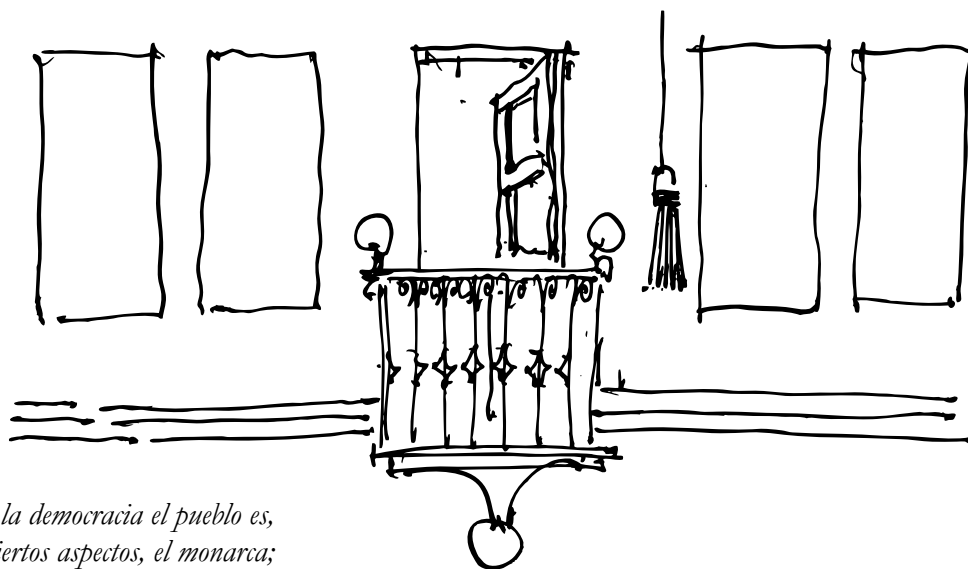


Bajar la democracia al gobierno local, eliminando fallas en la representación de regidores

José Luis Estrada Rodríguez



*En la democracia el pueblo es,
en ciertos aspectos, el monarca;
en otros, el súbdito.*

Montesquieu

Introducción

El municipio es la figura por excelencia de la democracia si consideramos que es la forma de gobierno más cercana a la población. En su origen, los municipios se conformaban a partir de los propios ciudadanos, a través de los cuales se buscaba abastecer de servicios al núcleo poblacional, por lo que la figura de regidor siempre estuvo vinculada a la comunidad; empero, hoy en día esta representación se ha diluido.

Los ciudadanos han sido quienes, a falta de una representación efectiva, han tenido que salir a exigir beneficios so-

ciales y obras públicas, tareas anteriormente encomendadas a los regidores. Incluso ha emergido la sociedad civil y la participación ciudadana buscando ese espacio que han dejado nuestros representantes.¹

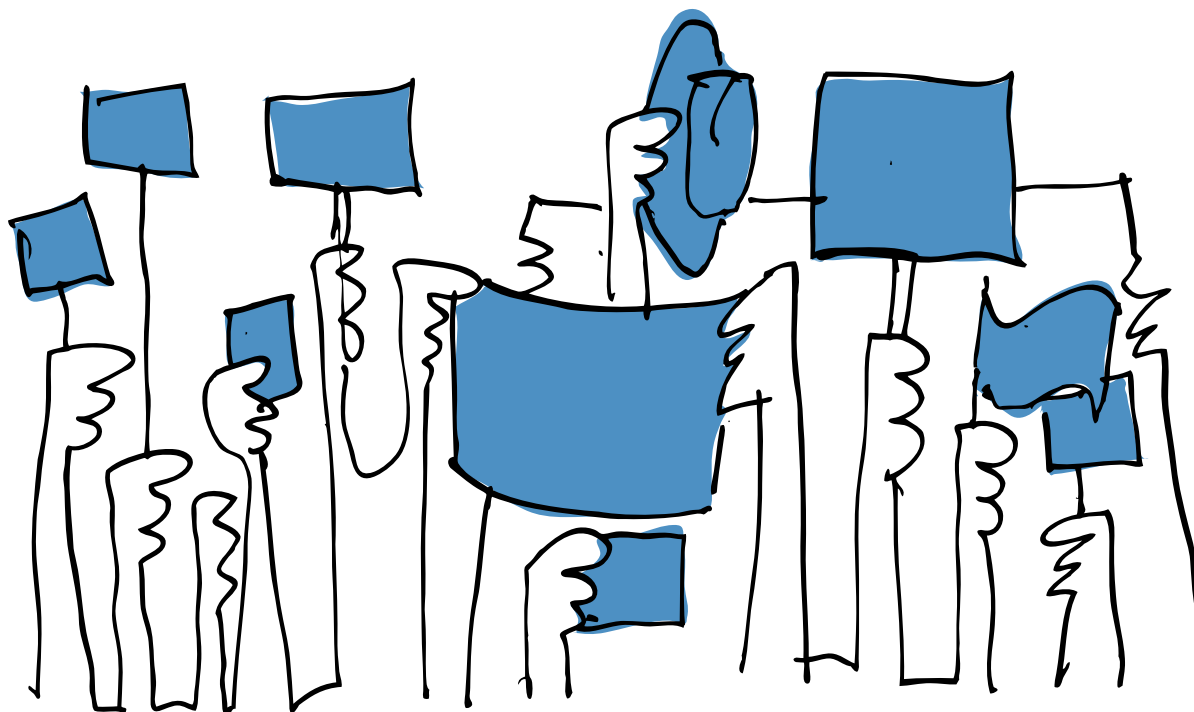
Un representante, como los regidores de los ayuntamientos, debe estar cercano a las demandas, a lo que requiere la población para que se cumpla con el dicho y con la teoría que sustenta la representación democrática. En ese sentido, los partidos políticos cada vez se

están alejando más de la sociedad que dicen representar, pues los operadores de los partidos políticos se acercan más al gobierno con el que gestionan la política pública en vez de acudir a atender las demandas de la población.²

Aun cuando se han instrumentado mecanismos de control democrático a nivel federal, desde la autonomía del Instituto Federal Electoral y la transparencia en las elecciones, es necesario bajar la democracia al gobierno local.

¹ Arzaluz, María del Socorro (2002), Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepanitla y Netzahualcóyotl. IAPEM, pp. 26.

² Manin, Bernard. (2002) "Metamorfosis de la representación". ¿Qué queda de la representación política? compilado por Mario Dos Santos. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Nueva Imagen.



El problema que se plantea es la falla en la representación democrática de los regidores, tomando como base el sustento teórico de la democracia, así como el esquema del Nuevo Institucionalismo Económico y la Teoría del agente-principal. Se considera a las fallas de representación democrática como un símil conceptual de las fallas de mercado.³ Debido a que, al igual que en la falla del mercado –que existe cuando el suministro que hace un mercado de un bien o servicio no es eficiente–, lo mismo sucede con la representación en el caso de los regidores de los ayuntamientos, también llamados gobiernos locales, pues los regidores no son completamente responsables ni llevan la voz de los ciudadanos que los eligieron.

La problemática también está del lado de los representantes, pues los regidores no han asumido un papel activo por lo endeble que es su representación en términos reales; una vez electa la planilla, el presidente municipal es quien da la cara y se convierte en la única figura legal y de representación para el municipio ante la población. Esto sucede también por la apatía y la falta de seguimiento de los ciudadanos para sus representantes, pues nunca se acercan a solicitar audiencia ni mucho menos a presentar propuestas formales.

Los ciudadanos también tienen un gran dilema: ¿cuál de todos los regidores electos es el que los representa? Entendemos que todos los regidores de la planilla, pero ¿ante quién plantearán un problema? Usualmente se presenta con cualquiera de los regidores y se somete a cabil-

do para turnarse a comisiones, pero precisamente ahí se diluye la responsabilidad; dado que las comisiones están formadas por varios regidores y no existe un seguimiento puntual a su demanda.

Surge aquí precisamente el planteamiento del problema de la representación, que analizado teóricamente sugiere que debe involucrarse más a los regidores en la rendición de cuentas y eliminar el oportunismo que se presenta en la relación ciudadanos-regidores, pues deben ser los regidores los encargados de atender las necesidades de la población que los eligió.

De tal forma que la propuesta de este ensayo es precisamente dilucidar las causas y explorar las diversas alternativas que promuevan el desarrollo de una cultura política de rescate a la representación

³ Arellano Gault, David (2007) "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas". En *Convergencia*, septiembre-diciembre año/vol 14, número 045. UAEM. pp. 57.

política efectiva de los regidores. La división territorial de un municipio puede ser la alternativa que eliminaría los problemas planteados, pero es preciso analizar cuáles serían los costos y beneficios.

Problemas de traducción política

El marco de actuación de los regidores está sustentado en el artículo 115 constitucional, que consagra al ayuntamiento como ente administrativo y, con la última modificación a este artículo, se considera también un ente de gobierno.⁴ Sin embargo, poco se ha avanzado si se considera que impera un centralismo político en la toma de decisiones y en la distribución de apoyos, donde la toma de decisiones se da a nivel de grupos, siendo la figura central el presidente municipal.⁵

En otras palabras, los mecanismos de la representación política se encuentran específicamente establecidos y delineados, la voz de la población y de sus aspiraciones está en primera instancia, garantizada a través de los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional. Sin embargo, las dificultades aparecen cuando el ejercicio del gobierno no se ajusta a las expectativas para las cuales el pueblo lo eligió.⁶

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000. Ediciones Delma, Vigente.

⁵ Cabrero Mendoza Enrique, et al. "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local" en Gestión y Política Pública, Vol.6, núm. 2, Segundo semestre de 2007.

⁶ La Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y

El neoinstitucionalismo económico o nueva economía institucional es un cuerpo de teorías que retoma ideas de la economía institucional como el interés por la cultura, los valores y el comportamiento individual, así como planteamientos de la economía neoclásica relacionados con la escasez, la competitividad y la de individuo como unidad metodológica de análisis.

El problema se halla en lo que hemos decidido nombrar en este trabajo como el *problema de traducción política*, según el cual los gobernantes no son capaces de descifrar fielmente el rumbo que el pueblo quiere que se otorgue a las decisiones y por lo tanto a su municipio. Los ciudadanos están siendo representados de forma legal y también políticamente, incluso con diversos grados de legitimidad; sin embargo, sus necesidades, sus demandas o sus aspiraciones no están siendo traducidas o

Prácticas Ciudadanas de la Segob, 2006, muestra que 55% de la población encuestada está poco interesada en la política, así como 47% se muestra poco satisfecho por la democracia que se tiene. En general, el documento plasma su insatisfacción por el gobierno y los políticos.

se están traduciendo de manera deficiente, en los hechos, por quienes los representan.

Los problemas derivados de la traducción política son los que analizaremos, pues aunque existen más factores que determinan la posibilidad de transformar en acciones, las verdaderas aspiraciones de la población, nos interesa destacar dos supuestos: la falta de voluntad política de los gobernantes por hacer efectivos los mandatos ciudadanos, y la ausencia de un vínculo real y directo de los miembros del ayuntamiento con los grupos poblacionales.

La representación significa que la voz de los ciudadanos, sus inquietudes y sus necesidades sean recogidas por una persona designada para tal fin. Este es el espíritu con el cual nacen los regidores y con el cual se establece un esquema democrático de gobierno de acuerdo con Tocqueville, en su obra clásica *La democracia en América*.

En este sentido, la representación hace posible la participación del pueblo en la vida política de una nación, no puede entenderse a la democracia sin su elemento delegativo, sin la posibilidad y capacidad que tiene los ciudadanos de elegir a sus representantes bajo un conjunto de "reglas del juego" claramente señaladas.⁷

Sin embargo, al considerar a los dos entes involucrados,

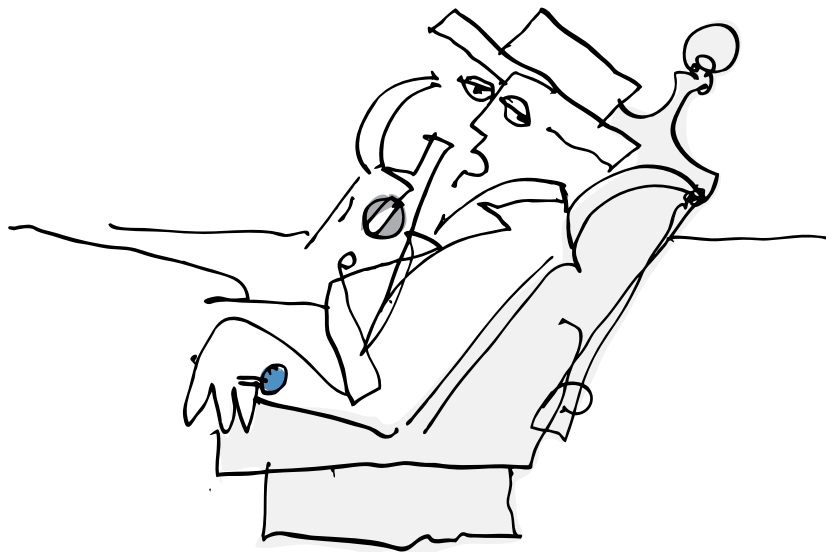
⁷ Cerroni, Humberto (1991) Reglas y valores en la democracia, Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura. Colección los noventa. México, Conaculta-Alianza, pp. 79.

ciudadanos y regidores, nos encontramos que los individuos que nos representan se comportan bajo un supuesto de elección racional, como agentes maximizadores de sus beneficios; que se encuentran ante constantes decisiones en las cuales privilegian hallar los mejores resultados esperados.⁸ Ante tal situación se está ante la posibilidad de que los funcionarios se guíen bajo su interés personal y aprovechen la oportunidad para obtener beneficios particulares, generando corrupción.

Se genera así una problemática en la interacción entre gobernantes y gobernados enlazados bajo el principio de la representación, que recupera tanto la esencia como los elementos centrales del modelo de agente-principal. Es decir, se aprecian dificultades entre el pueblo delegante (principal), la actuación de los funcionarios delegados (agente) y los propósitos que éste último persigue (beneficio del principal).

Neoinstitucionalismo

Desde el punto de vista teórico, el neoinstitucionalismo económico o nueva economía institucional (NEI) es un cuerpo de teorías que retoma ideas de la economía institucional como el interés por la cultura, los valores y el comportamiento individual, así como planteamientos de la economía neoclásica relacionados con la escasez, la competitividad y la



de individuo como unidad metodológica de análisis.⁹

Este nuevo institucionalismo normativo sostiene que los individuos no son individuos fragmentados, sino todo lo contrario, que forman parte de un amplio grupo organizacional y que actúan en conjunto para maximizar sus intereses y su beneficio personal, aunque también reflejan fuertemente sus valores que acompañan las instituciones.

La teoría del agente-principal fue utilizada para estudiar la relación entre el dueño de una empresa (principal) y sus administradores (agente). Se encontró que existe una asimetría en la información de

quien manda y quien obedece, por lo cual existe oportunismo y cada actor de esta relación tendrá intereses distintos y actuará con base en éstos.¹⁰ La teoría plantea que es necesario eliminar este oportunismo que existe, eliminando la distancia entre el principal y el agente.

Entonces el problema central radica en que debe inducirse la conducta de los agentes hacia la maximización de los beneficios de la institución, frente a un panorama en el cual: a) el agente tiene intereses propios; b) mientras que el principal tiene una reducida capacidad de monitoreo de las acciones del agente, así como de ejercer su poder para disciplinar su conducta; c) existe un alto costo para monitorear la actuación de los agentes.¹¹

⁹ Alejandro Natal realiza una compilación de las definiciones, orígenes, estructura, supuestos básicos y contenido central de la Nueva Economía Institucional, en su trabajo denominado *The New Institutional Economy, a General Introduction*, editado como parte de una serie de Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo por El Colegio Mexiquense A.C. Este texto se convierte en una buena referencia para contar, en palabras del autor, con un mapa general de la geografía de la NEI, útil para introducir a los recién iniciados en el tema a los conceptos básicos y fundamentos teóricos de la misma. Incluso se cuenta en este texto con una parte dedicada a las críticas que esta propuesta teórica ha recibido en diferentes momentos.

¹⁰ Millán Valenzuela Henio y Natal Martínez Alejandro. 2006. *La rendición de cuentas a la luz de la teoría agente-principal: un análisis de la democracia en México*. Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo. Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense A.C.

¹¹ Millán Valenzuela Henio y Natal Martínez Alejandro. Op. Cit. pp 7

⁸ Elster, Jon. (1999) *Juicios salomónicos*, Editorial Gedisa, España 1999.

Si se traslada este esquema al ámbito de la democracia representativa, tenemos que el principal (el pueblo a través de los ciudadanos) acuden a las elecciones para contratar a un agente (regidores/gobierno) para que los represente y actúe en torno a su bienestar, sin desviar su conducta hacia sus intereses particulares sino direccionándola en todo momento a los objetivos de la sociedad, es decir, hacia los beneficios de los verdaderos dueños del poder.

De esta relación pueden desprenderse problemas relacionados con diversas dimensiones de la propia TAP; en primer término, se descubren dificultades respecto a la contestabilidad *answerability*,¹² es decir, los ciudadanos no cuentan con información sobre las acciones de los principales y no tienen la posibilidad de recursos que les den acceso al monitoreo de las mismas; en segundo lugar, existe una importante debilidad en la capacidad de sanción de los ciudadanos hacia sus autoridades, ya sea porque no es suficiente aún el sistema legal al respecto o bien por la falta de fortaleza de las instituciones creadas para tal fin.

El problema de traducción política que se planteó al principio se ejemplifica en que los ciudadanos o principales tienen intereses distintos a los de los agentes, en este caso los regidores. Esto se da porque

se desarrollan en una lógica racional y maximizadora, pero además obedecen a intereses distintos como se ha planteado anteriormente. Ahí nace el oportunismo de los políticos y de los representantes del pueblo, donde no existen motivaciones, estímulos y sanciones que impidan que los agentes que cumplen con el mandato del principal, llamado pueblo puedan actuar de manera ética, moral y responsable.¹³

El problema de la acción oculta u oportunismo se explica de la siguiente forma en el ámbito de la democracia local: los votantes (principal) entregan el mandato al político (agente). Surgen de inmediato problemas de información oculta, pues el político conoce mejor sus capacidades y la tendencia política de los votantes y de la acción oculta, monitorear la actividad del regidor, es costoso para el votante, por lo cual se genera incentivos para la conducta oportunista del político, llámese en este caso regidor.¹⁴

Este oportunismo solamente se puede eliminar mediante los contratos, pero como no existen un órgano regulador y un esquema que hasta el momento garantice eliminar la asimetría en la información, la solución que se plantea es elaborar un esquema de representación territorial por

La representación significa que la voz de los ciudadanos, sus inquietudes y sus necesidades sean recogidas por una persona designada para tal fin.

parte de los regidores, de tal forma que se genera un estímulo o incentivo para que los regidores atiendan los designios de la población, sus necesidades y el mandato del pueblo.

El papel de los regidores podría cambiar y se volvería al génesis de esta forma de representación local, pues los regidores fueron siempre auxiliares del gobierno y representantes de las comunidades para la gestión de servicios públicos principalmente. Jon Elster, quien introduce la racionalidad como un elemento indisoluble de todo tipo de transacción, señala que en este caso tanto el agente como el principal son racionales, por eso sus intereses no coinciden, ni tienen que coincidir; por ello, para direccionar los intereses hacia un mismo punto es necesario incentivar a ambos a actuar racionalmente.¹⁵

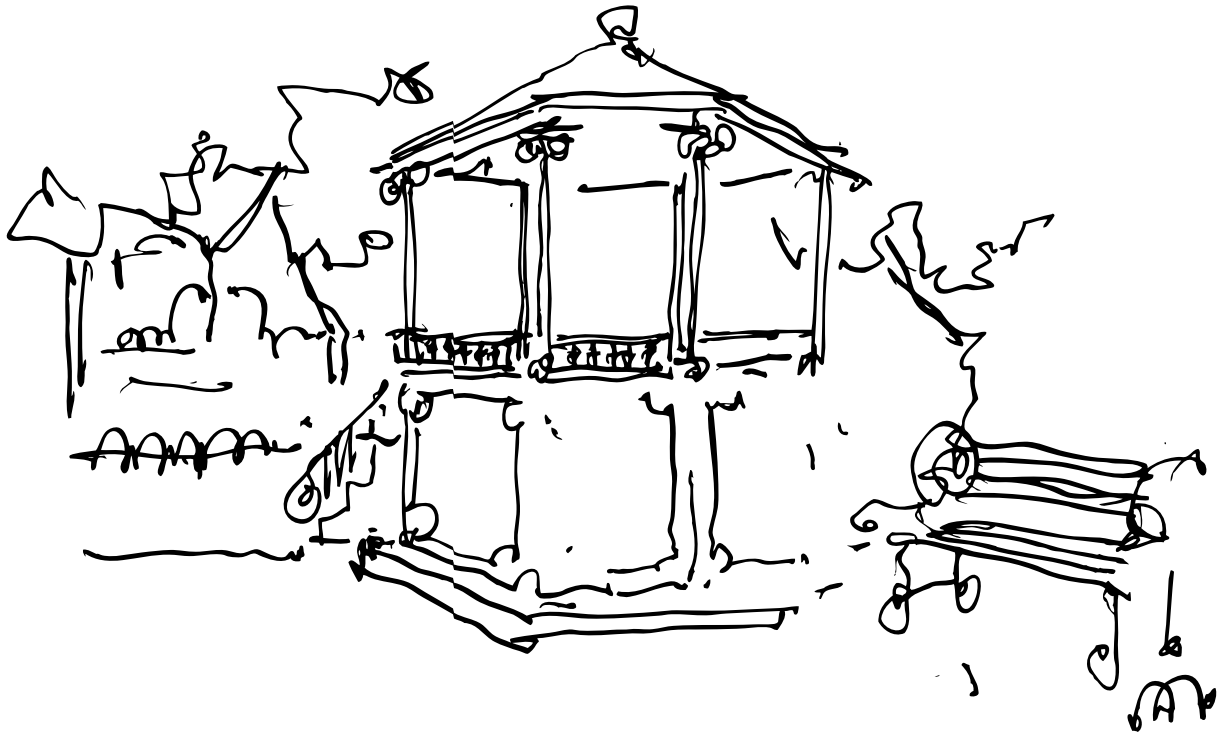
En términos de democracia es necesario realizar ajustes en el ámbito municipal para garantizar:

¹² Se refiere a un término en inglés ligado a la rendición de cuentas. Millán, *Ibid.* pp.18.

¹³ Rivera Urrutía Eugenio, "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas", *Revista Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 2, II semestre de 2004.

¹⁴ Gorbaneff, Yuri (2003) "Teoría del Agente-principal y el mercadeo". *Revista Universidad Eafit*, Medellín Colombia, enero-marzo, número 129.

¹⁵ Elster, Jon *Op. Cit.* pp. 65.



- a) La representación política a través de la división territorial del municipio y la delegación a un regidor por cierta circunscripción.
- b) Elaborar un sistema de control y de rendición de cuentas, aunado a la transparencia municipal.
- c) Estructurar un sistema de sanciones para los funcionarios, no solamente a través de las leyes sino mediante la eliminación del oportunismo.
- d) Garantizar la cultura política de los ciudadanos, pues a través de ésta es como se eliminará la discrecionalidad y la asimetría de la información que se plasma en la falta de “traducción política”.
- e) Participación activa en la toma de decisiones por parte de los regidores, pues en su

mayoría siguen los diseños del presidente municipal.

Es más factible que un sistema territorial de representación surta mejores efectos en los ayuntamientos, pues se considera a este ámbito de gobierno como la puerta de entrada de los ciudadanos hacia las instancias de carácter público que pueden atender sus demandas y expectativas; sobre todo a partir de los vínculos que se generan en mayor medida con los ayuntamientos y a partir de temas como las licencias para las actividades de los particulares, el impulso al desarrollo económico y social, la creación de reglamentos municipales, la realización de obras públicas y servicios públicos.

En Tlaxcala se logró un ejemplo de representación directa mediante el “principio de representación comunal y territorial”,¹⁶ logrando formar cuadros de representantes del gobierno que en realidad permita entregar cuentas a su territorio y a sus gobernados.

Y es importante avanzar en el esquema de la democracia porque es el principio del desarrollo social y económico de un país Adam Przeworsky:¹⁷ sostenía que para lograr el ansiado crecimiento social es preciso contar con instituciones políti-

¹⁶ Olmedo, Raúl (2000) El cuarto Orden de Estado y de gobierno en Tlaxcala, en Memoria del congreso Gobiernos Locales: El futuro político de México, México, pp. 40

¹⁷ Sirven, Carlos (2007). “Midiendo la democracia, una pretensión engañosa”, en Revista Este País, número 198, septiembre de 2007, 25-32.


cas que salvaguarden los intereses de la colectividad, pues eso promoverá la certidumbre y la inversión, terminando con los abusos y la pobreza.

La propuesta que deriva de este incipiente análisis e investigación, así como de la aplicación de la TAP,¹⁸ plantea las siguientes propuestas:

- 1) Asignar a los regidores de mayoría una responsabilidad territorial, esto exigiría una modificación a las reglas del juego político, donde muchos regidores ni siquiera hacen campaña para conocer las necesidades de la población. Los regidores de representación proporcional serían de ámbito general, para monitorear a los otros regidores.
- 2) Garantizar que mediante una responsabilidad específica existe una rendición de cuentas, eliminando con ello el oportunismo y la desatención de los problemas propios de la comunidad.
- 3) Impulsar en la Cámara de Diputados a nivel federal y posteriormente local, una modificación a las leyes electorales para permitir este tipo de distribución electoral y, sobre todo, garantizar una elección de esta naturaleza, donde una vez electa la planilla los regidores se aboquen a representar un espacio territorial específico.

co. Pudiera ser que representen el espacio territorial que los eligió, volviendo con ello al espíritu original de los regidores: ser garantes del bienestar de una comunidad y del pueblo.

4) Un buen ejercicio de gobierno y de representación podría, en un momento dado, dar paso a la reelección de los cargos públicos. En el caso de los regidores que actuarán bien, el pueblo podría respaldarlos para ser reelectos y obtener en este caso un beneficio recíproco. Pero habrá que discutir este punto en otro ensayo.

Con esto pretendemos abrir la polémica para que ambos actores, tanto el pueblo como los representantes, puedan tener incentivos en su actuación. Podría reducirse con una reforma de este tipo el alto abstencionismo y la indiferencia de la sociedad que no sabe o no tiene a quién solicitar cuentas, la motivación puede estar para ambos actores y en general llevar a una maximización de los beneficios para el pueblo en general, así como avanzar en la democracia. 

Referencias

- Arzaluz Solano, María del Socorro. (2002). *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalhepanlla y Netzahualcóyotl*, IAPEM.
- Arellano Gault, David (2007) "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas", En *Convergencia*, septiembre-diciembre año/vol 14, número 045. UAEM.

- Cabrero Mendoza Enrique, et al. "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local". *Gestión y Política Pública*, Vol.6, núm. 2, Segundo semestre de 2007.
- Cerroni, Humberto (1991) *Reglas y valores en la democracia*, Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura. Colección los noventa. México, CONACULTA-Alianza.
- Elster, Jon. (1999). *Juicios salomónicos*, Editorial Gedisa, España 1999.
- Gorbaneff, Yuri. (2003) "Teoría del Agente-principal y el mercadeo". *Revista Universidad Eafit*, Medellín Colombia, enero-marzo, número 129.
- Manin, Bernard. "Metamorfosis de la representación", en Mario Dos Santos. *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires, CLACSO (Argentina, Nueva Imagen) 2002.
- Millán Valenzuela Henio y Natal Martínez Alejandro (2006) *La rendición de cuentas a la luz de la teoría agente-principal: un análisis de la democracia en México*. Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo. Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Olmedo Carranza, Raúl. *Sociedad y Estado en la complejidad creciente de los asuntos públicos*. ponencia, VII Congreso internacional CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración pública, Panamá 28 al 31 de octubre de 2003.
- Peters, B. Guy, (2003), *El Nuevo Institucionalismo*, teoría institucional en Ciencia Política, Barcelona, España, Gedisa.
- Rivera Urrutia Eugenio, "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas", *Revista Gestión y política pública*, volumen XIII, número 2, II semestre de 2004.
- Sirven, Carlos (2007) "Midiendo la democracia, una pretensión engañosa", en *Revista Este país*, número 198, septiembre de 2007, 25-32.

¹⁸ La discusión sobre estos temas, se realizó tomando como base la TEA, se retoma también del Diplomado en Políticas Públicas y Desarrollo Social, tema: "Diseño y planeación de políticas públicas", impartido en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), por el doctor Javier Aparicio, julio de 2006.