

Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales

Fernando Dworak

Introducción

Aunque tienen la misma relevancia en el debate sobre la reforma institucional, se ha estudiado más a detalle el tema de la reelección inmediata de los legisladores que la de las autoridades municipales. Es decir, mientras el conocimiento en el primer caso es relativamente amplio, en el segundo faltan esfuerzos de compilación, sistematización y desarrollo.

Una de las razones es la facilidad para elaborar diagnósticos y escenarios. Los órganos legislativos muestran similitudes en cuanto a organización interna, procedimientos y roles en todo el mundo; lo cual facilita el estudio, el análisis comparado y la evaluación de impactos.

Al contrario, los municipios en México difieren en cuanto a tamaño, extensión territorial, recursos, capacidades y población. Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota al nivel local de un mínimo de atribuciones y procedimientos, la normatividad de los estados varía en cuanto a normas de integración, facultades e incluso duración de mandatos en el caso de Coahuila. Es decir, la enorme diversidad dificulta un estudio detallado y la elaboración de escenarios.

Sin embargo, el tema de la reelección inmediata de las autoridades municipales podría ser más relevante. Mientras la

Fernando Dworak

ciudadanía puede tener un conocimiento difuso sobre las funciones un órgano legislativo y sus integrantes, tiene claro que los ayuntamientos se ocupan de los problemas más inmediatos de la comunidad. Por ello es más fácil medir el impacto de la no reelección en el nivel local que en el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en términos de profesionalización de cuadros administrativos, falta de continuidad en prácticas exitosas y capacidades institucionales. Los municipios podrían ser el laboratorio de prácticas y proyectos que podrían adoptarse en otras partes; lo cual es difícil que suceda en las actuales circunstancias.

El objetivo del presente ensayo es mostrar el estado del debate en torno a la reelección inmediata de legisladores locales, definir posibles escenarios de aprobarse la reforma y esbozar futuras líneas de investigación.

I. Antecedentes históricos

En 1933 se prohibió la reelección inmediata tanto de legisladores federales y locales como de las autoridades municipales por dos razones. La primera, contribuir a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del partido, específicamente del entonces jefe máximo, Plutarco Elías Calles. La segunda, acelerar la centralización del poder en el nivel nacional como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, el partido oficial a nivel nacional. Como resultado de esto se fortaleció a la figura del presidente en la política nacional, pues

era quien tenía el poder para definir las candidaturas ganadoras a los puestos de elección popular (Weldon 2003).

A lo largo del siglo XX, y como parte de este proceso de centralización política, los ayuntamientos perdieron atribuciones frente al gobierno federal como el mantenimiento de caminos, el drenaje y la provisión de agua. Ayudaron al proceso políticas que fortalecieron la capacidad del centro para recaudar y administrar los ingresos, como la reforma hacendaria de 1947 y la creación del IVA en 1979 (Grindle, 2007).

El entorno cambió de manera gradual a partir de los años setenta, gracias a las presiones que a nivel federal se presentaron por abrir la representación a otros partidos tanto en órganos legislativos como ayuntamientos. Bajo esa lógica se reformó la Constitución en 1977 para permitir la representación de minorías en los cabildos municipales de las grandes ciudades.

La coyuntura económica también contribuyó al proceso. Aunque el “boom” petrolero de los años setenta había generado bonanza económica para los municipios a través de transferencias federales, la crisis de 1982 impulsó un proceso de descentralización que significó una creciente disminución de los aparatos burocráticos del centro y el traslado constante de obligaciones hacia los gobiernos municipales (Merino 2007). Bajo esa premisa se reformó el artículo 115 constitucional en 1983 y 1999.

En opinión de Merino (2007), la reforma de 1983 fue importante porque: 1) reglamentó las causas para la suspensión un ayuntamiento a cargo de su respectivo poder legislativo local, otorgándoles derecho de audiencia; 2) aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio, el cual pueden manejar con tanta libertad como lo permitan las leyes locales;

Fernando Dworak

3) les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones; 4) definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal que delimitó, al menos en principio, el papel que correspondería a los municipios dentro del cuadro de funciones propias de la administración de cada entidad; 5) precisó las fuentes de ingreso propias de los municipios, los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; 6) estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas de los estados; 7) otorgó facultades para planear y regular el desarrollo urbano de pueblos y ciudades; 8) amplió el principio de representación proporcional política de los ayuntamientos a todos los municipios del país, independientemente de su población; 9) se ocupó de la seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto; y 10) abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí, para atender problemas comunes a dos o más municipios.

Uno efecto de las reformas de 1977 y 1983 fue la alternancia de partido en los ayuntamientos. De acuerdo con Alonso Lujambio (2000), en 1989 solamente 39 de los 2,387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al Revolucionario Institucional, donde vivía apenas el 1.84% de la población total del país. Al contrario, a final de 2000 ese mismo partido gobernaba ya únicamente a 44.1% de los habitantes de los municipios; y antes de las elecciones federales de ese año 63.6% de los ciudadanos ya había vivido una experiencia de alternancia local.

Por último la reforma al artículo 115 de 1999 le otorgó a los municipios facultades en rubros como establecer su reglamento, en materia de servicios públicos municipales, en términos de las leyes estatales y federales y en cuanto a sus atribuciones fiscales.

II. La no reelección y los problemas de los municipios

Un arreglo institucional condiciona la actuación de quienes actúan según sus reglas. Cuanto se plasme en las leyes influirá en el desempeño del sistema. Se revisarán aquí los efectos de la no reelección inmediata de las autoridades municipales en el desempeño de estos órganos de gobierno, según los estudios existentes. Se seguirán los siguientes criterios rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos, profesionalización de los cuadros públicos y continuidad en la planeación y los programas de gobierno.

II.1. Rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos

La reelección inmediata permite exigir responsabilidades y rendición de cuentas a quienes detentan un cargo público, al vincular los resultados de la gestión con la continuidad en el encargo. De esta forma el ciudadano puede premiar o castigar al funcionario o representante con su voto en cada elección, convirtiéndose el sufragio en un mecanismo de control (Mayhew, 1979).

Algunos analistas plantean que el partido es evaluado aunque no haya reelección inmediata (Shugart y Mainwaring, 2002:42). Sin embargo esta posibilidad se diluye cuando no se cuenta con partidos afianzados en la sociedad, de tal forma que no dependan de figuras carismáticas o movimientos radicales; los partidos no tengan

Fernando Dworak

mecanismos para controlar o sancionar a sus políticos; si el ciudadano tiende a privilegiar la conducta del político antes que la de su instituto político; o la responsabilidad individual se diluye en una institución impersonal (Chacón, 2010:111-133).

Si no hay permanencia en los cargos públicos, los legisladores y autoridades municipales dependen de quienes tienen el control sobre las nominaciones a los cargos de elección para continuar con sus carreras. Hablamos aquí de un puñado de políticos que incluyen a dirigentes partidistas y gobernadores. Si ellos determinan los destinos políticos y tampoco permanecen en un mismo puesto a lo largo del tiempo, el desempeño de sus afiliados es evaluado según cálculos de coyuntura antes que los intereses de la ciudadanía (Dworak, 2003).

La no reelección inhibe la rendición de cuentas del presidente municipal hacia los electores y fomenta la impunidad de los regidores y síndicos municipales, toda vez que éstos se eligen mediante plantillas cerradas y bloqueadas (Pérez, 2008:418). En otras palabras, no hay forma de evaluar las funciones y desempeño del ayuntamiento.

Por lo anterior no se conocen los motivos reales por los que un partido es reelecto. De acuerdo con el Instituto Mexicano Para la Competitividad (IMCO) (2009:65), se presentarían dos causas posibles: una buena administración o prácticas clientelares partidistas por medio de recursos transferidos. Sin embargo los estudios empíricos sugieren que la continuidad partidista se debe más a la segunda causa.

Un tema derivado de la falta de rendición de cuentas es la opacidad en la que operan los municipios. La no reelección impide la consolidación de instituciones y prácticas que ayuden a que los funcionarios y políticos expliquen y justifiquen sus acciones. Además,

los tiempos de fiscalización de los recursos públicos no siempre coinciden con los del gobierno municipal. Esto es, no son pocas las ocasiones en las cuales la fiscalización de la cuenta pública de un municipio ocurre cuando el gobierno ha cesado en funciones. En el extremo, la fiscalización puede demorar tanto que se abre la posibilidad de que la sanción prescriba (Cejudo y Cázares, 2010:109).

II.2. Profesionalización de los cuadros públicos y capacidad institucional

Las actividades de los municipios son cada vez más complejas y pueden necesitarse varios años para desempeñarlas de manera eficaz. Se puede hablar aquí desde labores cotidianas como la recolección de basura, pasando por la elaboración de presupuestos o cuentas públicas hasta el conocimiento de las fórmulas de transferencia de fondos federales.

La imposibilidad para que las autoridades municipales puedan reelegirse disminuye considerablemente las probabilidades de que los cuadros políticos se especialicen (Pérez Durán 2008:392-393). Se pueden argumentar dos razones.

En primer lugar, los miembros del cabildo se renuevan en su totalidad con cada elección (Pérez 2008:418). De acuerdo con la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 (ENGM), 50% de los alcaldes, regidores y síndicos no cuentan con experiencia en el sector público. Falta elaborar un estudio sobre las carreras políticas de las autoridades municipales, con el fin de conocer los patrones que siguen, si vuelven a la administración municipal después de tres o más años o los encargos que tienen al terminar sus mandatos.

Fernando Dworak

Derivado de la anterior, la rotación y falta de especialización se reproduce en el cuadro de gobierno, al designar y remover el presidente municipal la mayoría de los funcionarios de alto nivel del ayuntamiento (Pérez, 2008:419). La selección de personal se basa en la cercanía y la confianza con el presidente municipal en turno en lugar del expertise técnico.

De acuerdo con la ENGM (2004), casi 60% de los funcionarios de primer nivel del municipio carecen de experiencia en el sector público local; y 87.7% de los secretarios, 89.7% de los tesoreros y 92.2% de los oficiales mayores no cuentan con más de 3 años de experiencia en el sector público. El 95% de los titulares de las áreas administrativas rota cada tres años.

Un entorno que no permite el desarrollo de cuadros especializados hace que los municipios tengan pocas capacidades institucionales, entendidas como la capacidad de llevar a cabo y promover las acciones colectivas de forma eficiente (Moreno, 2007).

Este criterio permite analizar el bajo desempeño de los municipios. De acuerdo con información recopilada por el IMCO (2009:167), en México casi el 80% de los ingresos nacionales son recaudados por la federación, lo cual nos convierte en el país federal de la OCDE donde estados y localidades realizan el menor esfuerzo fiscal. Si se sumara la recaudación propia de los más de 2,400 municipios (impuestos como el predial, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones a mejoras), unos 140 municipios concentrarían el 80% de la recaudación municipal total. Por ende, la recaudación municipal representa cerca del 0.4% del PIB nacional. El promedio de recaudación de los gobiernos locales de los países miembros de la OCDE es del 3% del PIB.

¿Es factible modernizar las estructuras administrativas de los municipios con autoridades municipales que no se pueden reelegir? De acuerdo con Carlos Moreno Jaimes (2007), el establecimiento de sistemas administrativos profesionales, meritocráticos e impersonales conlleva costos políticos para los gobernantes y sus activistas electorales; en la medida que esta reforma no le permitiría al presidente municipal acomodar a sus seguidores en el municipio.

La misma lógica aplica para las capacidades de generar ingresos municipales: el cobro de impuestos es una medida impopular. Por ello muy pocos gobiernos locales los cobran, particularmente aquellos que tienen un margen amplio de mayoría en la elección anterior (Moreno 2007:206). De esa forma prefieren depender de las transferencias que reciben por parte del gobierno federal. Por ejemplo, con exclusión del Distrito Federal, la recaudación del impuesto predial en México corresponde al 0.11% del PIB nacional, mientras que en Colombia es de 0.51%, en Brasil es de 0.52%, en Argentina de 0.58%, en Chile de 0.69% y en Uruguay de 1.12% (IMCO 2009:168).

Los datos arriba mostrados son motivo de alarma, pues mientras menos autonomía fiscal tengan los municipios, más vulnerables serán a situaciones como las que vive México en el plano de las finanzas públicas, como la crisis financiera internacional y el debilitamiento de la producción petrolera. De acuerdo con el IMCO (2009:169), en los 1,136 municipios que cuentan con poca o nula autonomía fiscal habitan más de 30 millones de personas. Esto es un problema para el desarrollo en el corto plazo de políticas públicas locales, además de hacerlos sensibles a la cooptación de grupos de interés y organizaciones criminales.

Si bien la competitividad electoral y el fenómeno de la alternancia partidista pueden influir favorablemente sobre el

Fernando Dworak

desarrollo de capacidades institucionales básicas para operación de los gobiernos, pudiéndose traducir en un mejor desempeño, los estudios disponibles muestran que no se cancela totalmente el clientelismo; pues los partidos y candidatos tienen incentivos a seguir recurriendo a dicha práctica como estrategia de supervivencia política. Un aparato administrativo profesional requiere de un ayuntamiento fuerte y con apoyo popular, y esto no se logra si no hay continuidad (Moreno 2007). En sus conclusiones, consideran necesario promover cambios exógenos sobre el esquema de incentivos de los actores políticos locales. Estos incluyen un mejor diseño de las estrategias de descentralización del gasto que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, así como establecer la posibilidad de que exista la reelección consecutiva para los presidentes municipales. (Moreno 2007 y 2009).

II.3. Continuidad en la planeación y los programas de gobierno

La ausencia de reelección inmediata, en palabras de Shugart y Mainwaring (2002:37), tiene como consecuencia que “los buenos presidentes son dejados cesantes aun cuando la población en general, las élites y los partidos políticos y otros actores cuentan con relativamente poco tiempo para llevar a cabo sus proyectos, y por lo tanto a menudo se ven tentados a tratar de realizar demasiado en muy poco tiempo”. Un mandato breve sin posibilidades de continuidad privilegia medidas orientadas al corto plazo, aunque de gran visibilidad política (Moreno 2009).

La premura implica, además, que nada garantiza que el sucesor del presidente retome los proyectos existentes o, si lo llega a hacer, que no los vaya a modificar de acuerdo con su agenda e

intereses. Por lo tanto la no reelección incentiva la improvisación de políticas públicas y la discontinuidad de programas de gobierno exitosos (Pérez 2008:419).

III. La reelección inmediata de las autoridades locales en perspectiva comparada

Al contrario de la reelección inmediata de los legisladores, el tema para las autoridades municipales cuenta con muy pocos análisis comparados. Esto se debe a numerosas razones.

Aunque las democracias cuentan con órganos legislativos, no todas tienen gobiernos locales electos de manera popular. Durante mucho tiempo esa forma de administración se asociaba principalmente a sistemas federales. Sin embargo, a partir de los años ochenta la mayoría de los países atravesó por procesos de descentralización hacia las regiones, las cuales implicaron devolución, delegación, descentralización de atribuciones, o una combinación de las tres (Grindle, 2007:2-12). Por lo tanto varias experiencias pueden ser muy recientes para tener estudios de caso.

Por otra parte, la reelección inmediata de los legisladores es un hecho aceptado en casi todos los órganos representativos desde el siglo XIX. En esos años pensadores como Benjamin Constant argumentaron a favor de esta política (Constant 1988:210-211), la cual fue gradualmente adoptada. Aparte de México, el único país que prohíbe la reelección inmediata es Costa Rica; pero ambos adoptaron esta reforma en la primera mitad del siglo XX según sus propias coyunturas (Dworak, 2003a).

Al contrario, varios países pueden no contemplar la reelección inmediata para sus autoridades municipales, o incluso si

Fernando Dworak

adaptaron esta política lo hicieron de manera reciente. En Iberoamérica sólo Colombia, México y Paraguay permiten la reelección de los ayuntamientos. Brasil aprobó la reelección por una ocasión de sus autoridades locales a partir de 1998.

Sin embargo, se tienen elementos para afirmar que permitir la reelección inmediata de las autoridades municipales rinde buenos resultados. De acuerdo con el IMCO (2009:205-206), las ciudades de Estados Unidos durante el siglo XIX tenían una alta rotación de alcaldes, generando una falta de organización generalizada en las mismas. Por el contrario, en el siglo XX comenzaron a observarse periodos de gobierno municipal más largos; mismos que coincidieron con una profesionalización de los servidores públicos y una mejoría en la calidad de los servicios públicos.

Se tienen estudios del caso de Brasil, que permitió en 1998 la reelección inmediata de los alcaldes por un periodo. De acuerdo con C. Franz y F. Finan, de la universidad de Berkeley, los alcaldes que se están jugando la reelección tienen menos probabilidad de caer en actos de corrupción, en comparación con aquellos que ya no tienen posibilidad legal de reelegirse por haber cumplido dos periodos consecutivos en el cargo; aunque los incentivos a la corrupción disminuyen conforme aumenta la competencia política. Sin embargo, los alcaldes que ejercen su segundo periodo de mandato son mejores administradores públicos. Otro factor que disminuye la corrupción en el segundo periodo es la existencia de medios de comunicación locales que hagan del conocimiento público el uso inapropiado de los recursos (IMCO 2009: 205) (Ramírez 2010:24).

IV. El debate sobre la reelección inmediata de las autoridades municipales

Ninguna reforma debe ser vista como la panacea o la solución mágica para los problemas del país. Lejos de ello, un cambio en el arreglo institucional implica transformaciones en las actitudes y comportamientos de los funcionarios electos; y éstas pueden darse o no en el sentido esperado. También existe la posibilidad de que arrojen efectos inesperados o hasta indeseados.

En toda sociedad existen personas que van a impulsar un cambio y otras que, porque afectaría sus intereses, se le van a oponer. Bajo esta óptica, muchos de los argumentos que han presentado a favor o en contra de una reforma pueden obedecer más a un discurso que a un diagnóstico.

Por encima de todo, las reformas que se lleguen a instrumentar van a impactar en otras áreas de la vida pública, las cuales empujarán a su vez nuevos cambios. El diseño de las instituciones es un proceso gradual, incremental y permanente, sujeto constantemente a la prueba, al error y al diseño de mecanismos que permitan superar los problemas que se presenten.

A continuación se analizará el debate a favor y en contra de la reelección inmediata de las autoridades locales, de acuerdo con los planteamientos presentados en los párrafos anteriores.

IV.1. Argumentos a favor

Se presentarán los argumentos a favor según la problemática que genera la no reelección inmediata de las autoridades municipales.

Fernando Dworak

IV.1.a. Rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos

Uno de los argumentos centrales para restaurar la reelección inmediata, tanto de legisladores como de autoridades municipales, es que se alinearían los incentivos de los representantes y funcionarios con las necesidades de los distritos o municipios, al dar un mayor poder a la ciudadanía para evaluar su desempeño. Esto es, los votantes podrían premiar o castigar al político a través de la continuación o no en su puesto.

Este planteamiento se basa en varios supuestos. Al haber un legislador o funcionario público que permanezca a lo largo del tiempo, las oposiciones en su localidad van a vigilarlo de manera más estrecha. Por lo tanto un escándalo de cualquier índole va a tener mayor peso que el que hoy tiene al no competir el acusado por el mismo encargo en la siguiente elección. En breve, habrá más fuentes de información para evaluar al sujeto que los hoy existentes (Dworak, 2003b).

La permanencia de un legislador o alcalde empujará, además, a la adopción de mecanismos de selección de candidatos abiertos a la ciudadanía, como las elecciones primarias (Dworak, 2003b).

Un alcalde que se reelige va a estar más atento a las auditorías que haga el congreso local, especialmente si su filiación política es diferente a la del gobernador o a la mayoría existente en el pleno del órgano representativo (De Remes, 2002). No obstante, la eficacia de este resultado dependerá en buena medida de una reforma distinta: la reelección inmediata de los legisladores locales; toda vez que un diputado profesional tendría mayores incentivos para fortalecer las auditorías locales.

Cabría preguntarse si un ciudadano efectivamente va a ejercer de manera eficaz un voto retrospectivo en cada elección. Es difícil determinarlo y ciertamente las condiciones serán distintas en municipios urbanos con una población con altos niveles educativos que en otros de carácter rural y población con bajo nivel educativo. Sin embargo el ciudadano se encuentra más atento a los temas que inciden en sus preocupaciones inmediatas, y éstos los trata el ayuntamiento. Por lo tanto la reforma desencadenaría un proceso de aprendizaje diferente en cada municipio.

IV.1.b. Profesionalización de los cuadros públicos y capacidad institucional

Si la autoridad municipal se ve obligada a rendir cuentas elección tras elección, la ambición por continuar en el cargo sería el móvil para mejorar la gestión municipal. Bajo esta óptica la reelección inmediata es una condición necesaria para la profesionalización y el fortalecimiento de capacidades institucionales, aunque no suficiente en sí misma.

De acuerdo con la argumentación arriba desarrollada, la continuidad ayudaría al presidente municipal a disminuir los costos que traería el establecimiento de estructuras profesionales, pues tendría un mayor apoyo popular y dependería menos de clientelas.

¿Desaparecería el clientelismo? Probablemente no. De hecho, es un fenómeno político que se presenta en muchas partes del mundo (Díaz, 1999:144). Sin embargo se puede reducir su margen de influencia, de tal forma que no obstaculice la modernización del ayuntamiento. En todo caso, las clientelas que ven condicionada la prestación de un servicio público a cambio del voto podrían darse

Fernando Dworak

cuenta de su capacidad para castigar a alguien que competirá repetidas veces por el mismo puesto, frente a uno que sólo permanece tres o cuatro años. Otra vez, se tendrían casos distintos en cada municipio de acuerdo con sus características particulares.

Por otra parte la continuidad en las carreras municipales permitirá enfrentar temas no populares, como el cobro del impuesto predial. Un alcalde con buen grado de aceptación puede ofrecer mejores servicios a cambio de mayores ingresos – y vincular la continuación de su carrera política con su cumplimiento. En opinión del IMCO (2009:170), los municipios con cierto nivel de autonomía fiscal son menos propensos a verse afectados por la caída en los ingresos petroleros, además que los municipios más autónomos tienen mayor capacidad para endeudarse con el objetivo de enfrentar las situaciones de coyuntura.

Otro tema de carácter administrativo que se vincula con la reelección es el gasto irresponsable en tiempos de campaña, especialmente en obra pública, el cual genera déficit e inflación. Bajo el esquema de no reelección, los políticos en el poder tienen incentivos para utilizar recursos públicos con fines electorales, pues no tendrían por qué responder por ello ya que la siguiente administración haría frente al problema. En cambio, si tuvieran que contender por un segundo o tercer periodo, tendrían que considerar que aumentar el déficit del año electoral traería consecuencias negativas a las finanzas municipales durante su siguiente mandato (Ramírez, 2010:22).

IV.1.c. Continuidad en la planeación y los programas de gobierno

De acuerdo con la argumentación presentada, un ayuntamiento con la capacidad de reelegirse apostaría menos a políticas de corto plazo e

impacto electorero, vinculando la continuidad con proyectos de largo alcance.

¿Dejaríamos de tener políticas públicas cortoplacistas con la reelección inmediata? No del todo, y las experiencias serían variadas. Sin embargo, se entraría en una curva de aprendizaje que fomentaría mejores propuestas por parte de las autoridades municipales.

IV.2. Argumentos en contra

La restauración de la reelección inmediata de las autoridades municipales, como cualquier reforma, traería ganadores y perdedores. Buena parte de la discusión sobre la conveniencia o no de aprobarla se puede basar en supuestos falsos, o incluso en presentar problemas cuyo origen o solución no dependen precisamente de la reelección. A continuación se presentarán algunos de estos argumentos.

IV.2.a. Reparación o fortalecimiento de cacicazgos

Entre los principales argumentos contra la reelección de legisladores y autoridades municipales se encuentra el fortalecimiento de los cacicazgos. Se entenderá por “cacique” a la persona que ejerce un control o dominación política en un territorio o grupo de personas, basando su autoridad en la repartición de servicios, recursos o protección de una comunidad. Esta clase de relaciones son típicas de sociedades no plurales donde no existe competencia por el poder. Dichas relaciones tienden a desaparecer en sociedades modernas donde hay competencia y alternancia (Dworak, 2003b:251).

Una vertiente del debate se basa en una visión fatalista de la sociedad mexicana: tal y como sucedió en el porfiriato, se argumenta,

Fernando Dworak

los caciques van a reaparecer y dominar la escena política como lo hicieron hace más de cien años si se aprueba la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes.

La realidad nacional es completamente distinta: hoy se tiene una sociedad plural, medios de comunicación masivos, competencia electoral pluripartidista e instituciones electorales y mecanismos de impugnación que no dependen de una mayoría parlamentaria. Y lo principal: el sistema electoral es distinto. Antes de 1911 el ciudadano votaba por un elector, quien a su vez emitía su voto por un candidato. Este arreglo permitía el control de unos cuantos sobre sus comunidades, quienes a su vez se aliaban con grupos de poder estatales y con el federal – así funcionaban los mecanismos de poder en el Porfiriato (Perry, 1996). Por lo tanto, argumentar que la historia se repetiría es insostenible.

Ahora bien, existen grupos locales que actúan de manera “caciquil” al controlar los accesos a las candidaturas en distritos, municipios o hasta regiones que ellos dominan electoralmente. ¿Afianzarían su poder con la posibilidad de reelección de los legisladores y autoridades municipales?

Antes de afirmar o negar la pregunta, conviene reconocer que la base del poder de estos liderazgos es la capacidad para determinar las candidaturas de, al menos, un diputado local, uno federal y un presidente municipal. Por lo tanto la mejor garantía que tendrían para que su autoridad permanezca es mantener el principio de la no reelección.

¿Qué sucedería con la reelección? Estos grupos locales perderían gradualmente su control sobre los legisladores y presidentes municipales, toda vez que aquellos buscarían su propia base de apoyo independiente. La reforma podría no mostrar de manera inmediata sus

efectos en todas las regiones, pero tarde o temprano generaría efectos centrífugos sobre esos liderazgos locales.

En el mediano plazo sólo se conservarían “caciques” en aquellos municipios gobernados por usos y costumbres, ya que esas reglas conservan de la mejor manera las estructuras de dominación tradicionales.

IV.2.b. Los partidos políticos y el control de los gobernadores

Otro argumento que se presenta contra la reelección de los legisladores y alcaldes es el control que ejercen los partidos políticos y el gobernador. Los primeros a través del control sobre las candidaturas y el financiamiento de las campañas. El segundo gracias al control que tiene sobre la clase política.

El argumento del control sobre las candidaturas ya se trató en el apartado anterior. Sobre el financiamiento, efectivamente tanto las leyes electorales federal y locales facultan a los partidos para controlar los dineros de las campañas políticas. La no reelección le da un considerable poder a los partidos, pues se tienen que posicionar a candidatos con poco arraigo en sus localidades y eso requiere de enormes recursos económicos.

La posibilidad de reelección haría que el presidente municipal tenga que ganar reconocimiento a través de su trabajo. Esto significa, para el caso que ocupa a este argumento, que necesitaría menos fondos para sus campañas pues al terminar su mandato tendría un prestigio que no se podría comprar con los recursos de la mercadotecnia partidista.

El mismo argumento aplicaría con los legisladores federales y locales, toda vez que se involucrarían en actividades que garanticen

Fernando Dworak

su supervivencia política como ingresar a comisiones importantes para los intereses de sus distritos y la gestoría (Dworak 2003b). La única diferencia es que ellos serían más sensibles a las demandas de la ciudadanía por reducir los gastos de campaña y, en un acto de rebeldía hacia sus partidos, podrían aprobar una iniciativa en la materia.

La capacidad que tendrían los presidentes municipales para generar una base de apoyo propia variará según el municipio y las habilidades personales. Por lo tanto el proceso podría no ser automático y tomaría algunos años. Sin embargo no se puede imaginar que los partidos renuncien de manera voluntaria a sus recursos si no tienen por qué hacerlo.

El poder de los gobernadores se basa en su capacidad para nombrar o influir en el nombramiento de todos los puestos públicos en su entidad, ya sea por sí mismos o a través de una mayoría afín en el congreso local, el cual elige o ratifica a funcionarios públicos, miembros del poder judicial local y órganos como los institutos electorales. Por lo tanto la solución a este problema depende de las dinámicas que generaría la reelección inmediata de los legisladores, no la de las autoridades municipales. Mantener el actual sistema garantiza que las cosas sigan igual.

IV.2.d. Filtración del narcotráfico y el crimen organizado en los gobiernos locales

Este problema de la presencia del crimen organizado es independiente de la existencia o no de la reelección inmediata. En cambio la filtración del narcotráfico corresponde a un entramado institucional débil, como se mencionó páginas atrás. Además los congresos locales cuentan con procedimientos para disolver los poderes de un

ayuntamiento en caso de descubrirse la influencia del crimen organizado en un municipio.

En todo caso, y como también se comentó, un ayuntamiento con capacidades institucionales firmes es lo suficientemente fuerte para resistir embates de otras fuerzas. Por el contrario, uno que no las tiene es vulnerable a intereses externos. En breve, la reelección contribuiría al fortalecimiento de las instituciones.

IV.2.e. Otros argumentos

El resto de los argumentos en contra de la reelección se basan más bien en recursos retóricos. Por ejemplo, el de la impopularidad del tema. Al respecto, el IMPCO (2009:205) menciona que el 3 de diciembre de 2009 el periódico Reforma publicó una encuesta donde pregunta: ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con la reelección de diputados y senadores? El 68% de los ciudadanos manifestó su rechazo a la propuesta.

Sin embargo el problema se encuentra no en el tema sino en el fraseo de la pregunta. En 2009 la Fundación Este País, junto con el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Tecnológico Autónomo de México realizó la Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano, la cual se aplicó individuos de tres grupos: quienes fueron a votar y lo hicieron por un partido político; quienes fueron a votar y anulaban su voto, votaron en blanco o por un candidato independiente; y quienes no fueron a votar.

Ante la pregunta si estaban muy o algo de acuerdo con que se apruebe una ley que permita a los diputados que hayan cumplido con sus electores volver a ser candidatos en la siguiente elección, el 49.2%

Fernando Dworak

del primer grupo estuvo de acuerdo, el 43% del segundo y el 45.2% del tercero.

El tema todavía no es apoyado por la mayoría de la población, pero existen tácticas de socialización que podrían ser eficaces, como convertir el tema en uno económico. Es decir, cómo la reelección inmediata de los legisladores y las autoridades locales generaría un beneficio para los individuos en términos de su bolsillo y bienestar (Gabutti, 2010:11)

Otro argumento es que la ciudadanía no está lista para ese cambio. Antes de caer en esa afirmación, debemos tener en cuenta que la democracia es un proceso continuo de aprendizaje y perfeccionamiento, el cual sólo puede operar cuando los ciudadanos pueden hacerse responsables de sus elecciones. Esto no ocurre cuando no hay rendición de cuentas entre representantes y representados. Por lo tanto, no es mejorar la educación cívica si el ciudadano no tiene poder para ejercerla.

V. ¿Se pueden adoptar reformas alternativas?

Ya sea por oposición a la medida o por considerar su aprobación poco factible, se han propuesto (e incluso aprobado) reformas que pretenden eliminar o aminorar los problemas que genera la no reelección inmediata de las autoridades municipales. Se revisarán las principales:

V.1. Creación de la figura del City Manager

En los Estados Unidos existe la figura del City Manager, quien es un profesional designado por el ayuntamiento para coordinar las labores

diarias de la ciudad, aislando así su labor de situaciones políticas. La figura existe en aquel país desde hace más de 100 años y hoy cerca de la mitad de las ciudades estadounidenses cuentan con uno. Sus principales funciones son supervisar las operaciones de la ciudad, preparar y monitorear el presupuesto y someterlo al consejo de la ciudad, así como asesorarlo técnicamente sin tener derecho a voto en las asambleas. Por lo general estos profesionistas trascienden el periodo de gobierno de las autoridades y generan nuevas capacidades para administrar mejor las urbes (IMCO, 2009: 17-196).

Aunque es deseable contar con una figura profesionalizada en el ayuntamiento, y de hecho se ha instrumentado esta política en algunos municipios, la experiencia se limita sólo a la gestión del presidente municipal que creó esa plaza (Flores, 2008). La evidencia parece confirmar la necesidad de la reelección inmediata como condición necesaria para que estas políticas prosperen.

V.2. Ampliar el mandato de los presidentes municipales a cuatro años

Para algunos, el problema de los municipios es que no tienen tiempo suficiente para instrumentar sus políticas con éxito. Por ello proponen que se amplíe su mandato a cuatro años. Debido a que la Constitución Política no define un plazo fijo para el mandato de las legislaturas locales o autoridades municipales, los estados pueden decidir en esa materia.

En noviembre de 2001 el Congreso de Coahuila aprobó una reforma al artículo 158 de su Constitución y al 41 de su Código Municipal, con el fin de ampliar la duración del mandato de las autoridades municipales de 3 a 4 años. Las primeras alcaldías con esta característica se eligieron en 2005 y su gestión concluyó en 2009.

Fernando Dworak

Todavía no se tienen estudios que muestren la eficacia de esta modificación.

De acuerdo con el IMCO, la mayoría de los países de Iberoamérica contemplan periodos de mandato amplios para sus autoridades municipales: seis años en Nicaragua; cinco en Bolivia, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay; cuatro en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela. Sólo México y El Salvador contemplan gestiones de tres años. Por otra parte, todos los países de la región, salvo Paraguay, Colombia y México contemplan la reelección inmediata de estos funcionarios (IMCO, 2009:205). Por lo tanto nos encontramos en el peor escenario.

La ampliación de los mandatos de los ayuntamientos podría ser útil para concretar algunas políticas públicas, no resuelve los problemas como la falta de rendición de cuentas. Tampoco se garantiza la continuidad en estructuras administrativas o políticas públicas.

V.3. Candidaturas independientes

Ante el descontento de la ciudadanía por el desempeño de los funcionarios electos, existen voces que claman por la instauración de las candidaturas independientes. Esta medida ayuda a liberar tensiones entre la ciudadanía, pues se permite la participación en las campañas de personas sin filiación partidista, especialmente con respeto y reconocimiento de su comunidad.

La presencia de un candidato independiente con arraigo y prestigio puede obligar a que los partidos revisen y perfeccionen sus plataformas partidistas, mejorando las condiciones de competencia.

Tal fue el caso durante la campaña a la presidencia de los Estados Unidos, donde Ross Perot se enfrentó a George Bush y William Clinton, respectivamente candidatos del Partido Republicano y Demócrata.

Esta figura existe en numerosas democracias, como Chile, Alemania, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Turquía y otras democracias del planeta; donde tiene una relevancia fundamental a nivel municipal (IMCO, 2009:203).

Aunque esta medida podría ayudar a liberar tensiones entre la ciudadanía al ampliar la participación electoral, la medida sin reelección inmediata de las autoridades municipales no mejoraría el desempeño de los ayuntamientos. Un candidato electo, independiente o afiliado a un partido, actuará de acuerdo con los incentivos que generan las reglas del juego. La no reelección fomenta, como se ha dicho, la irresponsabilidad y la improvisación. Es difícil que un individuo se desempeñe de una manera distinta si no tiene por qué hacerlo.

V.4. Revocación del mandato

El procedimiento de revocación del mandato se convoca para retirar de su cargo al funcionario electo que, de acuerdo con las percepciones populares, incumpla el programa de trabajo propuesto durante su campaña electoral. Forma parte de los mecanismos conocidos como de “democracia participativa”, los cuales son adoptados como complemento de los representativos (Dworak, 2010).

Si bien son útiles en casos excepcionales, es necesario diseñarlos con cuidado. De lo contrario, pueden ser usados para legitimar decisiones de un gobierno autoritario o demagógico. Por lo

Fernando Dworak

tanto se han establecido medidas que desalienten su abuso, como el requerir un porcentaje mínimo para ser convocados y un umbral mínimo de participación para considerarlos vinculantes (Dworak, 2010). Es decir, no se les puede invocar para cualquier caso. Aunque es imperfecta, la reelección inmediata es una herramienta más eficiente de control político.

VI. Hacia una propuesta de reforma a la Constitución Política

A lo largo de este capítulo se ha querido señalar la dificultad de que, sin otras reformas complementarias, la reelección inmediata de las autoridades municipales pueda arrojar los efectos deseados. Por lo anterior se presentarán algunas reformas complementarias, de acuerdo con el planteamiento de la iniciativa del Poder Ejecutivo federal del 15 de diciembre de 2009: eliminar la prohibición a la reelección inmediata de las autoridades municipales en el artículo 115 constitucional, de tal forma que cada entidad decida al respecto.

VI.1. Establecer que la limitación a las reelecciones opere sólo para un cargo municipal determinado

Durante la década de los noventa del siglo pasado los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Querétaro permitieron la reelección para las autoridades del ayuntamiento, mientras se tratase de un cargo distinto al que se ocupaba. Es decir, un síndico o un regidor podían postularse en el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal. Este mecanismo fue cancelado con dos resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (expedientes: SUP-JRC-033/98 y SUP-JRC-118/99), al dictaminarse

que la posibilidad contemplada en esas legislaciones violan lo establecido al artículo 115 constitucional, que de acuerdo con su interpretación establece el principio de no reelección en términos absolutos para el periodo inmediato (Chacón, 2010:95).

Establecer que la limitación opere para cada cargo municipal podría generar dinámicas de competitividad que mejorarían las condiciones de transparencia y eficiencia del ayuntamiento. Por ejemplo, un síndico o un regidor ambicioso podría construir una carrera en su puesto para ganar reconocimiento y apoyo popular y competir para presidente municipal sin que esto implique una reducción al tiempo de mandato máximo al que podría aspirar.

VI.2. Establecer lineamientos básicos sobre la integración de los ayuntamientos

Un aspecto del diseño electoral de los municipios que dificulta la eficacia administrativa y la rendición de cuentas es la integración de candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas en la elección de síndicos y regidores (Pérez, 2008).

De permitirse la reelección inmediata de las autoridades municipales, una medida que podría ayudar a corregir ese problema podría consistir en levantar las prohibiciones que impiden que los estados se den a sí mismos su régimen interno con las variantes que consideren pertinentes, siempre dentro del marco general de la Constitución Política (Valdés, 2002:151). En el mediano plazo tendríamos experiencias muy variadas, pero responderían a las necesidades de cada localidad; lo cual consolidaría a este nivel de gobierno como el laboratorio de experiencias de gestión.

Fernando Dworak

VI.3. Reelección inmediata de los legisladores

Aunque un municipio podría por sí mismo desarrollar capacidades institucionales para mejorar su desempeño, es necesario fortalecer los controles externos. En esa dinámica, es preferible que esos agentes también operen de manera eficaz y profesional.

Los municipios de México siguen los lineamientos que establecen la Constitución Política como la reglamentación de su respectiva entidad. Generaría condiciones de ineficacia y posible ingobernabilidad tener un ayuntamiento sujeto a la reelección si los órganos legislativos de los estados no pueden hacerlo, reproduciendo de esa forma los vicios y problemas que genera la falta de continuidad. Por lo tanto se considera necesario vincular la reelección de las autoridades municipales con la de los legisladores locales.

VII. A manera de conclusión

Al contrario de muchas propuestas de reforma que buscan revisar las instituciones de manera global, la mayoría de las cuales carecen de un diagnóstico asertivo de la problemática nacional, la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes no busca inventar algo que no existe. Simplemente busca que los mexicanos tengan los mismos derechos y libertades que gozan los ciudadanos en casi todas las democracias modernas.

Se reconoce que la reforma no va a arrojar efectos globales inmediatos. Lejos de ello, nuestro país atravesará por un periodo de adaptación, donde se observarán efectos tanto positivos como negativos, y varios de éstos quizás hasta inesperados. Sin embargo, la mayoría de éstos se pueden evitar o corregir por medio de arreglos

institucionales. En todo caso, es mejor tener continuidad y responsabilidad para enfrentarlos. El diseño de instituciones es un proceso de prueba y error: es mejor dejar de temerle al cambio, asumir riesgos y experimentar.

BIBLIOGRAFÍA

- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos Cázares. “La rendición de cuentas en el gobierno municipal”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coords.), La estructura de la rendición de cuentas en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Chacón, Oswaldo (2010). Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático. México: Fontamara / Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Constant, Benjamin (1988). Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.
- De Remes, Alain (2002). “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comps.), Lecturas sobre el cambio político en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Cayeros, Alberto (1999). “Diez mitos sobre el federalismo mexicano”, en Mauricio Merino (Coord.), La ciencia política en México. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica.
- Dworak, Fernando F. (2003a), “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, en Fernando F. Dworak

Fernando Dworak

- (Coord.), El Legislador a examen. El debate sobre la reelección Legislativa en México. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.
- (2003b). “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en Fernando F. Dworak (Coord.), El Legislador a examen. El debate sobre la reelección Legislativa en México. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.
- (2010). “¿Qué tan democráticos son los procedimientos participativos?”, en Bien Común, 183, pp. 31-36.
- Gabutti, Marianna (2010). “La no reelección, suicidio para proyectos a largo plazo”, en Bien Común 183, pp. 7-11.
 - Grindle, Merilee (2007). Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance. Princeton: Princeton University Press.
 - Instituto Mexicano Para La Competitividad (2009). Competitividad Urbana 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
 - Lujambio, Alonso (2000). El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana. México: Océano.
 - Mayhew, David (1979). Congress. The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.
 - Merino, Mauricio (2007). El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos. México: Nostra Ediciones.
 - Moreno Jaimes, Carlos (2007). “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, Revista de ciencia política, 27, 2, pp. 131-153.
- (2009). “Democracia y fortalecimiento municipal: los retos para México”, Debate Social, 22.

- Pérez Durán, Ixchel (2008). “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, XXVII, 2, pp. 381-423.
- Perry, Laurens B. (1996). Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura en la política mexicana. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Ediciones Era.
- Ramírez Flores, María de Lourdes (2010). “Que los ciudadanos decidamos: reflexión sobre el potencia impacto de la reelección en el gasto público y la corrupción a nivel municipal”, en *Bien Común*, 183, pp. 18-25.
- Shugart, Mathew y Scott Mainwaring (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. México: Paidós.
- Valdés Ugalde, Francisco (2002), “Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo de Córdova y Diego Valadés (Coords.), *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weldon, Jeffrey (2003). “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Fernando F. Dworak (Coord.), *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección Legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.

FUENTES CONSULTADAS

- Encuesta Nacional Sobre el sentir ciudadano. Se le puede consultar en: www.indicadores.org.mx.
- Flores García, Ana Laura (2008). Una nueva gerencia pública local en México: el sistema de city management estadounidense como modelo de modelo municipal. Puebla, Universidad de las Américas, tesis de licenciatura. Se le puede consultar en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/flores_g_al/.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004). Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales. Disponible en: http://www.bdsocial.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=135http://www.bdsocial.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=135.