



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Argumentos a favor de la reelección

México es la única democracia del mundo donde está prohibida paralelamente la reelección consecutiva de alcaldes y miembros del Congreso. La reforma que presentó el ejecutivo federal en diciembre del 2009 es un esfuerzo importante por alcanzar una normalidad democrática, similar a la que funciona en los sistemas políticos más estables del orbe. La no reelección permite un férreo dominio de unos cuantos dirigentes políticos sobre el futuro profesional de legisladores y presidentes municipales. De romperse este mecanismo de control, los funcionarios electos tendrían la opción de apostar su carrera en defender las causas de los ciudadanos, ya que la reelección transformaría sus incentivos al transformar el voto en un medio para premiar o castigar, de forma unipersonal, a nuestros representantes políticos. Existe evidencia que demuestra que los alcaldes que se están jugando la reelección tienen menos probabilidad de caer en actos de corrupción, en comparación con los que ya no tienen posibilidad de reelegirse, además de que se mejora la calidad de la administración pública. Para introducir la reelección de tal forma que no trastorne de forma súbita al orden político, IMCO propone: 1) modificar la Constitución para que cada estado decida si quiere o no la reelección de ayuntamientos y diputados locales y, 2) administrar las consecuencias de este cambio en los incentivos de los políticos profesionales, por medio de la aproximación gradual y experimentos regionales.

Argumento 1: De la excentricidad institucional a la normalidad democrática

México vivió buena parte del siglo XX bajo un sistema autoritario anormal. Después de un proceso de transición irreplicable fundamos una democracia rara y singular. La anormalidad ha sido el cimiento de nuestros sistemas políticos. Mario Vargas Llosa la definió como la dictadura perfecta: vestida con un ropaje democrático, legitimada por una oposición testimonial y avalada por elecciones periódicas. El presidente gobernaba con la fuerza de un emperador, pero su poder caducaba después de seis años. Un solo partido controlaba desde el municipio más modesto hasta la presidencia de la República, sin embargo en la boleta electoral aparecían media docena de opciones distintas para votar. Había libertad de prensa siempre y cuando no se publicara nada que afectara los intereses o sensibilidades del mandatario en turno. Nuestra Constitución cumplía con las formas de un régimen de libertades, pero en la práctica las cosas eran distintas. La transición democrática fue una terapia de psicoanálisis para resolver la esquizofrenia entre un marco constitucional democrático y un ejercicio autoritario del poder.

El proceso de cambio político también fue *sui géneris*. El antiguo régimen no se desplomó en añicos como ocurrió en Europa del Este o Sudáfrica. Tampoco tuvimos que redactar una nueva Constitución para enterrar el pasado como en Brasil o España. No hubo una transferencia de mando entre militares y civiles tal como sucedió en varios países de América Latina. En México, los que perdieron el mando no desaparecieron de la escena pública. Quienes ganaron la Presidencia no obtuvieron el cetro del poder.

En las siete décadas del presidencialismo mexicano, el titular del Ejecutivo tenía el poder y la autoridad para resolver conflictos e imponer decisiones entre la clase política. Con la transición a la democracia, la Constitución Federal dejó de ser letra muerta para transformarse en una norma de referencia para la distribución y ejercicio del poder político. Luego de una transición excepcional, llegó nuestra democracia, con más prohibiciones que un reglamento de tránsito. Los automóviles no pueden avanzar con el semáforo en rojo, no pueden dar vuelta en U, ni estacionarse en doble fila. En México, Los ciudadanos no tienen derecho a ser votados, ni reelegir o castigar en las urnas a los funcionarios electos que hayan hecho mal su trabajo.

Todas estas limitaciones sobre los derechos políticos de los ciudadanos hacen que nuestra democracia sea un animal más exótico que un perro verde. Nuestro sistema autoritario era único en el mundo. Nuestra democracia es un can de colores improbables. Si volteamos la mirada al sur del continente encontramos que en Chile, Marco Enríquez-Ominami, un candidato independiente ganó el 20% de los votos en las pasadas elecciones presidenciales. ¿Se desplomó el régimen de partidos chileno? ¿Se colapsó la democracia más próspera de América Latina? No pasó absolutamente nada. Además de Chile, en Alemania, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Turquía y otras democracias del planeta, las candidaturas independientes son una parte normal de la competencia electoral. En México están prohibidas. Las candidaturas independientes tienen una relevancia fundamental a nivel municipal, donde un líder social que goza del respeto y reconocimiento de su comunidad, se puede postular para un cargo de elección sin tener que pasar por la aduana de los partidos políticos. Después de haber estado afiliado tanto al Partido Demócrata como al Republicano, el alcalde de Nueva York Michael Bloomberg decidió postularse como candidato independiente para su tercer periodo en 2009. En México, un caso como Bloomberg sería imposible: un ciudadano independiente que compite por reelegirse en el cargo. Los alcaldes de Sidney en Australia (Clover Moore) o de Toronto en Canadá (David Miller) son políticos no afiliados a ningún partido político.⁴³ El IFE y los partidos nos piden que votemos, pero no nos permiten ser votados. Nuestro perro verde le tiene miedo a un dálmata con manchas, a un galgo flaco, a un bóxer

43 Stevens, A. (2010). "Mayors and their political parties", *City Mayors Politics*, <http://www.citymayors.com/politics/political-parties-mayors.html>

Propuestas transversales

chato y a un labrador negro. Las características de un can normal le producen miedo y sospecha. En noviembre del 2010 habrá elecciones legislativas en Estados Unidos. Los votantes norteamericanos tendrán oportunidad de correr o recontractar a los 435 miembros de la Cámara de Representantes (diputados) y a un tercio de los 100 senadores. Los miembros del Poder Legislativo podrán mantener su trabajo o quedar en el desempleo. Durante 2010, este sencillo proceso democrático también ocurrirá en Brasil y Gran Bretaña. ¿Cuál es la única democracia del mundo donde está prohibida la reelección consecutiva de alcaldes y miembros del Congreso? En México. En Costa Rica está prohibida la reelección inmediata en el Poder Legislativo y en Colombia no se permite la reelección de alcaldes, pero sólo en nuestro país la prohibición abarca todos los cargos de elección popular. Por décadas, México luchó por construir una democracia sin adjetivos. Todavía no lo logramos. Hoy tenemos una democracia excéntrica. Nuestras reglas y costumbres que norman el juego político son una anomalía en la cartografía de Occidente. La posibilidad de reelegir congresistas y alcaldes hace que nuestro perro saque los dientes. La reforma que presentó el presidente Felipe Calderón en diciembre del 2009 es un esfuerzo importante por tener una democracia menos aberrante. La iniciativa busca que los mexicanos tengan los mismos derechos y libertades que gozan los ciudadanos en las democracias de Oriente y Occidente. No vamos a inventar nada nuevo bajo el sol con las candidaturas ciudadanas y la reelección de legisladores y alcaldes. La reforma simplemente aspira a construir una normalidad democrática, similar a la que funciona en los sistemas políticos más estables del orbe.

Argumento 2: Los grandes beneficiarios de la no-reelección

En la película *El mago de Oz* una niña de Kansas, un hombre de hojalata, un león y un espantapájaros emprenden la búsqueda de un poderoso hechicero que les ayudará a resolver sus respectivas crisis existenciales. En apariencia, el mago es una figura monumental con una voz grandilocuente. En realidad, el brujo omnipotente es un chaparrito escondido detrás de una tramoya escenográfica controlada por palancas y poleas. ¿En qué se parece el Mago de Oz a la partidocracia mexicana?

Todos los días se lee, se escribe y se habla de los súper poderes de la partidocracia mexicana. Ese multicitado sustantivo es una fachada que esconde a un grupo de personas que se pueden contar con los dedos de las manos. El Mago de Oz no existe, la partidocracia tampoco. Lo que sí existe es un grupo de políticos muy importantes en el PRI, PAN y PRD. Este conjunto selecto de políticos profesionales son los beneficiarios que se esconden detrás de ese edificio de cartón que denominamos partidocracia.

Una de las poleas más importantes en el funcionamiento de esta escenografía es el mecanismo de la no-reelección. Esta palanca permite un férreo dominio sobre el futuro profesional de 128 senadores, 500 diputados federales, 1,120 diputados locales y 2,443 presidentes municipales. Si se rompe este mecanismo de control, los funcionarios electos van a tener la libertad de seguir representando los intereses de sus padrinos políticos y de grupos particulares, pero también habría alcaldes y legisladores que prefieran apostar su carrera en defender las causas de los ciudadanos.

La no reelección legislativa se confunde con el lema que enarboló Francisco I. Madero en su lucha en contra de Porfirio Díaz. El levantamiento de Madero se refería exclusivamente a la no reelección del presidente de la República. Como sostiene el consejero Electoral del IFE, Benito Nacif: “No hay ningún indicio de que Madero pensara que prohibir la reelección de los legisladores era una buena idea.” La no reelección de legisladores no aparece en la versión original de la Constitución de 1917. La prohibición a la reelección de miembros del Congreso y Ayuntamientos se añadió en 1933 bajo la iniciativa de Plutarco Elías Calles, durante el gobierno de Avelardo Rodríguez. Calles buscó concentrar las riendas del poder político en un partido hegemónico. Gracias a la no reelección, el fundador del PRI garantizó la disciplina de la clase política que nació como consecuencia de la Revolución.

La reelección inmediata y acotada del Congreso y los ayuntamientos no es una varita mágica para resolver los problemas de México. Sin embargo, la iniciativa sí representa una revolución a los incentivos que acicatean al gremio político. ¿Quiénes serían los principales perdedores si se aprueba la reelección? Los maguitos de Oz que pertenecen a la vieja escuela del sistema político mexicano, los herederos de Plutarco Elías Calles que confunden la lealtad partidista con la sumisión de las voluntades individuales.

Los gobernadores estatales serían los mayores perdedores si se permite la reelección de alcaldes y congresos locales. ¿Quién es más famoso e importante, el alcalde de Nueva York o el gobernador del estado con el mismo nombre? Suponiendo que en México la reelección fuera permitida ¿Quién tendría más presencia mediática y peso en la opinión pública, el recién electo gobernador de Quintana Roo o el experimentado alcalde de Cancún? La no reelección debilita a los gobiernos de los ayuntamientos en los procesos de negociación de las transferencias financieras provenientes de las tesorerías estatales. Un ayuntamiento con dilatada experiencia de gobierno tendría mejores herramientas para demandar y negociar recursos con los gobiernos estatales. El control de los gobernadores sobre los congresos estatales reproduce las facultades metaconstitucionales del antiguo presidencialismo mexicano. En muchas entidades, la división de poderes es sólo una formalidad jurídica que no refleja los desequilibrios entre la fuerza del gobernador y la debilidad del Congreso.

La reelección rompería los hilos de control sobre presidentes municipales y diputados locales.

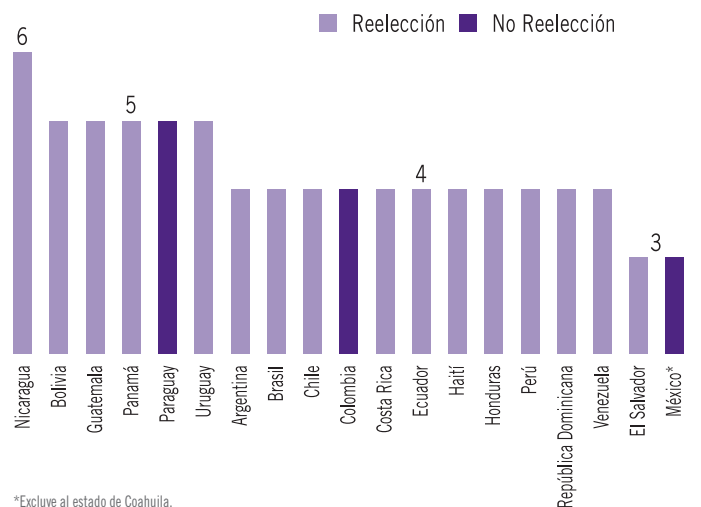
Las reformas político-electorales de las últimas dos décadas han tenido como actores centrales a los partidos. Cada nueva ola de cambios legales buscaba atender una preocupación de la agenda partidista: ¿Cómo garantizar la presencia de partidos minoritarios en el Congreso? ¿Cómo resolver las dudas y conflictos que surgen de una elección poco clara? ¿Cómo diseñar instituciones electorales autónomas? ¿Cómo garantizar el financiamiento y el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación electrónicos? En esta sucesión de reformas electorales, los ciudadanos fuimos, en el mejor de los casos, beneficiarios indirectos y actores secundarios.

La reelección de legisladores y ayuntamientos les daría un poder inédito a los ciudadanos mexicanos. Hoy el sufragio es una herramienta útil para designar a las personas encargadas de ejercer el poder político. La reelección transforma el voto en un medio para premiar o castigar, de forma unipersonal, a nuestros representantes políticos. El periódico Reforma publicó una encuesta donde pregunta: ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con la reelección de diputados federales?⁴⁴ El 68% de los ciudadanos encuestados manifestó su rechazo a la propuesta. La posibilidad de que el legislador más impopular se reelija en su cargo es motivo de miedo para cualquier ciudadano. Sin embargo, la posibilidad de que el sufragio popular le descalabre su carrera legislativa al diputado menos respetado infunde esperanza en el futuro de México. En toda encuesta, la forma de la pregunta es un anticipo de la respuesta. Debemos empezar a pensar en la reelección no como una plataforma para perpetuar a los personajes impresentables de la política nacional, sino como una fusta para mortificarlos. La reelección le devuelve el poder a los sujetos olvidados de la transición democrática mexicana: los ciudadanos.

En un estudio sobre la relación entre reelección y corrupción en Brasil, los autores Ferraz y Fian, de la universidad de Berkeley, encontraron que 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.⁴⁵ En la misma investigación se sostiene que los alcaldes que ejercen su segundo periodo de mandato son mejores administradores públicos, de acuerdo a los resultados arrojados por auditorías financieras del gobierno federal. Al igual que México, Brasil tenía prohibida la reelección de alcaldes hasta un cambio constitucional en 1998.

En los hechos, a nivel municipal ya existe la reelección de partidos políticos en México. El IMCO analizó resultados electorales en las últimas 3 elecciones en los 373 municipios que son considerados en este estudio. En total se analizaron resultados de 1,056 elecciones municipales. Para todo este periodo la probabilidad de que el partido en el poder se reelija es del 50.4%. Sin embargo, esta ha bajado en cada periodo, en la primera elección analizada fue del 59.8%, en la segunda del 46.9% y en la tercera del 44.8%. El problema con la reelección de partidos en los ayuntamientos es que no ocurre una rendición de cuentas unipersonal sobre los actos de autoridad. Los ciudadanos pueden castigar o premiar a un partido en el poder, pero no sancionar directamente el futuro político de la persona que encabezó el ayuntamiento. México es el único país de América Latina que prohíbe la reelección tanto de legisladores como de presidentes municipales y cuya duración de gobierno es la más breve, como lo muestra la gráfica 8.1.

Gráfica 8.1. Duración de los periodos de gobierno de autoridades municipales en América Latina (años)



*Excluye al estado de Coahuila.
Fuente: Tesis doctoral de Juan Pardini London School of Economics, 2009.

Las ciudades norteamericanas en el siglo XIX tenían una alta rotación de alcaldes, generando una falta de organización generalizada en las mismas. Sin embargo, en el siglo XX comenzaron a observarse periodos de gobierno municipales más largos, lo cual coincidió con una profesionalización de los servidores públicos y una mejoría en la calidad de los servicios públicos. La gráfica 8.2 muestra cómo la duración de los alcaldes en su cargo se duplicó para ocho de las ciudades más importantes de Estados Unidos.

44 Publicada el 3 de diciembre de 2009.

45 Ferraz, C. Finan, F. (2005). "Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazilian Audit Reports". *Agricultural and Applied Economics Association: Annual meeting*, Julio 24-27, Providence, RI.

Propuestas transversales

Gráfica 8.2. Duración de los periodos de autoridades municipales en Estados Unidos (años)



Fuente: www.worldstatesmen.org. Considera solamente las reelecciones consecutivas.

En suma, la reelección no es sólo una herramienta para fortalecer el poder de los ciudadanos, sino también para mejorar la calidad del gobierno al permitir la profesionalización de los cuadros administrativos en los ayuntamientos y Congresos. Para darle viabilidad a la reelección, lo más conveniente sería empezar por un cambio que no trastorne de forma súbita al orden político. El primer paso puede ser modificar la Constitución para que cada estado decida si quiere o no la reelección de ayuntamientos y diputados locales. Por medio de la aproximación gradual y experimentos regionales, se pueden administrar las consecuencias de este cambio en los incentivos de los políticos profesionales.

Cuadro 8.1 Beneficios de la continuidad institucional en la recaudación del predial⁴⁶

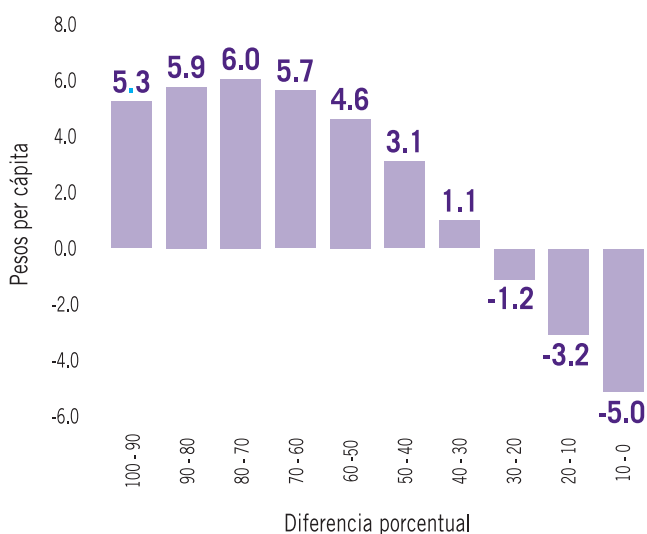
Uno de los argumentos que existen con respecto a las debilidades institucionales en México es que la experiencia acumulada en los ayuntamientos no es aprovechada por completo, ya que existe una renovación de autoridades locales cada 3 años. Además, los incentivos están orientados a que la recaudación de predial sea altamente sensible al entorno político. La evidencia empírica muestra que existe un impacto entre el aumento de recaudación del predial y entre qué tan competida es una elección, en el mismo sentido importa si ha habido alternancia en el municipio, así como la existencia de coaliciones electorales. Esto indica implica que un elemento recaudatorio tan importante como el predial esté sujeto a elementos ajenos al análisis de la situación financiera del municipio.

⁴⁶ Basado en los resultados obtenidos en Broid, D. (2010). *La evolución del predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política, 1990-2007*. Tesis de licenciatura, Ciudad de México, ITAM.

Según estimaciones, mientras mayor sea la posibilidad de perder una elección, los gobiernos invertirán menos esfuerzo en aumentar la recaudación del predial, lo cual afecta negativamente la provisión de servicios públicos en la localidad. En la gráfica 8.3 se muestra cómo incluso si la distancia entre el ganador y el segundo lugar es menor a 30%, existen incentivos para reducir la recaudación con el objetivo de reducir costos políticos. Un partido que ganó en una competencia cerrada no se arriesga a incrementar su recaudación, todo lo contrario.

Un resultado relevante es que en los municipios que ha habido alternancia se recauda significativamente más que en los que nunca ha habido. Pero aún más relevante es el hecho que, una vez que existió esa alternancia, si se presenta continuidad en el nuevo gobierno existe un aumento en la recaudación aún mayor. Estos resultados sugieren que existe una curva de aprendizaje para la recaudación del gobierno, por lo que mecanismos como la reelección de funcionarios locales o la implementación de un servicio de carrera municipal podrían impactar positivamente en la recaudación y, eventualmente, en el desempeño del gobierno local.

Gráfica. 8.3. Efecto de la reducción del margen electoral en la recaudación de predial per cápita, 2007



En el último capítulo de esta sección se trata el papel de la ciudadanía en la vida pública, reconociendo la necesidad de que las instituciones formales (leyes, reglamentos, normas, etc.) y las informales (comportamientos, valores, actitudes, etc.) funcionen de manera conjunta para permitir una mejor convivencia y mayores sinergias que conduzcan al desarrollo de la zona urbana.