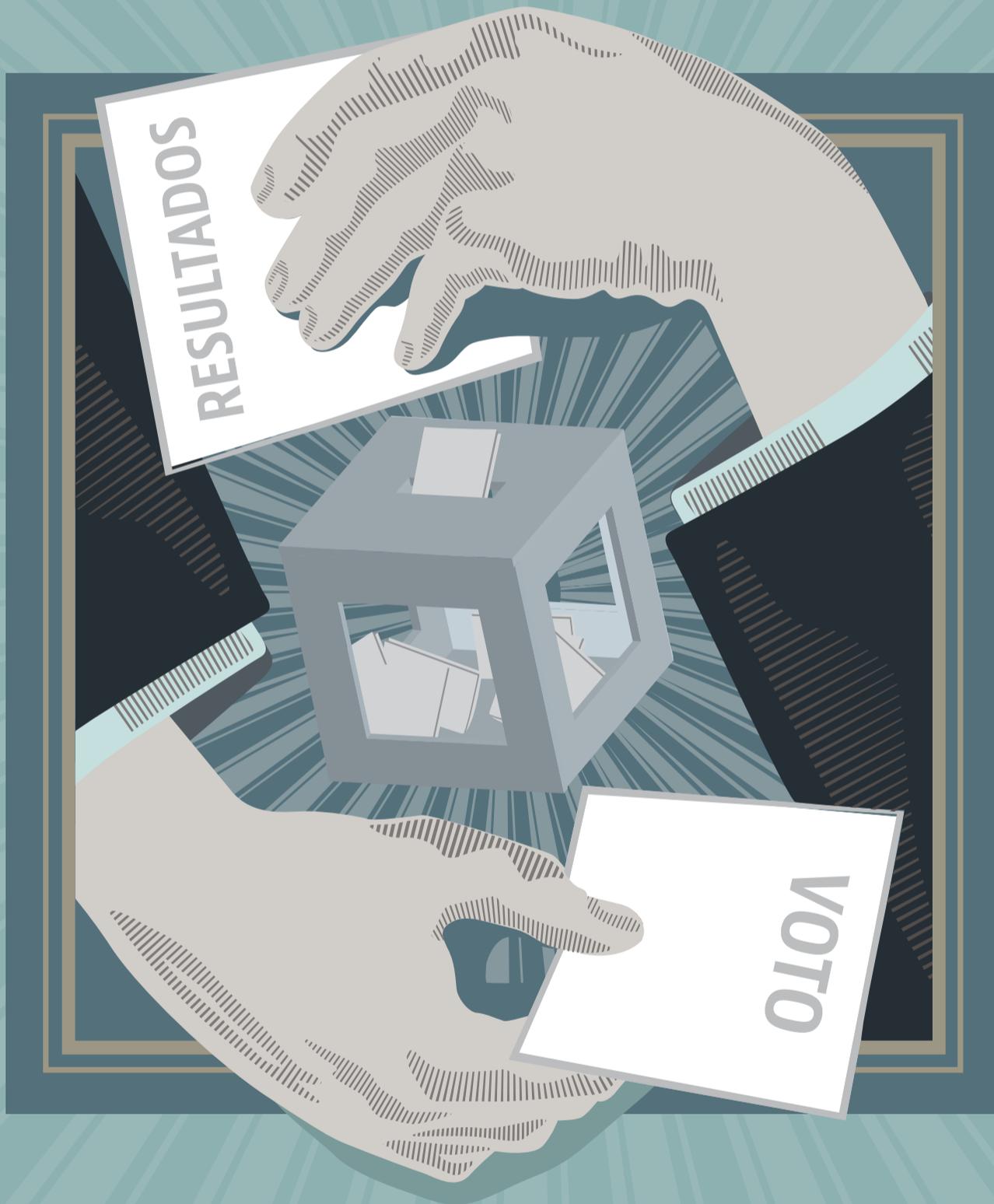


REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?



LA REELECCIÓN Y EL EJERCICIO DEL GASTO MUNICIPAL



MAX KAISER | @MaxKaiser75

Director Anticorrupción, IMCO.

Dos importantes reformas pueden cambiar la manera en la que los municipios funcionan como gobierno y ejercen sus recursos. Éstas se dieron en momentos distintos y a primera vista tienen poca relación entre sí, y que se dieron en momentos distintos. La primera es la reforma política de 2014, en la que finalmente se permite desde la Constitución la reelección consecutiva en municipios y en las legislaturas locales. La segunda es la nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que desarrolla la integración del Sistema Nacional de Fiscalización, aprobada el 16 de junio de este año. Este conjunto de reglas nuevas tiene el potencial de generar incentivos distintos de actuación, que a su vez deberán provocar nuevas condiciones de profesionalización en quienes ejercen el gasto en los municipios, y de autonomía en quienes lo fiscalizan.

Nuevas perspectivas para el gasto municipal

El gasto municipal en México está sujeto a un ciclo muy corto de tres años. Son 36 meses que dejan poco margen para la creación de proyectos de inversión productiva de largo plazo. Un nuevo ayuntamiento tenía, hasta antes de la reforma constitucional, muy pocos incentivos para sacrificar su capital político y su presupuesto en proyectos cuyos frutos fueran imperceptibles antes de terminar el encargo. Esta dinámica puede cambiar

con la reelección consecutiva de presidentes municipales.

Ahora, con este nuevo marco normativo el ayuntamiento completo tiene incentivos para pensar en una gestión de gobierno con una perspectiva de más largo plazo. Los proyectos de gasto y obra pública pueden planearse adecuadamente y pueden ejecutarse siguiendo un programa que tenga como fin último la calidad de los servicios u obras municipales, y no la rentabilidad política inmediata.

Es importante comentar que esta reforma se quedó corta. Con pocos argumentos se limitó la reelección a un solo periodo consecutivo. El argumento principal en la discusión de la reforma política se refería al riesgo de crear cacicazgos municipales, a través del control de los recursos públicos. Esto asume que la permanencia en el cargo por un periodo prolongado necesariamente llevará a los órganos a utilizar los recursos inadecuadamente.

El argumento no toma en cuenta la característica colegiada del ayuntamiento. Si existiera la posibilidad de conseguir varios periodos consecutivos, los distintos miembros elegibles del ayuntamiento tendrían que buscar el refrendo de la confianza del electorado de manera individual, cada vez que concluyera su periodo. Esto genera costos políticos individuales derivados de una mala gestión colectiva, o bien, beneficios políticos individuales derivados

de una buena gestión colectiva. El argumento también desconoce que ahora están sentadas las bases para un nuevo régimen de fiscalización.

Nuevas perspectivas para la fiscalización

La reelección legislativa también cambia las condiciones respecto de la fiscalización del gasto municipal. A partir de la reforma política, los legisladores locales podrán permanecer en el cargo hasta 12 años, es decir, dos periodos de gobernador del estado y cuatro periodos municipales. Esto, además de la profesionalización en el ejercicio del cargo legislativo, establece nuevas condiciones de independencia respecto de los ejecutivos locales y los ayuntamientos.

Primero, se abre la posibilidad de crear cuadros de legisladores especializados en la revisión del ejercicio del gasto. Un grupo de legisladores locales podrá hacer carrera, por primera vez en la historia del país, en el control y la vigilancia del gasto. Su capital político para pedir el voto cada tres años lo podrá construir a través de la eficacia y el detalle con el que revisa el gasto, lo que generará una adecuada rendición de cuentas. Su prestigio y fama se podrá construir con base en su capacidad para cuidar los impuestos de los ciudadanos. Segundo, se crea un nuevo margen de independencia respecto de las agendas ejecutivas. Hasta antes de la reforma, las diputaciones locales parecían plataformas políticas para buscar cargos más relevantes. Se utilizaban como antesala de cargos públicos en los que se administran recursos y, por lo tanto, poder.

Por esto, todavía hoy, lo importante es la lealtad a una agenda más grande: la del gobernador del estado. De esa lealtad se deriva la posibilidad de acceder al gabinete local, a una presidencia municipal, o eventualmente, por ejemplo, a una diputación federal. Así, la autonomía de los poderes legislativos locales es realmente pobre. La reelección hasta por 12 años podrá servir para sentar las condiciones de

independencia de los legisladores en dos de las funciones más importantes de los parlamentos: la determinación del presupuesto y su fiscalización.

La posibilidad de ser reelecto por varios periodos consecutivos deberá crear diputados especializados en la determinación y autorización del ejercicio de los recursos públicos. Estos nuevos especialistas podrán ejercer sus funciones, ahora con una visión de largo plazo y desligados de la agenda política del poder ejecutivo local. Tendrán incentivos para evaluar la idoneidad de lo aprobado en ejercicios anteriores y revisar los resultados obtenidos, para después cambiar aquello que no funciona. Actualmente es posible hacer una carrera política como el garante del adecuado ejercicio del gasto público en el estado.

Además, ahora podrán crear un verdadero contrapeso en la fiscalización. Hasta el día de hoy, los congresos locales parecen espacios en los que se juega un juego suma cero: a favor o en contra del gobernador. La bancada del partido al que pertenece el ejecutivo local representa los intereses del gobernador, y los demás partidos son solo la oposición. El rol de los primeros es empujar la política del gobierno local, el rol de los segundos es oponerse a ésta.

La aprobación del presupuesto, así como la selección y nombramiento de quien será el titular de la entidad estatal de fiscalización, se realizan bajo esta lógica. Lo mismo ocurre con la dirección de sus funciones a través de la comisión encargada y la revisión de la cuenta pública. La reelección legislativa puede cambiar esta dinámica. La simple perspectiva de permanecer cuatro periodos consecutivos debería debilitar esa disciplina partidista, crear más proyectos políticos individuales, y por lo tanto, más liderazgos personales. Así, ahora debería ser más difícil, primero, juntar la mayoría calificada para la selección y el nombramiento del encargado de la fiscalización, segundo, la integración de la comisión encargada de dirigir su actuación y tercero, la aprobación de la cuenta pública.

En el momento en que los diputados locales, de manera personal, reconozcan que ésta no es solo una función con relevancia histórica, sino una función de trascendencia cotidiana, la asumirán con incentivos diferentes. Dos distintos titulares de las entidades estatales de fiscalización podrían ahora ser sus empleados, con enormes facultades para influir directamente en el ejercicio de gobierno.

A estos nuevos incentivos debe sumarse una novedad. Ahora, las entidades estatales de fiscalización no son solo instrumentos de las legislaturas locales, sino además, son parte del Sistema Nacional de Fiscalización, de acuerdo con los artículos 37 y 38 de la nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. La membresía a este sistema de fiscalización no es solo un título protocolario. Actualmente todo lo que hagan (o dejen de hacer) estará en dicho sistema, así como los informes que tendrán que rendir al Sistema Nacional Anticorrupción. El objetivo de este nuevo sistema de fiscalización es asegurar la integración, la complementariedad y la especialización. Al ser miembros de un ente complejo, las entidades estatales de fiscalización se separan de las dinámicas puramente locales y adquieren un nuevo grado de autonomía.

En suma, lo único que ha cambiado al día de hoy son las reglas del juego. En efecto se crearon nuevos incentivos y condiciones para jugarlo de manera distinta, pero apenas veremos si los actores son capaces de asimilarlas como aquí se describe.