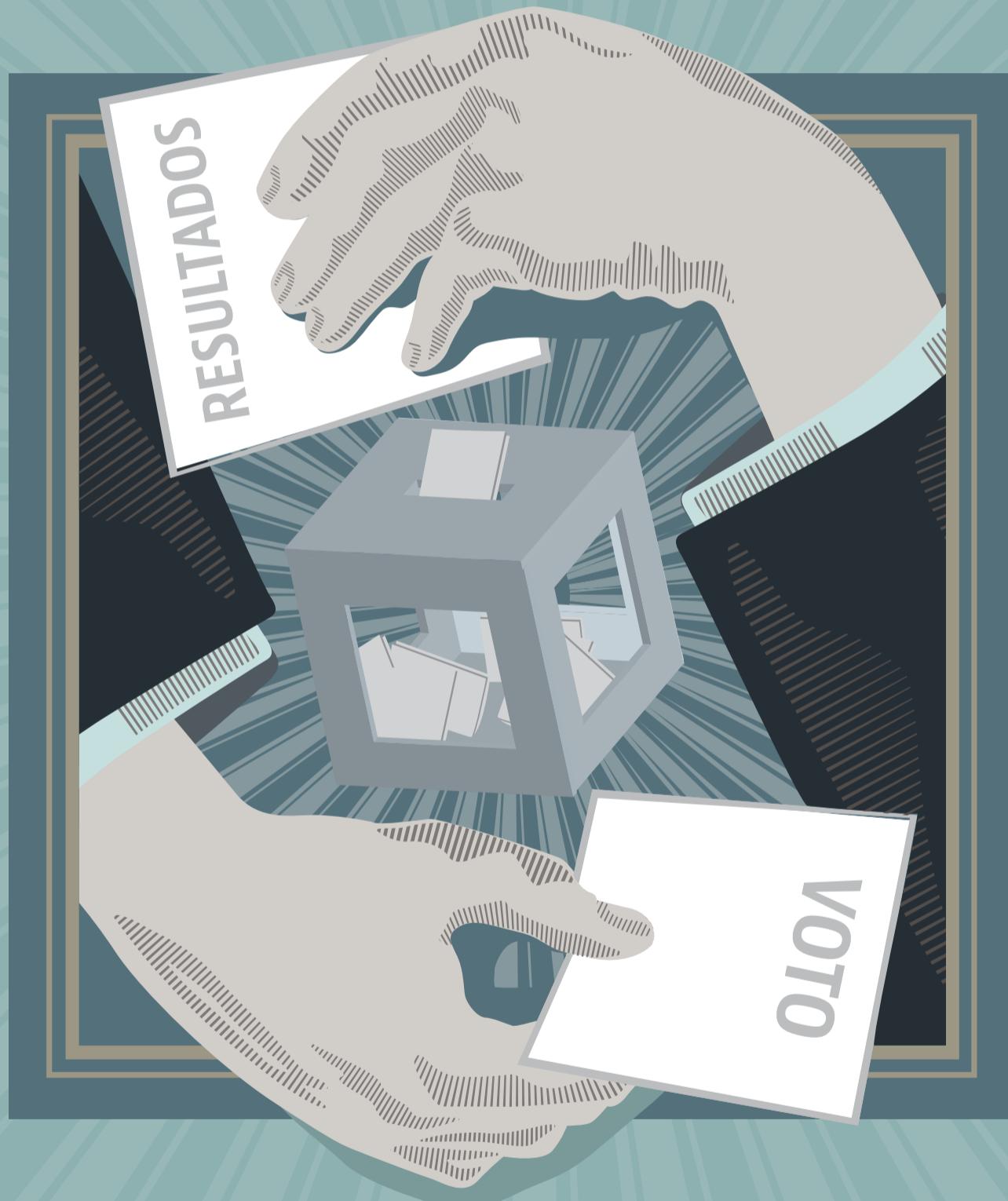


REELECCIÓN MUNICIPAL

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



LAS FINANZAS PÚBLICAS ANTE LA REELECCIÓN MUNICIPAL

 GF**GABRIEL FARFÁN MARES**

Presidente de Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados

La reelección municipal es una oportunidad evidente para construir fiscalidad en los gobiernos locales: se podría contar con ingresos estables y crecientes, gastos sin desperdicios, eventos de patronazgo y clientelismo esporádicos e inversión y sostenibilidad de los servicios públicos básicos.

La reelección consecutiva de autoridades municipales puede ser el primer paso para que desde la base de la pirámide social se construya una ciudadanía contributiva. Esto es así porque el municipio es el eslabón más cercano entre el gobierno y la sociedad. Ahí es donde se puede probar que los impuestos que pagan las personas sirven para que el gobierno haga mejor su trabajo, proveyendo bienes y servicios públicos de calidad.

Quien ha trabajado de cerca o incluso ha formado parte del sector público municipal sabe que hacer realidad la "conexión fiscal" entre gobierno y sociedad es casi una misión imposible. En un entorno en el que el presidente municipal (PM) solo ejerce el puesto tres años, la propensión a "reinventar la rueda" ignorando o, en el mejor de los casos, dilapidando lo ganado con políticas y prácticas exitosas llevadas a cabo con anterioridad, es altísima. Esto ocurre porque hay una supuesta necesidad de legitimarse a través de la crítica y el desdén a lo hecho y diferenciarse del opositor, o bien porque ante la ausencia de un cuerpo de funcionarios medianamente profesional y estable, ya no hablemos de un servicio civil, el reemplazo de

recursos humanos es alto y empiezan sin conocer sus trabajos, partiendo de cero.

Por casi un siglo, la regla de la no reelección provocó una sustitución permanente del liderazgo político que dañó la gestión pública con visión de largo plazo y la construcción de políticas públicas para las generaciones que vienen. Sucesivas administraciones tuvieron incentivos para que los "malos comportamientos" no pudieran castigarse porque daba lo mismo si un PM hacía bien o mal su trabajo. Simplemente la gente no podía premiarlo votando por él para otro periodo.

Existen pocos casos en el mundo donde puede advertirse un claro daño causal de las finanzas públicas municipales por las reglas electorales. La hacienda pública ha operado bajo una lógica de "ensayo-error" sistemática. Se aprendía o se enderezaba la administración en el primer año, se trataba de hacer algo en el segundo y ya entrado en el tercero se preparaba el terreno para partir. El arreglo institucional propicio para una hacienda pública con ingresos vigorosos y gastos eficientes estaba ausente.

Paradójicamente, la ausencia de la reelección ocasionó que, al no poderse reelegir un individuo se "reeligiera" un grupo. La del partido hegemónico y la de los partidos, después de que se experimentó mayor alternancia, constituía una reelección *de facto*. La reelección de un grupo –el partido– hizo

posible la continuidad de algunas políticas, pero impidió la innovación y provocó algunos efectos inesperados pues el grupo tampoco quiso ni tuvo incentivos para asumir el costo del aumento de impuestos y uso productivo del gasto. De hecho, era mejor que no hubiera alternancia de partido ya que ésta producía una tendencia al aumento de gastos corrientes improductivos. Un nuevo partido podía desplazar solo a una parte del empleo público y, tomando en cuenta la lógica del botín, esto provocó un aumento en la creación de plazas de confianza, fuera de estructura o claramente "políticas" que no aportaban a la productividad municipal. Habían funcionarios que sobrevivían más de un término y que apoyaban la operación municipal, pero con poca innovación, apoyo político y, más aún, con recursos limitados. La alternancia de partido incrementó los gastos corrientes improductivos.

El resultado final fue que al día de hoy contamos con los municipios que menos recaudan del mundo o, al menos, de los que menos recaudan en América Latina y en sistemas de gobierno federales. Desde luego que las reglas electorales no son determinantes en fenómenos tan complejos como la capacidad recaudatoria o la eficiencia/eficacia de un gasto orientado a resultados. El modelo centralizador a nivel federal y estatal acostumbró a los gobiernos locales a realizar un esfuerzo mínimo por construir instituciones fiscales sanas y autónomas. Una hacienda precaria –encabezada por un liderazgo político cambiante y débil, casi siempre controlado por burocracias partidistas– no pudo sino profundizar la dependencia de transferencias estatales y/o federales dando como resultado que el desbalance vertical sea uno de los más pronunciados en el mundo.

La reforma que hace posible que los PM se reelijan es increíblemente tardía, pero llega en un momento interesante. La tormenta que enfrentan por igual las haciendas públicas federal y estatal debido a una combinación de factores externos e internos obliga a maximizar las posibilidades de la reelección

de autoridades en gobiernos locales. Esto podría advertir y prevenir, o al menos disminuir, el impacto de la crisis global que se ha traducido en una precariedad fiscal nacional que ya está teniendo sobre los ingresos y gastos municipales.

La reelección del PM puede ser la piedra fundacional de una reforma fiscal en los gobiernos municipales. Los que quieran y puedan reelegirse tendrán incentivos para construir una visión de largo plazo y metas ambiciosas tanto en ingresos como en gasto y, desde luego, deuda. Podrán identificar con mayor precisión áreas atractivas para empezar a recaudar o para mejorar los ingresos ya existentes, pero lo más relevante y contraintuitivo es que la reelección inmediata empoderará a los PM dotando al municipio de una mayor autonomía.

Desde luego podríamos argumentar en contra de darles más poder a los PM porque cotidianamente existe una muy negativa imagen del poder político e historias documentadas de abuso. Sin embargo, en el largo plazo será el poder municipal el beneficiado. Cuando un gobierno como el municipal tiene nulo o escaso grado de maniobra para construir, para bien o para mal, su propia política pública precisamente porque depende exageradamente de ingresos que le son transferidos –frecuentemente etiquetados y con poca libertad de libre asignación– no tiene grado de maniobra. Y tanto el liderazgo político se ve frustrado para llevar adelante reformas e innovaciones como la sociedad confirma su percepción de que poco les importa el pueblo a las autoridades municipales. El principal impacto que puede tener la reelección consecutiva es construir una hacienda pública más sólida, pero también más autónoma que haga que puedan instrumentarse políticas públicas que reflejen mucho mejor las necesidades locales. Toca a la sociedad convertir a esa autonomía financiera en una autonomía democrática con contrapesos.

No existen o, al menos, no se conocen masivamente estudios que analicen de una manera seria el impacto de la reelección en las haciendas públicas municipales. El contrafactual (qué hubiera pasado si se hubieran podido reelegir) es todavía un enigma con todo y la evidencia disponible para otros países. Lo que sí es posible afirmar es que cuando un gobierno no ha podido, por la razón que fuese, construir una ciudadanía o legitimidad contributiva de tipo tributario a través de impuestos como los de la propiedad, las opciones de recaudar se limitan a nichos de recaudación potencial de tipo no tributario.

Ahí está el ejemplo de áreas o actividades de tipo turístico que dependen de la afluencia de personas ajenas al municipio y que por tanto no tienen un costo político. El ejemplo más claro es el Museo de las Momias en la ciudad de Guanajuato ¡El Museo recauda poco más de la mitad del predial! (ver Smith y Revell, 2010).

El futuro de la hacienda pública muy seguramente tendrá dos trayectorias de crecimiento, vía tributaria y no tributaria. La alternativa entre ambas lo definirá la magnitud y madurez de las instituciones democráticas formales e informales, de qué tanta ciudadanía y democracia contributiva se goza (ver Gehlbach, 2010).

El autor es profesor de posgrado del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, consultor internacional de finanzas públicas municipales y presidente y director general de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, A.C.

Bibliografía

Gehlbach, Scott, "Representation Through Taxation: Revenue, Politics, and Development in Postcommunist States," Cambridge University Press, Cambridge Studies in Comparative Politics, 2010, p.p. 216.

Smith, Heidi Jane M. and Keith D. Revell, "Micro-Incentives and Municipal Behavior: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico," World Development, Vol. 77, 2016, pp. 231-248.