

Situación y desafíos de la democracia en Chiapas *

Willibald Sonnleitner (El Colegio de México)

Edmundo Henríquez Arellano (Consejero Electoral del IEPC)

En 2018, la política y la situación de la democracia en Chiapas, estuvieron marcadas por las elecciones generales del 1ero de julio en las que, además de la Presidencia de la República, de los cuatro Senadores y de los 13 Diputados Federales, se renovaron la Gubernatura, los 40 escaños del Congreso local y 122 de los 124 Ayuntamientos que integran el estado.² El proceso electoral ordinario inició el 7 de octubre de 2017 y concluyó el 1 de octubre de 2018. Sin embargo, a raíz de las inconformidades resueltas por los tribunales, se tuvieron que convocar elecciones extraordinarias para noviembre de 2018 en diez municipios donde los comicios fueron anulados. Este texto presenta una síntesis de las características y los resultados más importantes del proceso político-electoral de 2018. Asimismo, señala los desafíos y los conflictos más importantes que enfrentó la gobernanza democrática en la entidad.

De “granero electoral” a vanguardia de la fragmentación partidista

Tras haber sido uno de los bastiones más longevos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Chiapas cambió radicalmente en 1994, en el contexto excepcional abierto

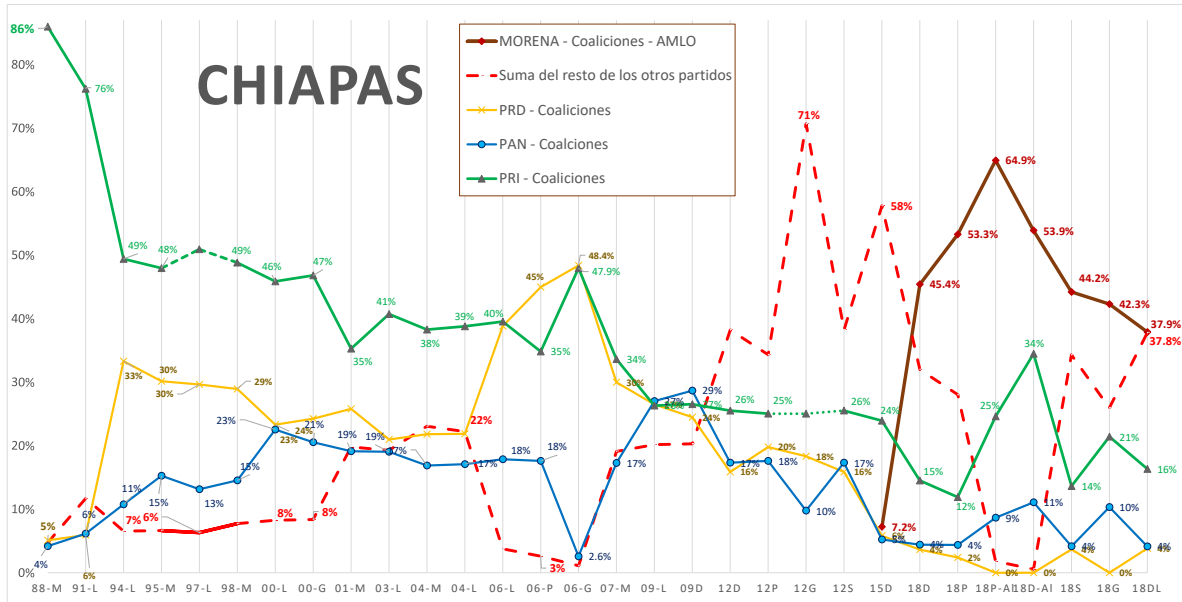
* La elaboración de esta nota de investigación contó con el apoyo de Gustavo Hernández Hernández y Rebeca Ruiz Ruiz, a quienes agradecemos su valiosa colaboración.

² En dos municipios se postergaron las elecciones municipales, por una controversia constitucional pendiente en el caso de Belisario Domínguez, y en la espera de los resultados de una consulta indígena en el caso de Oxchuc.

por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Entonces, la entidad entró en un periodo de ingobernabilidad y solamente se estabilizó en el 2000, cuando una alianza opositora entre el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido del Trabajo (PT), el Partido del Centro Democrático (PCD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), el Partido Alianza Social (PAS) y Convergencia por la Democracia (CD) llevó al poder al antiguo Senador priísta, Pablo Salazar Mendiguchía.

Desde entonces, Chiapas no solo experimentó una alternancia al multipartidismo sino que conoció una creciente fragmentación partidista. En 2006 fue electo gobernador el ex alcalde priísta de Tuxtla Gutiérrez, Juan Sabines, bajo las siglas de una nueva coalición entre el PRD, el PT y Convergencia, que contó con el apoyo de Andrés Manuel López Obrador. En 2012, finalmente, la fragmentación llegó a un nivel suficientemente elevado para desembocar en la elección del primer gobernador del país surgido de las filas del PVEM, Manuel Velasco Coello (gráfica 1).

Gráfica 1: Tendencias históricas y transferencias de votos (1997-2018)



Volveremos sobre las tendencias electorales más recientes representadas en esta gráfica. Destaquemos por lo pronto que, en contraste con lo que sucedió durante el tsunami de 2018 a nivel nacional, en Chiapas el colapso del sistema que organizaba la competición política en un formato tri-partidista se produjo de una forma mucho más precoz desde 2012, predominando a partir de entonces el tipo de volatilidad electoral y de fragmentación partidista que explica la tormenta que llevó al poder AMLO seis años después.

Disputas de familia y des-configuración de las coaliciones electorales

En lugar de cumplir con el objetivo buscado, la negociación pragmática de alianzas de coyuntura para competir por la gubernatura acabó en sonadas disputas intra-familiares por

las candidaturas más codiciadas, fragmentando paradójicamente la oferta partidista al desconfigurar y al destrozar las coaliciones iniciales.

El 23 de enero de 2018, se registraron tres convenios de coalición ante la autoridad electoral. El más consolidado fue integrado por MORENA, el PT y el PES bajo la misma denominación JUNTOS HAREMOS HISTORIA. Los últimos dos partidos arrojaron incondicionalmente la candidatura de Regeneración Nacional y la coalición sumó a todos sus integrantes en torno a las campañas de AMLO y de Rutilio Escandón Cadenas.

El segundo convenio fue suscrito por el PRI, el PANAL y el PVEM, por Podemos Mover a Chiapas (PMC) y por Chiapas Unidos (CU) bajo las siglas TODOS POR CHIAPAS. Pero desde el inicio, éste fue objeto de una álgida disputa por la candidatura a la gubernatura. Por inconsistencias jurídicas, el organismo electoral requirió al representante legal para subsanarlas. Sin embargo, si bien sus aclaraciones contaron con el respaldo del PRI y del PANAL, la inconformidad de los representantes del PVEM, de CU y de PMC los llevó a solicitar su separación de la coalición. El Comité Ejecutivo Nacional del PVEM desconoció dicha renuncia, pero la dirigencia estatal del mismo partido insistió en su desistimiento. Entonces, la autoridad electoral declaró procedente la reconfiguración de la coalición, que quedó conformada temporalmente por el PRI, el PANAL y el PVEM.

Por su parte, el PAN, el PRD y MC registraron inicialmente la coalición POR CHIAPAS AL FRENTE, pero ésta no tardó en fracturarse por fuertes disputas internas que tuvieron que ser resueltas por los tribunales. Tras un conjunto de peripecias y de sentencias que merecerían un estudio jurídico a profundidad, se disolvió la coalición y se abrió una crisis que generó gran incertidumbre. En un primer momento, el PVEM, CU y PMC buscaron sumarse a la

candidatura común registrada por el frente amarillo, naranja y blanquiazul. Sin embargo, la determinación del aspirante local del Verde y la oportunidad generada por la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) los llevó a romper nuevamente esta segunda alianza y a promover su propia “candidatura común”, con lo cual la oferta política quedó re-configurada de la forma siguiente:

| Coalición | Partidos políticos | Candidatos |
|----------------------------|---------------------------|--|
| Juntos Haremos Historia | MORENA, PT y PES | Rutilio Escandón Cadenas |
| Todos por Chiapas | PRI y NA | Roberto Armando Albores Gleason |
| Candidatura Común | PAN, PRD y MC | José Antonio Aguilar Bodegas |
| Candidatura Común | PVEM, CU y PMC | Luis Fernando Castellanos Cal y Mayor |

Los resultados del tsunami: ¿Quién gobierna en Chiapas?

La jornada electoral del 1 de julio concluyó con la victoria de los candidatos de JUNTOS HAREMOS HISTORIA en la Presidencia de la República y en la gubernatura de Chiapas. Aquí, Andrés Manuel López Obrador sumó 64.9% del sufragio válido y obtuvo una ventaja de 40 puntos porcentuales sobre su contrincante más cercano de TODOS POR MÉXICO. Rutilio Escandón Cadenas, en cambio, ganó la gubernatura con solamente 39.1% del sufragio, en un contexto de fuerte fragmentación del voto (gráfica 1). Roberto Albores Gleason registró

20.2% del sufragio bajo las siglas del PRI y del PANAL, mientras que Fernando Castellanos obtuvo 22.9% bajo las siglas del PVEM, de CU y de MAC.

El nuevo gobernador de Chiapas es un político conocido que desarrolló su carrera como militante y dirigente del PRD, antes de ser postulado por MORENA. Rutilio Escandón Cadenas ejerció distintas responsabilidades en la administración pública, fue Senador (2000-2006) y Diputado Federal (2006-2009) del PRD y se desempeñó, más recientemente, como Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas (2013-2018) durante el sexenio de Manuel Velasco Coello.

Roberto Albores Gleason, por su parte, fue secretario de Fomento Económico (2006-2007) y secretario de Turismo y Proyectos Estratégicos (2007-2008) de la administración de Juan Sabines Guerrero (2000-2006). Posteriormente, fue electo diputado federal de la LXI legislatura (2009-2012) y Senador (2012-2018), periodo durante el cual tuvo incidencia importante en el Comité Ejecutivo Estatal del PRI en Chiapas. En enero de 2018 solicitó licencia para competir por la gubernatura pero su candidatura no logró sumar el apoyo de la dirigencia local del PVEM que impulsó a su propio candidato.

Tras frustrarse su aspiración de ser registrado como candidato de TODOS POR CHIAPAS, Luis Fernando Castellanos Cal y Mayor compitió con la figura de una candidatura común bajo las siglas LA FUERZA DE CHIAPAS. Su carrera política se desarrolló dentro del PVEM con el apoyo de Manuel Velasco Coello, durante cuyo sexenio sirvió como Diputado y Presidente del Congreso local (2012-2015), antes de ganar la alcaldía de Tuxtla Gutiérrez. Su campaña suscitó polémica por la separación tardía de su cargo, que fue impugnada y validada por los tribunales locales y federales.

José Antonio Aguilar Bodegas obtuvo 9.7% del voto con la candidatura común que se terminó fraguando entre el PAN, PRD y MC, tras las rupturas y los titubeos sucesivos de la fallida coalición POR CHIAPAS AL FRENTE. Mejor conocido como “JOSEAN”, su trayectoria lo perfilaba como el candidato natural del PRI, partido en el que se formó como militante y del que fue candidato a gobernador en 2006 (en alianza con el PVEM), tras haber sido presidente municipal de Tapachula, diputado federal en la LVII Legislatura, diputado en el Congreso de Chiapas y senador durante la LIX Legislatura (2000-2006). El conocido líder del tricolor también se desempeñó como Secretario del Campo de Manuel Velasco Coello, aunque, poco antes de manifestar sus aspiraciones a la gubernatura, denunció que sufrió amenazas e intimidación por parte de la Fiscalía General del Estado.

Jesús Alejo Orantes Ruiz, finalmente, también militó durante largos años en el PRI, fue diputado local y buscó la candidatura del mismo partido. Sin embargo, al ser rechazado se presentó como independiente, junto con otros dos aspirantes más a la gubernatura del Estado (Lenin Ostilio Urbina Trujillo y Horacio Culebro Borrayas). Fue el único que cumplió con los requisitos legales y obtuvo 62 mil 664 sufragios (2.7% de los válidos), mientras que a sus contrincantes se les negó el registro por irregularidades en las firmas recabadas.

La re-composición del Congreso local

En cuanto a la nueva composición del Congreso del Estado, cabe destacar su acentuada fragmentación, así como el hecho de que el PRI, el PAN y el PRD apenas cuentan con cinco, uno y uno de los 40 diputados locales. A su vez, tanto el PT como el PVEM controlan cinco escaños, mientras que el PES y Chiapas Unido tienen cuatro legisladores, respectivamente. En este contexto de elevada fragmentación, la bancada de MORENA cuenta

con la mayoría relativa, aunque solamente cuenta con doce diputados (30% del total), como se sintetiza en el cuadro 1.

Cuadro 1: Composición del voto y distribución de los escaños en el Congreso local (2018)

| PARTIDO | NUMERO DE VOTOS | % Voto válido | NUMERO DE DIPUTADOS | % Escaños |
|--|-----------------|---------------|---------------------|-----------|
| Partido Acción Nacional | 87,314 | 4.1% | 1 | 2.5% |
| Partido Revolucionario Institucional | 298,738 | 14.1% | 5 | 12.5% |
| Partido de la Revolución Democrática | 81,342 | 3.8% | 1 | 2.5% |
| Partido del Trabajo | 97,470 | 4.6% | 5 | 12.5% |
| Partido Verde Ecologista de México | 345,967 | 16.4% | 5 | 12.5% |
| Movimiento Ciudadano | 52,716 | 2.5% | 2 | 5.0% |
| Nueva Alianza | 63,656 | 3.0% | | |
| Chiapas Unido | 103,586 | 4.9% | 4 | 10.0% |
| Morena | 801,912 | 37.9% | 12 | 30.0% |
| Encuentro Social | 52,503 | 2.5% | 4 | 10.0% |
| Podemos Mover a Chiapas | 110,613 | 5.2% | | |
| Candidaturas no registradas / Independientes | 3,406 | 0.2% | 1 | 2.5% |
| Votos nulos | 166,943 | 7.9% | | |
| Total | 2,285,957 | 64.4% | 40 | 100.0% |
| Lista nominal / Fragmentación Partidista | 3,549,291 | 4.93 | | 6.20 |

Debido en parte a esta fragmentación, pero, sobre todo, al peso del gobernador en la política del estado, no se presentaron durante 2018 mayores tensiones entre el poder Ejecutivo y legislativo, y tampoco se registraron diferencias con el poder judicial.

Alternancias municipales, impugnaciones y Juicios de Nulidad

Como en otras entidades, las tensiones más delicadas se produjeron en el ámbito municipal, donde la competición por el acceso y control de los recursos administrados por los ayuntamientos pone directamente en juego los intereses de los grupos de poder locales. Aunado a la alta marginación, a las fuertes desigualdades socio-económicas y a la marcada diversidad cultural de amplios territorios de Chiapas, estas tensiones fácilmente desbordan en actos de violencia, en un contexto de creciente violencia, de debilidad o de ausencia del

Estado. Aun así, con todo y la volatilidad e inestabilidad de los gobiernos locales, predominaron las alternancias pacíficas y regulares en las presidencias municipales.

MORENA, pese a su reciente creación, no solo ganó la gubernatura, sino que conquistó veintinueve ayuntamientos (seis de ellos en solitario y las veintitrés en coalición con el PT y el PES), tras haber gobernado un solo municipio desde 2015. El PRI, en cambio, perdió terreno y solamente ganó 18 municipios en 2018, después de haber gobernado 25 ayuntamientos desde 2015. En contraste, el PVEM incrementó su peso como partido, pasando de 15 a 29 gobiernos municipales, lo que le permitió compensar en parte las alcaldías perdidas que había conquistado en 2015 gracias sus alianzas con el PANAL (en 41 casos), con el PRI y/o con los otros partidos locales (en 3 casos). En efecto, tanto el PANAL como Chiapas Unido y Podemos Mover a Chiapas expandieron su presencia territorial, conquistando respectivamente cinco, doce y catorce presidencias municipales. Finalmente, el PRD y MC perdieron terreno, y solamente el primer partido logro conquistar siete alcaldías en 2018.

En cuanto a la representación política femenina, ésta todavía registra rezagos persistentes pese a la implementación de nuevas acciones afirmativas para garantizar la paridad de género en el registro de las candidaturas. Del total de los 122 alcaldes electos en 2015, 88 fueron hombres (72.1%) y solamente 34 mujeres (27.9%). En lugar de incrementarse, la representación femenina se redujo así ligeramente en 2018, resultando electos 90 alcaldes (73.2%) y 33 alcaldesas (26.8%).

Cuadro 2: Composición de alcaldes electos por género (2015 y 2018)

| P.E.L.O. 2014-2015 | | P.E.L.O. 2017-2018 | |
|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
| HOMBRES | MUJERES | HOMBRES | MUJERES |
| 88 | 34 | 90 | 33 |
| 72.13% | 27.87% | 73.17% | 26.83% |

Sin embargo, los resultados electorales no fueron aceptados por el conjunto de los competidores y se presentaron, en primera instancia, 148 Medios de Impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (*TEECH*), con causales como la violencia de género, la coacción al voto libre y secreto, las dádivas a los votantes, la utilización de programas sociales gubernamentales para orientar la afinidad del votante hacia algún partido político, el robo de urnas, la quema de las mismas, el uso de armas largas por parte de personas al momento de sufragar, e incluso la actuación de algunos consejos municipales.

Una vez resueltos los Juicios de Nulidad, el *TEECH* determinó la nulidad de las elecciones en más de diez municipios, sentencias que fueron impugnadas a su vez para ser revisadas, en segunda instancia, por la Sala Regional Xalapa del TEPJF y eventualmente, en tercera instancia, por la Sala Superior del mismo tribunal. Finalmente, la Sala Superior resolvió e instruyó al Congreso local que se convocara a elecciones extraordinarias de miembros de Ayuntamiento en Tapilula, Bejucal de Ocampo, Solosuchiapa, Catazajá, El Porvenir, Chicoasén, Montecristo de Guerrero, Rincón Chamula, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, mismas que se realizaron el 25 de noviembre de 2018.

Conflictos y desplazados locales: El talón de Aquiles de la democracia

Finalmente, el principal problema de la democracia chiapaneca reside en la creciente conflictividad que caracteriza la política local, con importantes focos rojos que se situaron, en 2018, en diversos territorios y comunidades indígenas.

Destaca el caso de Oxchuc donde, a raíz del proceso electoral de 2015, se generó una situación de gran polarización política. El 16 de octubre de ese año grupos inconformes incendiaron la presidencia municipal para protestar contra la alcaldesa recién electa, quién solicitó licencia del cargo a principios de 2016. Dicha licencia fue interpretada como renuncia, por lo que fue nombrado un alcalde sustituto. Empero, la violencia continuó y el 17 de marzo habitantes del municipio tomaron las instalaciones del Congreso del Estado para exigir la renuncia del mismo. En junio, la alcaldesa electa solicitó su reincorporación y el 17 de agosto el Tribunal la restituyó en el cargo, aunque fue imposible su reincorporación.

El conflicto se agravó y a lo largo del año se produjeron enfrentamientos entre los partidarios de la alcaldesa restituida y los del Presidente sustituto. El 24 de enero de 2018, cuando menos cuatro personas fallecieron en enfrentamientos violentos. El 28 de febrero el Congreso declaró desaparecido el Ayuntamiento y designó un nuevo Consejo Municipal, con lo que se restableció el orden. En mayo se iniciaron trabajos para determinar la posibilidad de realizar la elección del Ayuntamiento mediante el sistema de usos y costumbres, mediante una consulta entre los habitantes del municipio. El 13 de abril del 2019, finalmente, se realizó dicha elección y fue designado mediante el sistema de usos y costumbres Alfredo Santiz Gómez.

Asimismo, se suscitaron enfrentamientos en el municipio de Chenalhó tras la elección de Rosa Pérez como alcaldesa y de Miguel Santiz como síndico municipal en 2015. Casi inmediatamente éstos se dividieron, propiciándose enfrentamientos entre sus simpatizantes y seguidores. Muchos habitantes del ejido Puebla apoyaron al síndico: 249 de ellos fueron expulsados y se encuentran refugiados en San Cristóbal de las Casas. Durante el proceso electoral de 2018, exigieron votar para la presidencia municipal y, en un hecho inédito, se colocó una casilla en el campamento que ocupan en San Cristóbal, lejos de su municipio, para que ejercieran su derecho al sufragio. Dos conflictos más han generado desplazados, por problemas de límites territoriales entre Chenalhó, Chalchihuitan y Aldama. En noviembre de 2017, habitantes de Chenalhó expulsaron con lujo de violencia a centenas de personas que habitaban en una parte del territorio en disputa, que fueron desplazadas en condiciones precarias hasta octubre de 2018. En Aldama, los problemas iniciaron en 1999, cuando esta antigua agencia de Chenalhó fue reconocida como un nuevo municipio libre. Empero, otra agencia (Santa Martha) que también solicitó el status de municipio no lo logró y siguió subordinada a Chenalhó. Los conflictos se agudizaron con la creación del nuevo municipio y, en 2018, fueron desplazadas 12 mil personas de cinco localidades de Aldama, que tuvieron que instalarse en un campamento improvisado dentro del mismo municipio.

Para terminar, cabe mencionar la problemática creciente de los migrantes centroamericanos, cuyo flujo se incrementó notablemente en 2018. En abril se envió a la Gendarmería para contrarrestar esta situación pero, entre octubre y noviembre, llegaron a Chiapas cinco nuevas caravanas, llevando a controles más estrictos que complican las condiciones y restringen los derechos humanos de las personas migrantes.