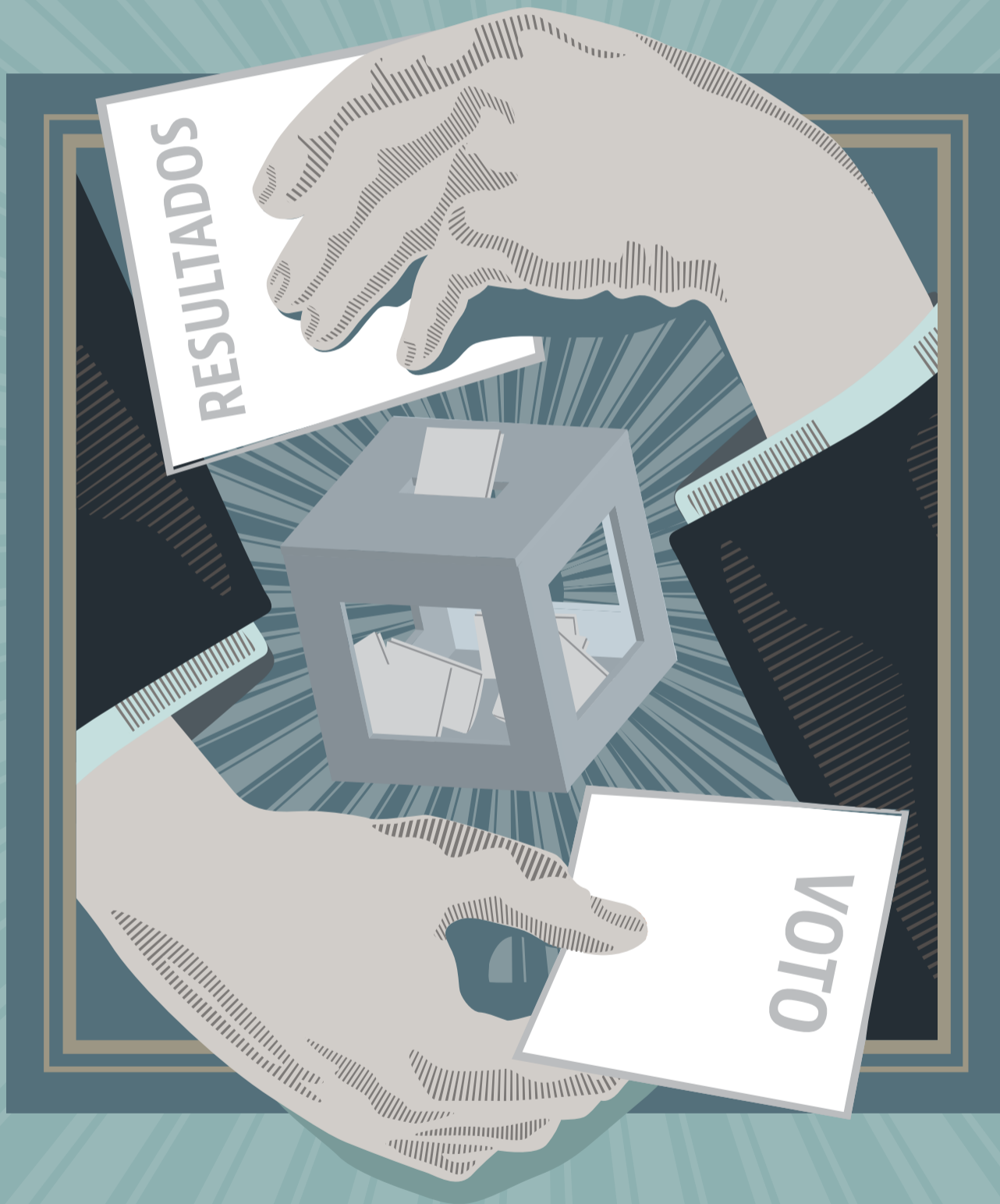


REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?



LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN EN LA CALIDAD DE LOS GOBIERNOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL



GABRIELA ALARCÓN | @GabyAlarcon

Directora de Desarrollo Urbano, IMCO

Se ha dicho muchas veces que la reelección servirá para que los alcaldes den mejores resultados al tener que ganar el voto de la ciudadanía para mantenerse por más tiempo en el poder. Sin embargo, algunas veces la teoría no concuerda con la realidad. ¿De qué depende que ésta se cumpla o no, especialmente cuando hay circunstancias tan distintas en los municipios del país y del mundo? Por ejemplo, un político puede comportarse de manera distinta cuando el electorado tiene acceso o no a la información sobre su gestión, cuando enfrenta una oposición más o menos fuerte, o bien, cuando puede reelegirse o ya llegó al límite de su mandato.

Se cree que si un alcalde logra demostrar un buen desempeño durante su gobierno será más fácil conseguir su reelección. Sin embargo, no es claro si así sucede en la realidad ya que un político puede aumentar el gasto público durante el año electoral para dinamizar la economía local, o bien, hacer un uso ilegal de los recursos para comprar votos. Tampoco es claro qué tipo de reformas o políticas públicas aumentan o disminuyen el número de votos de la ciudadanía. Entender esto resulta útil tanto para los alcaldes elegibles a un segundo mandato como para sus opositores políticos.

Algunos estudios empíricos han intentado encontrar cuáles son los factores que, de manera significativa, ayudan explicar dos fenómenos directamente relacionados: 1) si la reelección deriva en mejores gobiernos locales y, 2) si una mejor gestión de gobierno aumenta la probabilidad de que los alcaldes sean reelectos. Veamos qué dice la experiencia internacional y qué lecciones podemos extraer para que esta figura sirva para generar los cambios deseados en México.

Efectos de la reelección sobre la calidad de los gobiernos

Para evaluar el desempeño de los gobiernos locales los estudios analizados utilizan variables como el nivel de corrupción, la inversión en infraestructura, la provisión de servicios públicos y el gasto social. Asimismo, para medir los niveles de esfuerzo y habilidades de los gobiernos locales se analizan variables como aumento de impuestos, gasto y dinamismo de la economía local. A continuación se describen los hallazgos más relevantes de dichos estudios.

Brasil

Brasil ha sido un caso ampliamente estudiado ya que introdujo la reelección municipal en 1997, por lo que junto con México es de los pocos países en el mundo que han adoptado esta figura en tiempos recientes. La evidencia sobre los efectos de la reelección en ese país en la calidad de los gobiernos es mixta, particularmente en el área de la corrupción. Un estudio que analizó los montos asociados a irregularidades en el uso de recursos municipales reportados por la Auditoría Federal,¹ en municipios administrados por alcaldes con y sin posibilidades de reelección, encontró que el incentivo de la reelección es suficiente para limitar las conductas corruptas de los alcaldes.² Sin embargo, existe una diferencia significativa entre los alcaldes con posibilidad de reelegirse y los que no pueden (en su segundo periodo), donde los últimos resultaron significativamente más corruptos. En promedio éstos presentaron 28% más irregularidades en el uso de recursos que fueron detectadas por la Auditoría Federal, respecto a los demás alcaldes. Otro hallazgo es que los efectos positivos de la reelección son mayores en los municipios electoralmente más competitivos.

Sin embargo, otro estudio encontró evidencia en el sentido opuesto: los alcaldes que tienen la opción de reelegirse por un segundo periodo tienen más incentivos a ser corruptos cuando la recompensa es muy grande o cuando la posibilidad de castigo es muy baja.³ De acuerdo con los autores esta situación se agrava cuando la competencia por el puesto es cerrada, ya que tienden a ofrecer a los votantes transferencias ilegales para mantenerse en el cargo.

A pesar de las diferencias, ambos estudios coinciden en que uno de los elementos clave para controlar el aumento en la corrupción de los alcaldes, sin importar si pueden o no reelegirse, es la presencia de medios de comunicación locales. Mientras que la diferencia en el número de irregularidades entre el primer y segundo término de los municipios con radio o periódico local es de solo 2.5%, en los municipios sin radio o periódico local la diferencia aumenta a 10%.⁴

Además, el número de irregularidades cometidas por los alcaldes y detectadas por la auditoría está negativamente correlacionado con el resultado de la elección.⁵ El efecto es mayor a medida que la información se publica más cerca de la fecha de votación. Es decir, los electores sí castigan a los corruptos no votando por ellos, sobre todo si se descubre un escándalo en el mismo año.

Así, la información disponible sobre la gestión de los gobiernos muestra que la reelección es una condición necesaria mas no suficiente para romper el círculo vicioso de la corrupción. Ambos estudios coinciden en la importancia de fortalecer el sistema institucional local de contrapesos y las capacidades de los órganos de fiscalización.

En cuanto a los efectos de la reelección sobre los niveles de endeudamiento, existe un mayor consenso que en el caso de la corrupción. Cabe aclarar que la información disponible únicamente permite comparar a los gobiernos municipales brasileños que pueden reelegirse con los que no. Es decir, no existe información que

1. Las irregularidades consideradas son desvío de fondos, proceso de licitación y sobrepresos.

2. 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.

3. Carlos Pereira, André Melo Marcus y Carlos Mauricio Figueiredo, "The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports." *Political Research Quarterly* 62, no. 4, 2009, pp.731-44. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25594443>.

4. Claudio Ferraz y Frederico Finan, Op. Cit.

5. Carlos Pereira, André Melo Marcus y Carlos Mauricio Figueiredo, Op. Cit.

.....

permita analizar este fenómeno antes y después de que se introdujera la reelección municipal. Tomando en cuenta esta limitación, Klein (2010) encuentra evidencia sobre una tendencia a que los alcaldes que buscan reelegirse se endeudan 3% más en el año electoral respecto a los años no electorales. Al comparar a los alcaldes que pueden reelegirse con los que no, en los primeros se observa un endeudamiento de 5% por encima de los segundos.⁶

Estados Unidos

En Estados Unidos también se han analizado los efectos de la reelección y los límites a los periodos de las administraciones locales. Alt, Bueno y Rose (2011) analizaron a los gobiernos estatales de ese país durante el periodo 1950-2000. La información que utilizaron para medir una buena gestión son: el crecimiento económico, el nivel de impuestos y del gasto, así como los costos de la deuda. Los principales hallazgos son que existen diferencias significativas en el desempeño de los gobernadores que pueden reelegirse y los que no, donde los que pueden ser reelectos suelen esforzarse más en beneficio de los votantes.⁷ Además, observaron un efecto similar en rendición de cuentas.

Al controlar por los gobiernos donde hay límites a la reelección y donde no los hay, se encontró una diferencia en las capacidades de los gobernadores para realizar una mejor gestión. Quienes llevan más tiempo en el poder son, en promedio, más competentes. Los autores explican estas diferencias tanto por la autoselección de haber sobrevivido en el poder como por su mayor experiencia en el cargo.

En su análisis observaron que el crecimiento económico es mayor y que los impuestos, gasto y costos de la deuda son menores con las administraciones de gobernadores que pueden reelegirse (comparado con los que no pueden). Esta misma tendencia observaron en los gobiernos que llevan dos o más periodos en el gobierno en comparación con los que están en su primer periodo.⁸

Una de las conclusiones principales es que, conforme los estados han ido ampliando el número de periodos de gobierno para los que pueden reelegirse (de uno a dos), la ciudadanía ha utilizado a las elecciones como herramienta para erradicar a los gobernadores que no dan resultados. Asimismo, conforme ha aumentado el tiempo promedio de los gobernadores en su cargo, las capacidades han aumentado de tal forma que incluso se ha contrarrestado el efecto de un menor esfuerzo que se observa en los gobiernos que ya no pueden reelegirse.

Elementos que aumentan o reducen la probabilidad de reelección

Se ha argumentado que los votantes con acceso a información sobre el desempeño de sus gobiernos utilizan el voto como un mecanismo de rendición de cuentas. Por ejemplo, el electorado es altamente sensible a los escándalos de corrupción. Sin embargo, los votantes también responden a factores que pueden dar la ilusión de un buen gobierno cuando realmente no lo es. Algunos alcaldes suelen aumentar el gasto con fines electorales que se disfraza de política social. Sin embargo, no es claro si los votantes

6. Se utilizó información electoral y fiscal de 5,406 municipios brasileños y se aplicó el método econométrico de "diferencia en diferencias" así como regresiones logísticas. Los resultados encontraron evidencia sobre la existencia de ciclos presupuestales políticos aunque con distintos niveles de magnitud y consistencia.

7. James Alt, Ethan Bueno de Mesquita y Shanna Rose, "Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits", *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 1, January 2011, pp. 171-186

8. Ibid.

.....

responden a las variables económicas y financieras tales como la salud en las finanzas públicas o las reformas regulatorias. A continuación se detallan los hallazgos más relevantes de los estudios sobre los determinantes de la reelección.

En el caso de Brasil se encontró que a mayor corrupción –medido como el número de violaciones reportadas en las auditorías– se reduce la probabilidad de reelección.⁹ Sin embargo, esto depende de la intensidad de dichas auditorías así como del momento en que se publican dichos informes: si es antes de la elección (hasta un año antes) tienen más efecto que si se publica con poco tiempo o con demasiada anticipación. Otro elemento importante es que la duración de las campañas también tiene un efecto considerable, en donde las más largas incrementan la probabilidad de que el alcalde se reelija.¹⁰

Dos estudios más encontraron que los alcaldes que aumentan el gasto durante el año electoral tienen mayores oportunidades para ser reelectos. Sin embargo, este efecto solo aplica cuando el gasto se realiza dentro de los límites aceptados por los votantes.¹¹ Además, al separar por tipo de gasto, los votantes suelen premiar a los alcaldes que durante todo su mandato tuvieron un mayor gasto en capital (inversión), así como los que aumentaron el gasto corriente durante el año electoral.¹² Respecto a los ingresos fiscales, también se encontró que existe un impacto positivo en la probabilidad de reelección derivado de una mayor recaudación de impuestos.¹³ Este resultado podría asociarse con el hecho de que los gobiernos locales que son más capaces entienden la importancia de convencer a los contribuyentes de que paguen sus impuestos a cambio de un buen manejo de los recursos y una mayor inversión en bienes y servicios públicos.

En el caso de EUA, un estudio de McKnitt (2010) sobre alcaldes analizó las políticas públicas que más valora el electorado de las grandes ciudades de ese país.¹⁴ Aunque es uno de los pocos estudios que existen sobre reelección local, analiza de manera amplia cuáles son los determinantes para el éxito electoral de los alcaldes. El estudio busca entender cómo la ciudadanía premia o castiga con su voto a un alcalde, a partir de las características personales del político y de su desempeño en el cargo. Así, se utilizaron variables como la edad del alcalde, raza, religión, mejoras en infraestructura física, provisión de servicios sociales, cuidado del Estado de Derecho y solución de problemas financieros.

9. Claudio Ferraz y Frederico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes", *The Quarterly Journal of Economics*, Mayo 2008, pp 703-745.

10. Carlos Pereira, André Melo Marcus y Carlos Mauricio Figueiredo, *Op. Cit.*

11. Fabio Alvim Klein, "Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil", *Revista de Administracao Pública*, vol.44, no.2, Rio de Janeiro, Mar-Apr 2010.

12. Sergio Naruhiko Sakurai, Naercio Aquino Menezes-Filho, "Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities", *Inspira*, 2008.

13 *Ibid.*

14. Andrew Douglas McKnitt, "Tenure in Office of Big City Mayors", *State & Local Government Review*, Vol. 42, No. 1, April 2010, pp. 36-47.