

Condicionantes de la reelección en el gobierno municipal: análisis del diseño institucional en México

José Luis Estrada Rodríguez*

Introducción

El gobierno municipal es una figura de gobierno promulgada durante la conquista española en 1519 por Hernán Cortés, desde sus inicios se caracterizó por su sumisión, dependencia y centralismo. Avanzar hacia la democratización requiere identificar las limitaciones institucionales, dilemas y condicionantes de la representación política que advierte la recién aprobada Reforma Política que restauró la reelección consecutiva de los presidentes municipales, síndicos y regidores.¹

Empero, uno de los principales problemas de la reelección municipal es la dificultad de establecer un diagnóstico certero para los más de 2 mil ayuntamientos que hay en México; con una gran diversidad en torno a sus capacidades y características (Dworak, 2010); de igual forma otra de sus vicisitudes estriba en la diversidad de leyes estatales que regulan la actividad de los gobiernos municipales y que habrán de generar inconsistencias. Incluso el periodo de gobierno en algunos estados de la República es de cuatro años, mientras que en la mayoría es solamente de tres. Lo mismo sucede en el sistema electoral municipal que adquiere diversos matices y diferencias sobre la manera en la cual se reparte el poder después de efectuadas las elecciones locales.

* Doctor en Ciencias Sociales, actualmente realiza una estancia posdoctoral en la UNAM; profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, correo: luisholly@yahoo.com.mx

¹ En la Reforma Política aprobada el 10 de febrero de 2014 se reforman los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución, y permitirá la reelección consecutiva de senadores y diputados del Congreso de la Unión, presidentes municipales, síndicos y regidores; así como los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En este trabajo sólo se aborda la reelección consecutiva en el ámbito municipal.

Aun cuando se han dado transformaciones e innovación dentro de sus prácticas de gobierno, como demuestran numerosos estudios realizados: Cabrero y Arellano (2011), Merino (2007), Ramos y Aguilar (2009), Sosa (2012), entre otros; existen nuevos retos y desafíos por la transformación del mandato limitado a un mandato con posibilidad de ampliación del periodo de gobierno de manera consecutiva. Las reformas al artículo 115 constitucional le han dado una mayor libertad y apertura en torno a sus funciones; sin embargo no se ha cambiado el tema de fondo: la representación política de sus miembros. A excepción de la adición al artículo 115 constitucional que en 1977 permitió la representación proporcional en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes. Posteriormente se eliminó esta restricción y en 1983 se extendió dicha prerrogativa a todos los gobiernos locales del país.

La democratización del ámbito municipal en México es reciente. La décima reforma al artículo 115 constitucional, promulgada en 1999, otorgó el carácter de gobierno al ámbito municipal que anteriormente sólo fungía como administrador. Por ello, con la reciente restauración de la reelección consecutiva aprobada en el Congreso es una de las vías para avanzar en la democracia municipal y establece un amplio reto en torno a las características que adoptará dicho modelo de gobierno, donde estaba proscrita la reelección desde 1933. Con este nuevo cambio a la Carta Magna, la institución municipal requiere modificaciones sustanciales en sus mecanismos representativos y transformar su relación entre gobierno y ciudadanos; así como enfrentar sus limitaciones.

Dichas condicionantes están basadas en el modelo adoptado del gobierno local, producto del sistema político mexicano que heredó el centralismo, paternalismo, falta de rendición de cuentas y la creación de mayorías partidistas dentro del cabildo que impiden una verdadera deliberación de los asuntos públicos; entre otros temas que pretenden abrirse a discusión.

Es importante señalar que los trabajos que abordan el tema de la reelección municipal se han centrado en el debate en torno a sus planteamientos teóricos y contexto histórico; en tanto, la aportación que se propone en estas líneas está basada en mejorar la representación, para garantizar la discusión dentro del cabildo, deliberación, rendición de cuentas y establecer una representación efectiva dentro del cabildo; para que en consecuencia se mejore la calidad democrática del gobierno municipal.

Por tanto, bajo estas premisas, el objetivo es describir las características del gobierno municipal, en miras a la reelección aprobada por la Reforma Política en 2014 y que permitirá a las autoridades municipales electas: presidente municipal, síndicos y regidores, la restauración de la reelección consecutiva.² Asimismo se pretende mostrar los posibles escenarios y condicionantes del esquema institucional sobre el cual está soportado el gobierno local actualmente; y sobre los cuales se propone establecer propuestas.

Contexto histórico

El punto de partida para entender la imposibilidad de que los representantes puedan contender en el mismo cargo de manera consecutiva, no sólo de los gobiernos municipales; sino en todos los ámbitos de la representación política en nuestro país en la revisión histórica. En 1929 se formó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), propuesto por el entonces presidente de la República Plutarco Elías Calles; como un mecanismo para la distribución y concentración del poder en un partido. Sirvió también como una forma de institucionalizar la política y la renovación de los cuadros y élites en el poder. En un partido nuevo era necesario que se lograran distribuir los cotos de poder, así como establecer una dispersión de quienes recibían la encomienda partidista en las cámaras legislativas, y cargos ejecutivos de gobernadores y presidentes municipales, (Tovar, 2010).

² Hasta antes de 1933, sí existía la reelección consecutiva en todos los cargos de representación política en México. Por lo cual debemos hablar no sólo de una aprobación de la reelección, sino más bien de la restauración de dicha prerrogativa política.

Por tanto, impedir la reelección directa o inmediata a partir de 1933, permitió concentrar el poder en el Ejecutivo Federal, el presidente de la República y establecer un mecanismo de renovación que otorgaba el control al partido. Aun cuando no existió formalmente la reelección desde este año, el PNR, que cambió su nombre en 1938 por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM); y posteriormente se refundó en 1946; por el Partido Revolucionario Institucional como se le conoce hasta la fecha; siempre existió el incentivo para los políticos que militaban dentro del partido, de seguir en el poder y ocupar un cargo. El partido hegemónico logró una gran lealtad por parte de sus miembros, que era pagada por medio de nombramientos y espacios de poder suficientes para compensar la no reelección consecutiva.

En general podemos decir, que aunque muchos políticos no podían extender su poder dentro de la legislatura, o bien dentro de un cargo como gobernador o presidente municipal; sí obtenían otros cargos; siempre y cuando fueran leales al partido y a los designios del presidente. Hasta antes del 2000 que se tuvo una alternancia electoral en el Poder Ejecutivo, el presidente de la República era también el jefe del partido. Por supuesto, la alternancia electoral inició en los municipios y se extendió a las gubernaturas; en ese gran abanico de lucha de fuerzas el tema de la no reelección del mandato en el gobierno local resultó una medida desfasada e inútil para los propósitos electorales y políticos de las élites en el poder; porque la oposición logró obtener victorias y gobernar municipios y estados de la República Mexicana.

Además, ante la creciente crisis de la representación política la discusión en torno a la reelección se abrió desde la década de los ochentas, y en el 2009 el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, propuso una Reforma Política para garantizar la reelección inmediata a los legisladores federales, sin embargo no fue aprobada. La discusión en torno a la reelección de los legisladores en el Congreso, está fuertemente discutida y documentada (Medina, 2010; Poiré, 2005;

Dworak, 2003;), no así la reelección municipal sobre la cual son pocos los trabajos y la profundidad de sus aseveraciones; por lo cual este trabajo es relevante para tal propósito.

Dos visiones sobre la reelección

El debate en torno a la reelección en México se ha desarrollado a partir de dos posturas; quienes están a favor y en contra. Es decir, el tema adquiere una visión contrapuesta y lo que pretende este trabajo es describir ambas para que se logre establecer un mecanismo de análisis y discusión por parte de los tomadores de decisiones; así como establecer pautas de propuestas para mejorar la institución municipal a la luz de sus contradicciones, limitantes y condicionantes en torno a la reelección consecutiva. La reelección es consecutiva cuando se permite que el ocupante del cargo compita para retenerlo en el periodo siguiente. En el caso de México la mayoría de los municipios tienen un periodo de 3 años; aun cuando han ocupado el mismo cargo muchos políticos, esto no ha sido de manera consecutiva.³

Los argumentos a favor de la reelección establecen una búsqueda de la eficiencia legislativa, pero también el rescate de la representación política, por el descrédito de los políticos en torno al “puente roto”, entre los representantes y los representados. Pero, también se plantea que la reelección podría garantizar al menos los siguientes mecanismos de control y mejora en torno al papel de los representantes: a) Profesionalización de las carreras políticas, b) Estabilidad política y legislativa, c) Fortalecer la representación y la democracia, d) Garantizar proyectos de largo plazo, e) Incrementar la eficacia de los políticos y el papel de los partidos políticos con el pueblo (Lacalle y Rivera, 2014: 7).

Actualmente, existen varias limitaciones y contradicciones que pesan sobre la representación municipal. El informe sobre *Nuestra Democracia en América*

³ Los gobiernos municipales se rigen bajo un esquema de gobierno de 3 años, sin embargo hay tres estados donde el periodo de gobierno es de cuatro años: Coahuila, Veracruz, e Hidalgo.

Latina, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2010, muestra que los ciudadanos creen poco en quienes los gobiernan y sus representantes. Esta crisis de representación se hace más evidente en el ámbito municipal, por la falta de rendición de cuentas de las autoridades que forman el ayuntamiento. El municipio mexicano como estructura de gobierno se ha quedado rezagado en torno a cambios y modificaciones realizadas al sistema político mexicano.

Se piensa que la reelección en México permitirá establecer un mecanismo de control sobre los representantes, como ocurre con los councils en Estados Unidos. Sin embargo, es por supuesto distinto; porque en EU, existen elecciones primarias donde los miembros de los partidos, los militantes; pueden elegir a sus representantes. En el caso de nuestro país no ocurre así, las designaciones de los miembros de la planilla ocurre como producto de la negociación entre el partido político y el candidato a la presidencia municipal. La mayoría de las ocasiones, están representados los distintos sectores y opera como una cuota de partido para los sectores de mujeres, jóvenes, obreros y demás filiales partidistas.

El escaso interés por el funcionamiento de los órganos de representación en el ámbito municipal en México, obedece a que durante muchos años no se concibió un sistema político como una democracia pluralista y representativa, sino a partir del monopolio del partido de Estado y la intermediación de la estructura corporativa. Por tanto, la democracia y la representación son temas de reciente análisis y discusión en México. La alternancia electoral del 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dejó la Presidencia de la República en manos del Partido Acción Nacional (PAN), evidenció las inconsistencias del sistema electoral disimulado por control que se mantuvo durante muchos años, el centralismo político que, bajo el partido único, monopolizaba la integración de los órganos representativos y limitó el florecimiento de la división horizontal y vertical de poderes. Recientemente la vuelta al poder del PRI a nivel Federal, con el

presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018), abre un escenario de optimismo para garantizar cambios y modificaciones, junto con las reformas estructurales de tercera generación que deben privilegiar el avance hacia la calidad de la democracia.

Como consecuencia de la fragmentación del poder y de la pluralización de la representación, se está abriendo la discusión en torno a la democracia local, alternativamente a las reformas del artículo 115 constitucional se busca ampliar el papel de los gobiernos municipales. Existen propuestas inconclusas como la ampliación del mandato a 4 años, así como reformas en el sistema electoral para garantizar candidaturas uninominales de los miembros del cabildo, entre otras.

La problemática sobre la cual planteamos el análisis macro de la representación municipal en México, se centra en describir el sistema electoral municipal que prevalece en los 31 Estados de la República, se excluye al Distrito Federal porque cuenta con un sistema de gobierno centralizado en un Jefe de Gobierno, 16 jefes delegacionales por igual número de delegaciones y una asamblea legislativa. El sistema de elección que prevalece en todo el país, se basa en una elección por planilla. La representación municipal se configura mediante la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos, que van en una sola lista, cerrada y bloqueada donde no existe posibilidad para que los ciudadanos escojan quiénes serán sus representantes; porque eso se establece mediante acuerdos en las cúpulas partidistas que postulan a los candidatos.

Con la reelección se espera garantizar un espacio más responsivo por parte de los alcaldes, regidores y síndicos; porque la falta de una reelección los puso en un escenario muy cómodo, incapaces desde los mecanismos institucionales de garantizar la representación de las demandas y la imposibilidad de veto para el presidente municipal, Dworak *et al* (2011). Una calidad democrática en el ámbito local implica mayor deliberación, contrapesos dentro del cabildo y establecer mecanismos de reciprocidad entre los miembros del cabildo.

La hipótesis que sustenta este trabajo se basa en proclamar que es necesario establecer modificaciones al sistema electoral municipal, mediante incentivos que garanticen la responsividad de los representantes, basados en la Teoría del Agente-Principal (TAP) del nuevo institucionalismo económico, como una vía para alcanzar la calidad de la democracia en el gobierno municipal. Se entiende como responsividad a la representación sustantiva. Es decir, cuando las demandas de los ciudadanos se ven efectivamente cumplidas y de acuerdo con Pitkin (1967 [1985]), existen una corresponsabilidad en sus acciones. Uno de los mecanismos para este ejercicio es la rendición de cuentas que en el caso de México no está definida y sobre la cual se precisa establecer mecanismos correctivos para tal efecto; así como eliminar los incentivos perversos que constituyen conductas como el clientelismo, paternalismo, compadrazgos políticos y compra de votos que podrían acentuarse con la reelección.

Actualmente, podemos transpolar la crisis de la representación a nivel nacional a la esfera local, porque existen contradicciones torno a la representación de los regidores, quienes forman parte de un cuerpo edilicio al que los ciudadanos exigen cuentas y consideran que debiera ejercer un espacio deliberativo, de contrapeso al Ejecutivo municipal y garantizar con ello atender sus demandas y garantizar la rendición de cuentas a nivel municipal. El problema está en el diseño institucional sobre el cual se sustenta el gobierno local, porque continúa vigente el sistema electoral heredado del régimen anterior a la transición política, sustentando caciquismos, corrupción, compadrazgo y clientelismo político propios del Siglo XIX. Por tanto, se plantea a la reelección como un mecanismo correctivo de la representación política.

La reelección como correctivo de la representación

La representación política de los ciudadanos está en entredicho en el caso del municipio mexicano, porque no existe un esquema institucional que permita un

mayor margen de acción para exigir a sus autoridades resultados y actuar en atención a sus demandas.

“El gobierno municipal asume un rol pasivo en la rendición de cuentas uno interno que atañe a la relación del municipio con sus ciudadanos, uno externo que alude a vínculo del municipio con sus ciudadanos y un tercero también externa que se refiere a la relación entre el municipio con otras entidades gubernamentales en tanto estatales como federales” (Cejudo, 2010:137).

Por su parte los regidores se encuentran imposibilitados de actuar a favor de sus votantes, porque las reglas institucionales no les permiten desarrollar ni obedecer el mandato que les otorgaron sus votantes. Sólo el alcalde tiene capacidad de ejecutar acciones. El papel de los síndicos es distinto, su función está delimitada en las leyes orgánicas de cada estado, pero fundamentalmente operan como abogados del ayuntamiento, representan a este ámbito de gobierno y no tienen trabajo en comisiones, ni emiten dictámenes como lo hacen los regidores para aprobar un tema que tiene injerencia para los ciudadanos.

En principio, en México la integración de la mayoría de los más de dos mil cuatrocientos ayuntamientos, a excepción de los electos por usos y costumbres, se eligen mediante una planilla bloqueada y cerrada. Existen otros casos que se consideran la excepción y sobre los cuales se abundará, pero en general el sistema electoral prevalece. Es decir, en las elecciones se vota por el presidente municipal, el síndico y los regidores, todos ellos en una misma planilla. Muchas veces se conoce en las campañas electorales la figura del alcalde electo, pero nunca figuran los nombres de los regidores quienes finalmente son también representantes ciudadanos y electos por el voto ciudadano. Lo mismo sucede con los síndicos, aunque su función está acotada a la representación legal del municipio, más allá de la representación de los ciudadanos.

Esta planilla bloqueada y cerrada, representa una contradicción; porque contraviene las disposiciones constitucionales en torno al derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes, miembros del gobierno local. Quiñonez

(2011), sostiene que el sistema electoral restringe la posibilidad de que los ciudadanos elijan a sus representantes, los regidores; dado que la planilla es formada por los partidos políticos. Además si algún ciudadano no desea votar por un regidor que está dentro de la planilla, es imposible que otorgue su voto sólo a favor del candidato a presidente municipal. El sistema político autoritario como Nohlen (2004), caracteriza a nuestro país hasta antes de la alternancia en el 2000, podemos decir que todavía subsiste en el ámbito municipal.

Este sistema, sostiene Quiñonez (2011), convierte en la práctica, las elecciones en un ejercicio de elección indirecta o con intermediarios; porque son los partidos políticos quienes eligen la planilla, controlando el acceso a las listas y despojando a los electores de la capacidad de elegir a sus representantes de forma popular y directa como lo marca el artículo 35 constitucional. La representación bajo este principio no es controlada por los ciudadanos, como advierte la teoría democrática, sino que resultan ser los partidos políticos quienes tienen el control de la representación y el sistema electoral, que determina las reglas del juego. Así ocurre hasta la fecha.

Al respecto Pérez (2008), sostiene que el diseño institucional no es favorable a la rendición de cuentas, al contrario; otorga fuertes poderes al presidente municipal, producto del centralismo y el presidencialismo prevaleciente en el sistema político mexicano. El cabildo, el órgano de deliberación donde se aprueban los acuerdos y decisiones para los ciudadanos, es un órgano que tiene poca capacidad institucional para servir de contrapeso a las decisiones de los presidentes municipales. Esto sucede porque los regidores provenientes del mismo partido del gobernante tienden a aprobar todas las iniciativas de éste y los regidores de minoría no tienen la fuerza necesaria para ejercer el contrapeso político efectivo.

Moreno (2008), establece varios problemas derivados de la incapacidad de los ciudadanos por exigir cuentas a los regidores, porque los regidores de

oposición o que llegan al poder por la vía plurinominal, establecida en el sistema electoral, no ejercen contrapeso en el poder del presidente municipal. A estos regidores les encargan las comisiones menos importantes y están sujetos al ejecutivo municipal por medio de mecanismos informales de control, así como canonjías que reciben si actúan favorablemente a sus designios y se castiga votar en contra de sus iniciativas bienes materiales o simplemente al ser tomado en cuenta para las actividades cotidianas como inauguración de obras, ceremonias, viajes y recorridos que exige la función edilicia.

La representación minoritaria, de oposición; vía regidurías plurinominales no ejerce un papel determinante, porque no existe deliberación en el cabildo y su alcance como vigilante y contrapeso del poder es inexistente.⁴ La incorporación de los regidores plurinominales o de oposición, se consideró como un elemento para controlar y corregir las fallas en la democracia local, pero no fue así. Actualmente los regidores de oposición tienen un papel muy acotado, por el “mayoriteo” que se ejerce dentro del cabildo, a favor del partido en el poder.

Si bien en la formación de los gobiernos municipales se planteó la figura de regidores como cercanos al pueblo y a los intereses ciudadanos, actualmente esta visión es inexistente. Ante esta situación que se describe de manera general, los ciudadanos consideran que la representación de sus intereses y atención sus problemas es nula; además que se privilegia la falta de rendición de cuentas por parte de los regidores con el electorado, por falta de mecanismos para ello. Ramos (2007), se suma a este diagnóstico. Establece que la fragilidad normativa de las administraciones municipales es insuficiente y obsoleta. Además, existe en muchos gobiernos locales improvisación y falta de capacidad institucional para solucionar los problemas.

⁴ Ugalde (2000), le denomina a esta limitante, “responsabilidad invertida”, es decir; los regidores deberían establecer mecanismos de control sobre el presidente municipal y no al revés, como ocurre en la realidad.

La representación históricamente ha pasado del mandato imperativo al mandato libre, los representantes tienen libre albedrío para actuar en favor de los ciudadanos, con la limitante de llegar a acuerdos entre los integrantes del cuerpo edilicio, en el cabildo, órgano de deliberación del ayuntamiento para los asuntos públicos. Podemos decir que la representación está avalada, en la figura del presidente municipal, el síndico y a través de los regidores tanto de mayoría relativa como de representación proporcional; pero lo que no está garantizado es que las demandas sean atendidas y que se imponga el criterio del beneficio colectivo.

Desde la visión institucional, la institución municipal debe transformar sus directrices marcadas en las reglas escritas y no escritas del sistema político municipal; porque producen efectos que están afectando a la representación. En un diagnóstico de las fallas de la representación, podemos encontrar que el presidente municipal sigue utilizando recursos como el clientelismo, fomentando cacicazgos regionales y un exacerbado presidencialismo local, propio del siglo pasado. Incluso podemos decir que se configuran dictaduras municipales por la falta de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas de los alcaldes hacia los propios regidores en primera instancia y hacia los ciudadanos.

“Los ayuntamientos funcionan con una visión cortoplacista y oportunista, donde sus integrantes favorecen acciones que les den resultados individuales, en el corto plazo, dada la carencia de normas que los premien o castiguen en el largo plazo”, (Guillén, 2004).

Como se ha expuesto existen mecanismos institucionales como el sistema electoral, así como los intereses de los partidos políticos que configuran las fallas de representación política. Es decir, la posibilidad de que los ciudadanos puedan subir sus demandas a la deliberación plena en el cabildo, se interprete su voluntad e intereses; y que los regidores puedan recibir estos ordenamientos y logren tomar una decisión acertada y consensada para el beneficio de los ciudadanos. A partir de este planteamiento, se configuran varias hipótesis: Esta ausencia de

interpretación fiel de los designios ciudadanos puede tener su origen en distintos factores políticos, sociales y culturales.

Para el análisis de los problemas vinculados con la imposibilidad de la representación, que son finalmente intereses de los actores, partimos de varios supuestos que la TAP establece: existen incentivos contrapuestos para que los regidores actúen de manera responsiva, así como mecanismos institucionales dentro del sistema electoral municipal que funcionan como freno para ejercer un representación efectiva. En la teoría, el principal es el ciudadano y el agente el representante que debe atender a los intereses de su representado, so pena de ser suplantado o relevado por otro, como sucede en las empresas, pero en la política no.

En vías de una posible solución, actualmente se discute sobre la calidad de la democracia y sobre el gobierno representativo que permita ejercer un esquema “responsivo”, es decir, en términos de Pitkin (1967[1985]) velar por los intereses de los representados. Un mecanismo para garantizar que los regidores actúen en beneficio de los ciudadanos, es a través de la deliberación y discusión dentro del cabildo, creando incentivos para el desarrollo de sus actividades.

La deliberación como mecanismo de representación

Un mecanismo derivado del mandato que es la deliberación; y junto con este término surge la democracia deliberativa. Con este concepto, los representantes deben privilegiar la comunicación, el diálogo y que se imponga en toda decisión la discusión sobre los argumentos y no los votos. Esto significa que en un cabildo, para garantizar una deliberación y efectiva representación de los intereses de los votantes; debe existir una amplia discusión sobre los beneficios y perjuicios de una acción por parte del gobierno municipal, garantizando con ello que las opiniones de los ciudadanos están representadas en la deliberación pública que se lleva a cabo en el cabildo. “Simplemente no hay democracia donde no hay deliberación,

sea en el seno de la sociedad civil o en el seno del Estado”, (Fernández, 2007:176).

La deliberación se configura como un espacio para garantizar la democracia y por supuesto, la representación efectiva de los políticos que tienen bajo su control las políticas públicas, el presupuesto y la toma de decisiones en el cabildo. Habermas (1999), reconoce la dificultad de actuar de manera vinculante desde el poder y atender las demandas ciudadanas. Establece que es en estas redes de organizaciones y grupos, donde se formulan las necesidades y se privilegia la agenda a atender. Asimismo se elaboran las propuestas políticas concretas que desean dar a conocer a sus representantes; en el caso del gobierno municipal a sus regidores y al presidente municipal.

Asimismo, tomando a Elster *et al* (2001), se considera como imposible que los representantes actúen bajo el esquema de mandato imperativo porque los partidos políticos desarrollan una agregación de intereses muy amplia; así como dispersa en torno a las necesidades de los ciudadanos que votaron por ellos. Por lo tanto, para garantizar un esquema democrático en la toma de decisiones la deliberación tomará el papel de medidor de intereses a partir de la discusión sobre los temas. La agenda de los representantes no será entonces formada por los partidos políticos hacia los cuales vuelven los políticos, sus acciones para garantizar su permanencia en el poder; si no se formará a partir de la fructífera discusión, cooperación y cabildeo de las principales fuerzas.

Este planeamiento, sobre la deliberación como mecanismo para garantizar que los representantes sean responsivos o responsables con sus electores, puede considerarse como un tipo ideal en el estudio de la democracia. Elster *et al* (2001) señalan al menos 4 maneras en las cuales puede incidir la deliberación en torno a la calidad en la toma de decisiones: 1.- Lograr que los resultados de las decisiones resulten superiores en la clasificación de Pareto al permitir mayores soluciones; 2.- Lograr resultados más equitativos en términos de justicia distributiva

proporcionando mayor protección a las partes más débiles; 3.- Conducir a un consenso más amplio sobre cualquier decisión; 4.- Generar decisiones que sean más legítimas (incluso para la minoría).

El planteamiento que es esgrime en esta postura de representación está vinculada de manera directa con la legitimidad en la toma de decisiones. La discusión de los temas antes de votar otorga a los representantes la posibilidad de contender con argumentos y con posturas ideológicas el porqué de su voto; se trata de justificar el voto que emiten en el pleno o en el cabildo a partir de su discusión. Esto convence a los electores de seguir votando por los representantes que se apegan a sus promesas de campaña y que llevan la agenda ciudadana a la discusión; aunque no siempre ganen, por supuesto.

Aunque con los planteamientos anteriormente expuestos, es preciso distinguir la deliberación de la discusión política. Si nosotros tomando un café discutimos no será en la arena de la política, sino en la cotidianidad; la discusión política entraña decisiones que afectan a un gran número de personas. Además, la deliberación es recurre a razones, exponer ideas y sobre todo datos, información convincente; mientras que la discusión entraña planteamientos ideológicos, posturas o sólo se restringe a un mero intercambio de información (Pzeworsky, 2004).

En este punto, la información juega un papel importante porque en el acto de deliberación la información con respecto al tema a discutir garantiza un buen debate y deliberación. Empero si los actores no cuentan con la misma información no se podrá garantizar un proceso de deliberación genuino; porque se sufre el riesgo de que quienes tengan toda la información convencen a los otros o los engañen utilizando el criterio ideológico antes que la razón y el bienestar general de los ciudadanos.

En la arena política por supuesto que se da continuamente una lucha de intereses, entre lo que beneficia a un gran número de personas y las políticas públicas que tienen como destinatarios a un grupo específico. Las creencias de los políticos pueden funcionar como la información a falta d datos concretos sobre los cuales verter su crítica. En el caso de los regidores de un ayuntamiento, que es el caso que nos ocupa, ocurre frecuentemente que no todos los regidores cuentan con la misma información antes del cabildo. Usualmente los regidores de mayoría o pertenecientes a la planilla del presidente pueden tener mayor información, mientras que los regidores de oposición carecen de ella.

Por esa razón, ante el desconocimiento del tema es imposible garantizar que los regidores de un ayuntamiento puedan deliberar para llegar a mejores propuestas, acciones o políticas públicas de beneficio colectivo, consensado y democrático. Los representantes, en el caso del gobierno local, los regidores, requieren contar con igualdad de condiciones al recibir la información y poder deliberar el tomo a ello en el cabildo. Buscar la imparcialidad es una de las premisas que salvaguarda la deliberación.

Empero el camino de la representación nos lleva de inmediato al sistema institucional bajo el cual se rige dicha representación. Tal como sostiene Gargarella:

El sistema político parece tener problemas para alcanzar decisiones imparciales y –probablemente a causa de eso-, experimenta dificultad en ganarse el respeto del público. Conjeturo que tales problemas tiene por lo menos una causa importante: el sistema político (organizado de modo como lo está) no se halla en condiciones de asegurar la plena representación de la sociedad, (Gargarella, 2004:323).

La fórmula para garantizar la imparcialidad está basada en la “representación plena” que postula Gargarella (2004), la cual significa que los representantes tomen las peticiones, los asuntos como si fueran suyos. Asimismo, centrando el análisis en el cabildo, el órgano deliberativo del gobierno local, la comunicación es

un elemento que a privilegiar en la toma de decisiones, porque los grupos políticos pueden impulsar alianzas y negociar; partir de la información propuesta y no sólo turnar los dictámenes a votación. Bajo el esquema institucional que rige a los ayuntamientos en nuestro país, el sistema de planilla cerrada y bloqueada garantiza que si se vota un asunto que promueve el presidente, los regidores de su planilla votarán a su favor, ganando la votación. Cuando el sistema institucional en la asignación de regidores garantiza la mayoría de la representación edilicia, impide el contrapeso legítimo de la oposición. No hay deliberación, sólo mayoriteo en las votaciones.

Puntos concluyentes

La restauración de la reelección consecutiva en el ámbito municipal es un avance incompleto para garantizar la calidad democrática, el actual diseño institucional hace imposible la representatividad plena y el ejercicio de la reciprocidad entre los miembros del cabildo y los ciudadanos que votan por ellos. Si la representatividad de los políticos municipales se define como abstracta, dirigida hacia el bien común y basada en la nación, la sanción electoral de los representados es injusta porque no son los titulares de la soberanía delegada ni se trata de expectativas del mismo orden.

La reelección es un mecanismo democrático necesario para establecer mejores resultados, garantizar la deliberación y el rescate de la representación política en el municipio; pero no suficiente para lograr la conexión entre los representantes y los representados. Exige otros cambios profundos dentro de la institución municipal; como discutir el financiamiento y reglas para evitar volver a los cacicazgos y autoritarismos locales; así como promover una elección territorial.

Si la responsabilidad de los políticos se define de manera sustantiva y se les exige reciprocidad y rendición de cuentas la sanción a través del voto resulta inespecífica; porque no existen los mecanismos para que los regidores o síndicos puedan actuar a favor de sus demandas. La cláusula de gobernabilidad que otorga

mayoría dentro del cabildo al partido en el poder, permite que los presidentes municipales actúen sin contrapeso, por ello; frente a la responsabilidad abstracta la representatividad es un distractor que pone conflicto la receptividad con la eficiencia. Y frente a la responsabilidad sustantiva la representatividad resulta ininteligible e irrealizable.

Asimismo, el sistema electoral municipal requiere modificarse con la restauración de la reelección consecutiva, porque los regidores dentro de un municipio no tienen circunscripción territorial. Por tanto, no tienen un distrito o un espacio territorial a quien beneficiar con sus acciones y gestiones; y para poder solicitar nuevamente el voto, no existe un parámetro o mecanismo que permita evaluar su trabajo dentro del cabildo. El presidente municipal finalmente termina siendo la figura prominente y su papel es ambivalente; porque puede beneficiar a muchos o a nadie de manera directa con las decisiones que se toman en común acuerdo dentro del cabildo.

Frente a estas inconsistencias del modelo institucional la sociedad contemporánea en el municipio se enfrentan a dos alternativas: o bien aprende a vivir con expectativas contradictorias e insatisfacción respecto de los resultados de la política local, o bien reestructuran sus marcos institucionales para hacer posible una democracia de calidad.

Bibliografía

Cabrero, Enrique y David Arellano (2011). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI, 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos Cázares (2009). "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Merino, Mauricio, Sergio Gómez Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas -Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 87 -114.

Dworak, Fernando y María de Lourdes Ramírez (2011). *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes*, Fundación Frederick Naumann, México.

Dworak, Fernando (2010). "Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales" en Fernando Pérez Noriega y Lucero Ramírez León (coords.). *La reforma política, vista desde la investigación legislativa*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 121-152.

Dworak, Fernando (2003). *El legislador a examen*, México, Fondo de Cultura Económica.

Elster, Jon (2001). *La democracia deliberativa*, España, Gedisa, Barcelona.

Fernández Santillán, José (2007). "Ideas sobre la esfera pública" en Mariñez Gargarella, Roberto (2004). *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política.

Guillén, López Tonatiuh (2004). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, ponencia presentada en la Red de Investigación en Gobiernos Municipales IGLOM, septiembre de 2004

Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, España, Paidós.

Lacalle, Marina y Gustavo Rivera Loret de Mola (2014). *Reelección en perspectiva comparada. Ideas para fortalecer la eficacia de la reforma constitucional en materia de reelección*, México, Integralia-Fundación Colosio.

Medina Peña, Luis (2010). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Merino, Mauricio (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra ediciones, México.

Moreno Jaimes, Carlos (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima, Internacional IDEA-Asociación Civil Transparencia.

Pérez Durán, Ixchel (2008). "Efectos del diseño electoral municipal en la formación de poder", *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen XVII, número 2, tercer semestre, pp. 381-423.

Pitkin Fenichel, Hanna (1967 [1985]). *The concept of representation*, University of California, EUA.

Poiré, Alejandro (2005). "Por una democracia de mayor calidad: la reforma política en México" en José Antonio Aguilar Rivera (coord.), *México: Crónicas de un país posible*, México, Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan C. Stokes (2004). "Elecciones y representación", *Metapolítica*, México, octubre, pp.13-29.

Quiñonez, Payán María del Rosario (2011). "Acerca de la planilla bloqueada cerrada y bloqueada para elegir al gobierno municipal", *Sufragio*, revista especializada en derecho electoral, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, número 6, diciembre-mayo, pp. 46-57

Sosa, José (2012). "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México", *Frontera Norte*, México, volumen 24, número 47, enero-junio, pp. 171-192.

Tovar Mendoza, Jesús (2010). "Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México", *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, número 52, enero-abril, pp. 187-206.

Ugalde, Luis Carlos (2000). *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Cámara de Diputados VII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa.