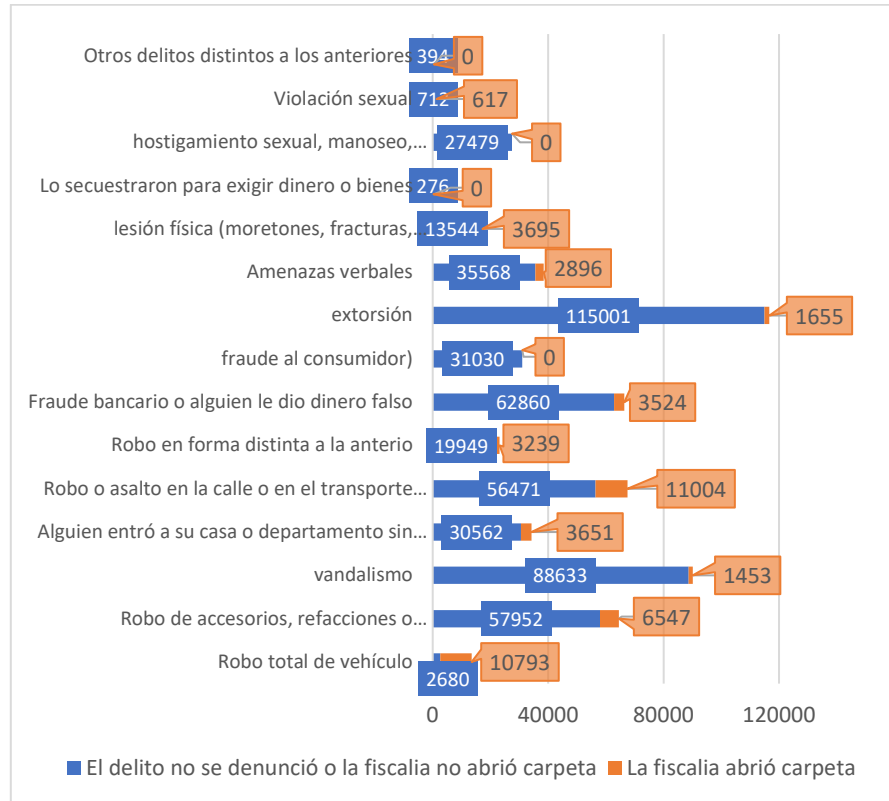
Libertades políticas, sociales y derechos humanos

De acuerdo con el diagnóstico presentado por parte del Comité Coordinador para la elaboración del Programa Estatal de Derechos Humanos de Querétaro —elaborado por diversas instituciones públicas y privadas—, entre los temas que destacan como violatorios de los derechos humanos en la entidad destaca la trata de personas, desapariciones, detenciones ilegales o arbitrarias, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, así como a pueblos y comunidades indígenas.

Entre las principales exigencias de las organizaciones defensoras de los derechos humanos destaca el uso de criterios diferenciados para contabilizar desapariciones y feminicidios. En el caso específico de las desapariciones, el gobierno del estado, en voz de la Fiscalía General, reporta que en la entidad no existen desaparecidos, sino personas ausentes o no localizadas, lo que desvía la atención e invisibiliza la problemática.

Otro factor que, junto con los problemas de seguridad debilita el estado de derecho, es la impunidad. En Querétaro, alrededor del 91.7% de los delitos se consideran cifra negra: no fue de conocimiento de la autoridad o lo fue, pero no se inició averiguación previa. A continuación, el detalle de la incidencia delictiva, por condición de cifra negra, durante 2017:

Gráfico 2. Delitos (números absolutos) por condición de cifra negra en el estado de Querétaro



FUENTE: Elaboración propia con datos de ENVIPE 2018.

El robo de vehículo, considerado un delito sin cifra negra dado lo frecuente de su denuncia, aparece, junto con la violación sexual, como uno de los delitos con mayor tasa de denuncias, lo que no implica que tengan mayor incidencia; la extorsión, el vandalismo y el robo a vehículo son los delitos más frecuentes. Sin embargo, destaca que el 54% de las víctimas sean mujeres, pero que sólo el 40% de los delitos que ellas denuncian —el 3% del total de los delitos— llegue a carpeta de investigación.

Consideraciones finales

En términos generales se puede sostener que, en lo electoral, Querétaro mantiene un desempeño democrático, a pesar de que se aparta de los patrones de competencia que en 2018 se desarrollaron a nivel nacional. Esto no debe sorprender a nadie pues la política local impacta fuertemente el desempeño de los partidos en las contiendas, sobre todo cuando éstas coinciden con las federales.

Como se mostró, las prácticas de relación entre el Ejecutivo local y los poderes Legislativo y Judicial, no se apartan de las antiguas fórmulas que en México identificamos como presidencialismo, no sólo porque el partido del gobernador retuvo la mayoría en el congreso local, sino en virtud de que a través de la negociación se ha logrado que sus iniciativas progresen en el congreso con apoyo de otros grupos parlamentarios. En el caso del Poder Judicial, es de destacar la problemática derivada del crecimiento poblacional para atender las necesidades de la ciudadanía.

La queretana, como se ha mostrado, es una sociedad activa que se organiza, en algunos casos, en defensa de sus intereses y, en otros, para levantar reivindicaciones que están vinculadas con asuntos de interés general. En ese sentido se puede afirmar que se tiene una ciudadanía democrática, a pesar de que existen muchas áreas de oportunidad para la organización y la movilización social.

La seguridad, en términos comparativos con el resto del país, no representa el mismo nivel de peligrosidad. Sin embargo, destaca un incremento muy por arriba de la media nacional.

Como queda demostrado, la impunidad sigue siendo el principal obstáculo para que las libertades políticas, sociales y el ejercicio pleno de derechos humanos se expresen de manera sistemática en la democracia queretana.

Referencias

Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). Effective number of parties. A measure with application to west Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1).

Pacheco, E. (2018, octubre 21). Fiscalía de Querétaro reconoce dos feminicidios en el sexenio; mujeres contabilizan 13 sólo en 2018. *PROCESO*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/556273/fiscalia-de-queretaro-reconoce-dos-feminicidios-en-el-sexenio-mujeres-contabilizan-trece-solo-en-2018>

Rae, D. (1971) *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University.

Taagepera, R. & Shugart, M. S. (1989) *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

Valdés Zurita, L. (2016). *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México. Volumen I (1977-1991)*. México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). Defunciones por homicidios [Conjunto de datos]. Recuperado de

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2019, 20 junio). Datos Abiertos de Incidencia Delictiva [Conjunto de datos]. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>