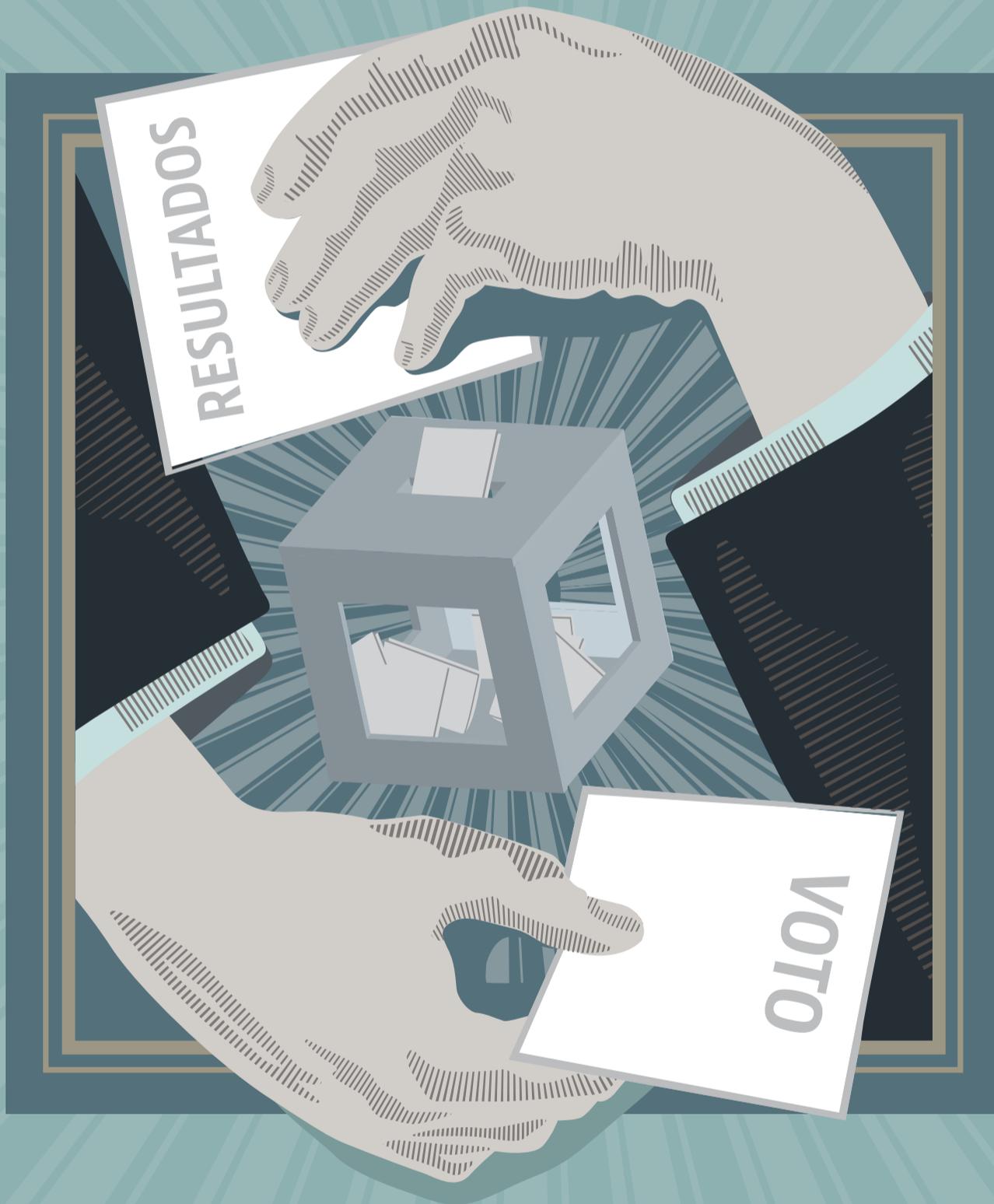


REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?



LA REELECCIÓN EN MÉXICO EN LOS TIEMPOS DE LA PARTIDOCRACIA

CR

CÉSAR RESENDIZ | @ResendizCsar

Investigador, IMCO

La reelección municipal fue aprobada con diversos candados para que los partidos políticos no pierdan el control sobre los alcaldes. Además, esta figura operará dentro de un sistema electoral que está cooptado por los partidos políticos. Lo anterior abre la oportunidad para que administraciones con desempeños deficientes o que hacen un uso irregular de los recursos públicos permanezcan en el poder por un periodo adicional. Para potenciar los beneficios de la reelección y reducir sus riesgos será necesario: 1) aumentar la información disponible sobre las administraciones para que los ciudadanos puedan utilizarla para evaluar sus desempeños, 2) establecer un mejor sistema de contrapesos al interior de los cabildos, 3) eliminar las barreras a una mayor competencia electoral y 4) abrir más espacios a la participación ciudadana.

La reelección de alcaldes y jefes delegacionales no es popular entre los mexicanos: en 2012, poco antes de la aprobación de la reforma política, 70% afirmó estar en desacuerdo con esta figura.¹ ¿Por qué los ciudadanos rechazarían uno de los mejores instrumentos para premiar o castigar las buenas o malas acciones de sus representantes locales?

Parte del rechazo ciudadano tiene su origen en una memoria histórica que ve en la reelección una oportunidad para el cacicazgo y el caudillismo, y no como un mecanismo de rendición de cuentas. Sin embargo, la prohibición de la reelección en México en 1933 no obedeció a razones democráticas, sino a una lógica de control y centralización del poder en el partido oficial. Se buscaba que fuera la organización política, y no los ciudadanos, la encargada de limitar el acceso a los cargos públicos. A esta memoria histórica la refuerza la actual desconfianza ciudadana hacia sus gobiernos y los partidos políticos: 77 y 87% de los ciudadanos consideran frecuentes o muy frecuentes los actos de corrupción en los gobiernos locales y partidos políticos, respectivamente.² Además, el nivel de confianza de los municipios y delegaciones es apenas aprobatorio (6.1).³

1. Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012.

2. INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, 2016.

3. Ibid.

Por lo tanto, para muchos ciudadanos el limitar a tres años la duración en el cargo resulta una alternativa justa para disminuir los riesgos de la perpetuación y abuso del poder y de los recursos públicos. Bajo esa misma lógica, extender el periodo de gobierno de un alcalde significaría aumentar las oportunidades de los políticos locales de extraer recursos públicos.

Como señala el capítulo anterior, existe evidencia de que bajo ciertas circunstancias podría ocurrir este escenario perverso. A pesar de que los estudios para el caso de Brasil han encontrado que, en general, durante el primer término de un gobierno la corrupción disminuye significativamente, los alcaldes en su segundo término tienden a ser más corruptos que en el primero.⁴ Asimismo, en los municipios cuyos alcaldes enfrentan contextos electorales poco competitivos o que no tienen instituciones de fiscalización sólidas, los niveles de corrupción también son mayores.⁵ No obstante que dichos estudios confirman que la reelección es un mecanismo de control ciudadano que desincentiva conductas inapropiadas, al menos en el primer término, el caso brasileño muestra algunos de los riesgos de extender el poder político de un presidente municipal.

En México existe la posibilidad de que suceda algo similar. El endeudamiento excesivo y uso irregular de los recursos públicos que caracteriza a muchos municipios podría agudizarse durante los segundos periodos de gobierno, o bien, en aquellos municipios en donde las instituciones y sociedad civil estén menos desarrolladas.⁶ Por tanto, la reelección es una condición necesaria, mas no suficiente, para asegurar mejores gobiernos.

Activar los beneficios de la reelección y disminuir sus riesgos requerirá potenciar el voto como un mecanismo de premio o castigo en el primer término de gobierno, así como aumentar los contrapesos y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin embargo, dichos mecanismos o condiciones para que la reelección funcione suelen estar limitados por barreras de información y normativas, así como por la captura del sistema electoral por los partidos políticos. A continuación se describen las más importantes.

Barreras para un sistema político virtuoso

Falta de información para premiar o castigar

Para que la reelección funcione como un ejercicio de reflexión sobre la administración de un alcalde, la ciudadanía necesita contar con suficiente información para evaluar y monitorear la gestión de sus gobiernos y así incentivarlos a actuar en el mejor interés de la sociedad.

Estudios sobre el caso brasileño confirman la necesidad de proveer información para habilitar a los ciudadanos a ejercer el voto como un mecanismo de rendición de cuentas. Un estudio sobre los impactos electorales que tuvo el publicar las auditorías realizadas por el gobierno central concluyó que en las localidades donde dichas auditorías se hicieron públicas, los actos de corrupción disminuyeron

4. Claudio Ferraz y Federico Finan, "Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipalities Audits Reports", University of California at Berkeley, 2005,p.18.

5. Claudio Ferraz y Frederico Finan, "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports", The Institute for the Study of Labor (IZA), Documento de trabajo, No. 2843, junio 2007,

6. Once por ciento de la muestra auditada por las Auditoría Superior de la Federación de las transferencias federales a municipios (cinco mil 500 mdp) presentó irregularidades en su gestión. Auditoría Superior de la Federación, "Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal, 2015", pp.40-41.

.....

significativamente. Además se encontró una relación negativa entre el número de irregularidades y las probabilidades de reelección.⁷

En México, existen serias deficiencias de información pública a nivel municipal. Según el Índice de Información Municipal 2015 del IMCO, únicamente 243 gobiernos locales de 413 evaluados hacen público su presupuesto de egresos.⁸ La calificación promedio de los municipios que concentra al 65% de la población nacional es reprobatoria: 3.3 puntos de 10 posibles. Áreas como la asignación de recursos a las secretarías, contratación de deuda o salarios de los funcionarios muestran un cumplimiento de tan solo 24, 22 y 21%, respectivamente.⁹ Esto significa que en muchos municipios no existe siquiera un documento básico que permita contrastar la planeación del gasto municipal con lo ejercido durante el año fiscal.

Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, solo la mitad de los gobiernos locales del país publica la información sobre las auditorías (48%) y sobre las concesiones y permisos (52%) y menos de un tercio tiene esta información disponible en alguna página web.¹⁰ Estos niveles de (des) información impiden que los ciudadanos puedan ejercer el voto como un verdadero mecanismo de rendición de cuentas para sus gobiernos locales.

Competitividad electoral: las barreras a los independientes

La competitividad electoral es un requisito básico para la efectividad de la reelección como instrumento de rendición de cuentas,¹¹ pues la amenaza de perder el poder solo es creíble si existe oposición. Por lo tanto, si se limita el acceso a la competencia electoral se debilita la reelección como un mecanismo para premiar o castigar a los gobernantes. En este sentido son relevantes las candidaturas independientes a nivel local.

En promedio, el porcentaje de firmas de apoyo ciudadano que se exige para registrar a un candidato independiente a la alcaldía es de 4% del padrón electoral.¹² Sin embargo, existe una gran variación en el número de firmas requeridas por estado. Por un lado, hay estados que exigen a los candidatos independientes a los ayuntamientos hasta 20% de las firmas del padrón electoral (como Nuevo León y Nayarit). Por otro lado, hay estados como Jalisco que redujo el requisito de 2% a 1% del padrón como parte de una serie de reformas para promover la participación ciudadana.

La mayoría de las reglas favorecen al régimen de partidos, en primer lugar, porque los porcentajes son muy altos y, en segundo lugar, porque se establecieron en función de la lista nominal. Las elecciones con mayor participación fueron las de 2012, con la asistencia a las urnas de 62% de quienes integran el padrón electoral. Este porcentaje se reduce aún más en elecciones intermedias (a 50% en 2015, por ejemplo). Por tanto, fijar el número de firmas en función del padrón y no de los votos que realmente se emiten aumenta las barreras para los candidatos independientes. Al analizar los datos de la última elección federal

7. Claudio Ferraz y Federico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly released Audits on Electoral Outcomes", *The Quarterly Journal of Economics* 123 (2), 2008, pp. 723 y 744.

8. Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información Presupuestal Municipal 2015.

9. Ibid.

10. INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

11. Ferraz, Claudio and Frederico Finan, "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports", *Op.Cit.* pp. 26-27.

12. Promedio del porcentaje exigido en los 32 estados en las leyes y códigos electorales estatales.

.....

(2015) encontramos que en uno de cada cinco municipios, el número de firmas necesarias para lograr una candidatura independiente superó al número de votos que recibió la tercera fuerza electoral en el municipio.¹³

Un obstáculo adicional es el requisito de que las firmas de apoyo sean autógrafas. Esto eleva los costos, no solo para los candidatos independientes, sino también para los institutos electorales que después deben corroborar manualmente la validez de las firmas. La justificación de no utilizar medios electrónicos similares a los de plataformas como Change.org o Avaaz.org es que la manifestación individual y libre de apoyo únicamente se puede validar por medio de una firma autógrafa. Sin embargo, en distintos ordenamientos jurídicos (como el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, entre otros) se considera a la firma electrónica como válida para expresar dicha voluntad. De hecho, existe el precedente del uso de la firma electrónica tanto en el ámbito comercial como para realizar trámites o pagar impuestos.

La falta de contrapesos y de participación ciudadana

Las alcaldías funcionan como *cajas negras* ya que no existen verdaderos contrapesos al interior de su administración (cabildo) y son pocos los espacios para la participación ciudadana en los procesos de decisión.

La limitada representación en el cabildo

Meza señala cómo “hemos combatido ferozmente el presidencialismo federal pero no el local”.¹⁴ Esto significa que las instituciones políticas con las cuales opera el municipio son prácticamente las mismas que las del siglo XIX. A pesar de que el municipio fue el primer nivel de gobierno que presentó alternancia en el poder, en algunos casos las reglas sobre la conformación de sus órganos de decisión limitan la representación ciudadana.

Para impulsar una mayor pluralidad en los órganos de decisión se reformó en 1987 el artículo 115 constitucional para incorporar el principio de representación proporcional.¹⁵ Al contrario de lo que sucede en los sistemas de mayoría relativa, la representación proporcional resuelve los problemas de sobre o subrepresentación de las fuerzas electorales en el cabildo, al asignar a cada partido un número de regidores equivalente al porcentaje de los votos obtenidos en las urnas.

Sin embargo, la reforma no precisó el porcentaje de regidores que debían ser asignados bajo este principio. Por lo tanto, cada estado ha interpretado de manera diferente esta fracción del artículo 115, lo que ha dado como resultado una varianza en la incorporación de la representación proporcional en los estados. Mientras que en Durango se eligen a todos los regidores por representación proporcional (es decir, el total de puestos en el cabildo se asignan conforme a los porcentajes obtenidos en las urnas), en 21 estados menos de 50% de sus regidores son elegidos bajo este principio.

13. Cómputos distritales 2015 para Diputados Federales y requisitos establecidos en las leyes y códigos electorales estatales.

14. Oliver Meza, “Municipios Arcaicos e Ineficientes”, Nexos, junio 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24990>

15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, Fracción VIII.

.....

Si consideramos el voto como un mecanismo de selección de políticas,¹⁶ el favorecer una elección de tipo mayoritaria sobre una de representación proporcional debilita el carácter deliberativo del cabildo, al no representar fielmente las preferencias del electorado. Además, al ser el cabildo el órgano de toma de decisiones, la ausencia de pluralidad se traduce en una falta de contrapesos al poder del alcalde y, por tanto, en un aumento en la discrecionalidad en la toma de decisiones.

A lo anterior hay que agregar que en la mayoría de las entidades, los regidores son electos por medio de listas ordenadas por los partidos políticos y encabezadas por el candidato a la presidencia municipal. Esto quiere decir que, al votar por un candidato para alcalde, los ciudadanos también eligen a quienes conformarán el cabildo. Sin embargo, no pueden seleccionar individualmente a sus regidores, sino únicamente en paquete. Las implicaciones de este arreglo institucional en la toma de decisiones es que los regidores –al ser el partido quien decide su posición en la lista- probablemente preferirán rendirle cuentas a su partido en vez de a los ciudadanos que votaron por ellos.

Los pocos canales de participación ciudadana

Para combatir el escepticismo que genera la reelección entre los ciudadanos es necesario que los gobiernos municipales se abran a la participación. El reto consiste en institucionalizar los espacios de participación y convencer a los ciudadanos de hacer uso de ellos. Actualmente, solo 12% de los mexicanos participa o forma parte de una organización de ciudadanos.¹⁷ Esta falta de corresponsabilidad ciudadana probablemente está relacionada con las barreras de acceso a la toma de decisiones gubernamentales. Para aumentar el número de ciudadanos involucrados en la discusión de los asuntos públicos se necesitan mecanismos de participación cuyos requisitos no desincentiven su uso.

La reforma política de 2014 hizo posible dos mecanismos de participación ciudadana directa: 1) iniciativas de ley y 2) convocar y votar consultas populares. Además, cada estado es libre de establecer otras figuras de participación ciudadana como consultas vecinales, contralorías ciudadanas, audiencias públicas, presupuesto participativo, instalación de una unidad de quejas y denuncias y obra pública con participación ciudadana, entre otras.¹⁸ Sin embargo, se observan grandes variaciones entre los estados: mientras que la Ciudad de México tiene 10 mecanismos de participación reglamentados en su ley de participación ciudadana, estados como Campeche, Nuevo León y Puebla no cuentan con una ley de este tipo y solamente regulan una figura de participación.¹⁹

La Constitución obliga a los estados a regular las iniciativas locales. Esto ha permitido que algunos gobiernos estatales impongan barreras o limitaciones al uso de los mecanismos de participación ciudadana. Hay estados como Nayarit que requiere un número de firmas equivalente a 5% de la lista nominal para presentar una iniciativa de ley, lo cual es casi 40 veces más que el requisito a nivel federal (0.13%). Además, nueve

16. En la teoría democrática existen dos maneras de concebir el voto: *mandate view* y *accountability view*. La primera considera al voto como un mecanismo de selección de "los mejores tipos" para representar los intereses del electorado (voto prospectivo) y el segundo como un instrumento para responsabilizar a los políticos de sus acciones pasadas (voto retrospectivo). Bernard Manin, Adma Przeworski y Susan Stokes, "Elections and Representation", en Bernard Manin, Adma Przeworski y Susan Stokes (eds) "Democracy, Accountability and Representation", Cambridge University Press, Reino Unido, 1999, p. 29.

17. Secretaría de Gobernación, "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012".

18. Ramiro Suárez, "Análisis comparativo de la legislación en materia de participación ciudadana. Propuestas para un mayor poder ciudadano", Tesis de licenciatura, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2015, pp. 22-24.

19. Ibid, pp. 30-31.

.....

estados no cuentan con un porcentaje mínimo de firmas, es decir, cualquier ciudadano puede presentar una iniciativa de ley en el congreso local de estos estados.²⁰ Si bien las barreras excesivas terminan por desincentivar el uso de los mecanismos de participación, el establecer requisitos demasiado sencillos podría tener efectos negativos sobre la eficiencia de los congresos locales, al verse incapacitados para discutir un alto número de iniciativas ciudadanas.

En el caso de los plebiscitos, referéndums y consultas populares, la Constitución no menciona la obligación de los estados para reglamentarlas, lo cual puede tener serias implicaciones para el uso de estos mecanismos. En Campeche y Puebla, por ejemplo, aunque las constituciones reconocen la libertad de la ciudadanía de participar en referéndums y plebiscitos, el derecho se vuelve inoperable al no existir legislación secundaria que norme su aplicación. Al igual que en los requisitos para las iniciativas de ley, la variación en la normatividad local respecto a consultas populares es evidente. Por un lado, Chihuahua y Tlaxcala exigen 25% de su padrón electoral para solicitar la realización de un plebiscito, les siguen estados como Oaxaca (20%) y Tabasco (10%). Por otro lado, Guerrero y Durango exigen únicamente 0.5% y la Ciudad de México 0.4%.²¹

La variación o ausencia en la reglamentación son muestra de los retos a los que se enfrentan los ciudadanos al momento de querer utilizar mecanismos de participación directa. Al ser los gobiernos municipales el primer contacto con la ciudadanía, esperaríamos que las limitaciones a la participación sean menores que en el ámbito estatal. Sin embargo, actualmente solo dos tercios de los estados cuentan con una normatividad que contemple el referéndum o plebiscito para el ámbito municipal y solo una tercera parte contempla las consultas populares.²²

Además de los mecanismos de participación directa es necesaria la creación de instituciones de participación permanente –como los comités vecinales y gestiones participativas que limiten el monopolio de los partidos sobre las decisiones para asignar los recursos gubernamentales–, así como mejorar los órganos de fiscalización municipal. Apenas la mitad de los municipios del país cuenta con un órgano interno de control y solamente 34% dispone de mecanismos de contraloría social.²³ En 8.5% de los municipios, el órgano interno de control obtuvo una calificación satisfactoria, mientras que en 28% presentó un “nivel deficiente”.²⁴

20. Dichos estados son: Coahuila, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala, Loc. Cit.

21. Ibid, pp. 36-37

22. Ibid, p. 51.

23. Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit., 36.

24. Ibid, p. 37.

Conclusiones

La reelección ofrece una ventana de oportunidad, tanto para políticos locales como para ciudadanos. Por primera vez los gobernantes tendrán la posibilidad de plantear políticas públicas de mediano y largo plazo que les permitirá dejar un legado a sus municipios. Asimismo, podrán formar equipos profesionales que con una visión de largo plazo puedan administrar y gestionar los recursos municipales. Por su parte, los ciudadanos podrán premiar o castigar en las urnas el ejercicio de estas administraciones.

Sin embargo, persisten grandes retos para hacer que los intereses de gobiernos y ciudadanos se alineen y produzcan este círculo virtuoso de buenas administraciones y recompensas electorales. En primer lugar, no existen los niveles de información gubernamental básicos necesarios para habilitar a los ciudadanos a castigar las malas administraciones.

Además, el potencial de castigar las malas prácticas se ve obstaculizado por el sistema de partidos. La reforma establece que el presidente municipal solo puede ser reelecto si es propuesto por el partido que lo seleccionó como candidato para su primer término. Por lo tanto, aun si los ciudadanos cuentan con información suficiente para premiar o castigar a la administración en funciones, esto solo será posible si el partido del presidente municipal lo permite. Por el contrario, si los ciudadanos desean castigar a una serie de malas administraciones, de distintos partidos políticos, estarán prácticamente obligados a elegir entre un conjunto de candidatos seleccionados por los mismos partidos, dados los altos requisitos que se exige a los candidatos independientes. Para ilustrar este último punto, basta ver lo que ocurrió en las elecciones de 2016, donde de los 1,819 cargos que se disputaron, hubo 308 candidatos independientes y solo nueve lograron ganar la elección.²⁵

Incluso si un elector decide votar por un candidato proveniente de un partido político, pero éste no resulta ganador, en la mayoría de los estados este ciudadano se quedará sin representación en el cabildo. Además, el partido en el poder estará sobrerrepresentado y no tendrá contrapesos en el órgano de decisión a nivel local.

Aun si los ciudadanos quisieran influir en los procesos de decisión o impulsar iniciativas a través de los mecanismos de participación, esto será prácticamente inviable debido a su diseño institucional. En ocasiones, cumplir con los requisitos que exigen los mecanismos de participación ciudadana requiere de la estructura y organización propias de un partido político. Además, si los ciudadanos desean monitorear directamente el uso de recursos a través de las instituciones formales, solo será posible en un tercio de los municipios, pues únicamente 34% disponen de contraloría social.²⁶

25. Luis Beauregard, "Los candidatos independientes pierden fuerza en México", El País, Sec. Internacional, 7 junio 2016, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/07/mexico/1465320685_204708.html

26. Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit., p. 36.