

## Chapulitics

**Jesús Romo de la Cruz**

El chapulín es una figura recurrente en el imaginario mexicano. Su nombre, de origen náhuatl, sugiere que este animal puede rebotar como si estuviera hecho de caucho y ciertamente sus significados a lo largo de la historia comparten esta facilidad de movimiento. Los chapulines han sido, por ejemplo, un alimento típico del suroeste mexicano, la inspiración del nombre del Cerro de Chapultepec en el Valle de México, y el castillo erigido en ese lugar, y también un famoso personaje del cómico Roberto Gómez Bolaños, *Chespirito*, pero ahora el término refleja además una práctica política en el contexto nacional: abandonar un cargo público para buscar otro. Los «chapulines» brincan de un cargo hacia otro, independientemente de su color.

Las bondades o el perjuicio dependen del punto de vista de quienes defienden o atacan esta área (¿de oportunidad?) gris en el sistema político mexicano, y algunos de los argumentos han sido pulidos por quienes los sostienen. El marco legal, en contraparte, permanece sin cambios importantes y la discusión en torno a los llamados «chapulines» sigue vigente, pero sin un criterio definitivo, o un fallo que la establezca como una práctica dañina o enriquecedora. La picardía mexicana pide lanzar la pregunta obligada: y ahora, ¿quién podrá ayudarnos?

Los argumentos o razones para apoyar o cuestionar esta práctica son variados. Por ejemplo, a favor se puede destacar que el modelo institucional no permite que un buen funcionario se reelija de modo consecutivo en su distrito o comunidad. En esta misma lógica, también se puede defender al político bajo el esquema de que ese «salto» es en realidad uno de calidad, y que un término de servicio público

en un nivel gubernamental es suficiente como para que merezca una oportunidad de continuar con sus aspiraciones políticas. Incluso, el abandonar antes el cargo podría figurar como un incentivo para que un legislador o un alcalde trabajen con rapidez y dejen resultados tangibles que les permitan obtener una nueva posición dentro del gobierno. En contra de esta práctica política existen también diversos planteamientos. Al saltar a otro cargo, el funcionario deja su gestión, y ésta se convierte entonces en una plataforma usada por el político para llegar a otra posición que quizá buscaba en primera instancia. Bajo este mismo argumento, surge la cuestión de si el plan de gobierno o la agenda de un funcionario público no es entonces sólo una especie de campaña anticipada para contender por otro puesto.

El «chapulineo» al ser un terreno incierto en lo legal se presta para ser un tema polémico y, como tal, un problema que puede observarse desde distintos ángulos. Sin embargo, cuestionar si esta condición en donde los funcionarios dejan inconclusas sus administraciones es un aspecto frágil o necesario para la democracia obliga a pensar que este régimen es perfectible, y esta ventana que permite a los funcionarios «brincar» de sus cargos de modo anticipado, sea una pista sobre qué puntos requieren atención para tener una democracia de mejor calidad.

Este ensayo abordará la pregunta sobre si las administraciones inconclusas de los funcionarios mexicanos con cargos públicos constituyen un elemento de fragilidad o una condición natural. La hipótesis de este trabajo es que el fenómeno de los «chapulines» políticos es una condición generada por el diseño del sistema político y que constituye una debilidad que no permite tener una democracia de mejor calidad. Esta área de oportunidad puede tener mejorías a partir del mismo diseño institucional permitiendo la reelección en los cargos que presentan alta rotación de funcionarios.

Antes de proseguir, cabe aclarar que este argumento por sí solo no basta para mejorar la calidad de la democracia en México. La antítesis reside precisamente en que se enfoca en reformar una parte del sistema político y las reglas del juego electoral. Pero para que una democracia mejore se requiere no sólo de un mejor diseño institucional o de incentivos para los agentes políticos; el cumplimiento del estado

de derecho es esencial para un régimen de este corte, ya que esta condición implica una restricción efectiva a los abusos del poder político y la rendición de cuentas de quienes lo ostentan ante la ciudadanía y las instituciones que los representan o que regulan su convivencia. La aplicación vaga o selectiva de la ley refuerza otro argumento que hace falsable la tesis de este ensayo: la reelección puede ser también un factor que dañe a la democracia, ya que puede prolongar mandatos unipersonales en distritos, municipios o incluso estados donde exista poca competencia electoral, o ésta se encuentre seriamente comprometida (o imposibilitada) a través de la cooptación del voto, o condiciones de inequidad. El punto débil del mecanismo que este ensayo sugiere para evitar el abandono de los cargos por causas electorales, es la posibilidad de que los cacicazgos regionales hagan de la reelección su mejor herramienta para mantenerse en el poder de modo «legítimo» echando mano de recursos que rompan con la equidad de la contienda. Pero eliminar la cláusula de la reelección también es un método de romper el poder de estas élites a través de los partidos dándoles más autonomía a los funcionarios.

Sugerir el mecanismo de reelección como una posible salida al problema del «chapulineo» político se sostiene en tres ejes que explican a grandes rasgos cómo usar esta alternativa para mejorar la calidad de la democracia. En primer lugar, la reelección puede ser entendida como un mecanismo que ofrece incentivos para que un político se mantenga en su posición y busque desarrollar una carrera política basada en resultados, o bien, conservar una posición política sin estar condicionado por un periodo arbitrario de mandato. El segundo eje es que la reelección puede fomentar también la rendición de cuentas (*accountability*) de modo vertical o electoral, pero también horizontal, es decir, institucional, ya que los votantes pueden castigar a un mal político a través del derecho de sufragar, o recompensar a uno que consideran que ha hecho una buena labor. La rendición de cuentas institucional puede ser estimulada si la racionalidad de los actores políticos con posibilidades de sancionar a otros en su mismo nivel se ve menos afectada cuando la designación de su siguiente candidatura pasa del partido a su cuerpo de electores, o si ésta enfrenta también un término arbitrario que los obligue a buscar

un nuevo cargo. El tercer punto indica que una mejora democrática implica políticos más profesionales dentro del aparato gubernamental. De esta manera, los funcionarios pueden reelegirse para obtener mayor experiencia o llevar a cabo programas de política pública de mayor impacto. A su vez, menos rotación en cuerpos de gobierno genera instituciones más estables con actores que tienden a ser más moderados con respecto a su ideología y con mejores posibilidades de negociar con otros agentes de la política. La profesionalización del político a través de la reelección puede ser incluso un motivo por el cual éste desarrolle canales de comunicación más estrechos con el cuerpo de votantes que lo elige. A continuación se amplían estos tres aspectos para abundar en su justificación y los beneficios que tendrían en el sistema político mexicano.

### **Incentivos (las antenas del chapulín)**

El fenómeno de los políticos «chapulines» se observa generalmente dentro de cuerpos legislativos federales y locales, así como las alcaldías. Los gobernadores ofrecen pocos casos de esta conducta ya que el cargo de corte ejecutivo superior a una gubernatura es la presidencia, y quizás el caso emblemático sea el de Vicente Fox Quesada, quien dejó su cargo como gobernador de Guanajuato para contender en la elección presidencial del año 2000, misma que ganó como abanderado de la Alianza por el Cambio conformada por el Partido Acción Nacional y el Verde Ecologista. Por razones obvias, el presidente mexicano no recurre a esta práctica, ya que el suyo es el puesto de elección popular más importante, pues representa la figura de jefe de Estado y jefe de Gobierno.

El abandono de las administraciones para buscar acomodo en otros cargos es un tema que presenta problemas por falta de incentivos. El déficit de éstos no explica la totalidad del fenómeno, pero tienen un papel dentro del mismo. La catedrática Laura Valencia Escamilla observa que el desarrollo de una carrera legislativa es poco atractiva a pesar de que ahora el Congreso de la Unión es más plural y permite la representación más amplia de las principales fuerzas políticas (2009, p. 71). A pesar de que esta condición pareciera ser un incentivo para que los legisladores buscaran volver a estos cargos, en la

práctica se observa que ocurre muy poco. Uno de los factores que influyen en la baja tasa de reincidencia legislativa es que no hay reelección consecutiva, por lo que resulta poco rentable volver a competir por un cargo que se renueva cada tres años, «lo que supone que el diseño electoral es un fuerte desincentivador de la carrera legislativa» (Valencia Escamilla, 2009, p. 71). Bajo este razonamiento, la reelección consecutiva de legisladores eliminaría uno de los obstáculos que provienen directamente del sistema electoral. Así, el representante que quiera llevar a cabo una carrera dentro del congreso se vería beneficiado por no tener que desempeñarse en periodos interrumpidos, mientras que los legisladores «chapulines» enfrentarían un mayor costo al dejar inconclusa su gestión, ya que entonces figurarían como agentes que aprovecharon su condición de congresistas, no para ganar experiencia legislativa o para servir como representantes de los distritos o entidades, sino para impulsar su propia carrera política como agente partidista.

No es cuestionable que un político tenga la ambición de obtener mejores cargos. A fin de cuentas, la renta del político consiste en ascensos dentro del aparato gubernamental. La crítica a los «chapulines» en el Poder Legislativo es que «el congreso resulta un trampolín hacia otros cargos públicos más rentables y de prestigio para acumular experiencia política más que legislativa» (Valencia Escamilla, 2009, p. 71). La reelección para los congresistas funciona entonces de dos maneras: ofrece una motivación para obtener mayor experiencia legislativa sin el «costo» de los cargos interrumpidos por ley, y evidencia a quienes ven en alguna de las cámaras un medio para preparar el salto.

Pero, como señala el investigador Moisés Pérez Vega, la reelección por sí sola no es una fórmula milagrosa que genere carrera legislativa, sino que «la instauración de la reelección legislativa inmediata debe concebirse como una medida que abre la posibilidad de generar carreras legislativas, no obstante, por sí sola no las genera» (2009, p. 262). Las candidaturas para cargos en el congreso están sujetas a dos condiciones esenciales que se derivan del sistema electoral: dependen de las dirigencias partidistas y el financiamiento de la campaña legislativa también depende del partido. El planteamiento

de la reelección implica un incentivo para la «elección racional» de un congresista, pero «si se aprueba la reelección parlamentaria inmediata en nuestro país, sin modificar la ley electoral con relación al financiamiento de campañas, se estaría generando una reforma que fortalecería sustancialmente el papel de los partidos políticos» (Pérez Vega, 2009, p. 262). Así, una reforma electoral que permita la reelección debe abordar forzosamente este punto, puesto que el marco legal vigente no operaría a favor de la decisión del legislador sobre su carrera, sino que mantendría la influencia de la dirigencia del partido sobre sus agentes políticos (Pérez Vega, 2009, pp. 262-263), quienes se verían obligados a continuar trabajando con una lógica partidista para que las élites del organismo político avalen entonces su continuidad. Una reforma debe abrir espacios para las carreras legislativas, pero también debe garantizar que éstos la busquen siendo representantes populares y no embajadores de partido.

El «chapulín» político no sólo habita en el congreso; las presidencias municipales ofrecen también un hábitat para esta especie. Los alcaldes enfrentan igualmente escenarios de periodos limitados de mandato a tres años, aunque en Coahuila y Veracruz éstos se han ampliado a cuatro, sin posibilidad de reelección consecutiva. Enrique Cabrero-Mendoza apunta que esta limitación impide que se formen plataformas de gobierno más amplias, puesto que el horizonte de tres años beneficia sólo programas de corto plazo que arrojen resultados visibles si es que el alcalde en turno tiene la intención de escalar políticamente (2000, p. 379). Sin embargo, la prohibición de la reelección de los presidentes municipales tiene una razón distinta a la de los legisladores. El académico John M. Carey explica que las cláusulas de no reelección en América Latina provienen de un reclamo histórico que trata de impedir la concentración en figuras unipersonales de poder (2003, p. 130). Aunque este control nace de una práctica presidencial, los diseños de las instituciones políticas tienden a replicar esta cláusula para los representantes de un Poder Ejecutivo, y que en este caso explica también por qué se aplica este criterio a los gobernadores. Los alcaldes representan a un cabildo, que es un cuerpo colegiado, y presiden los ayuntamientos, de modo que aunque no puedan ser catalogados como jefes ejecutivos, sí pueden ser

señalados como agentes que concentran el poder sobre su persona, por lo que impedir su reelección consecutiva es una forma de evitar el surgimiento de figuras unipersonales que se prolonguen en el mismo cargo abusando de su posición.

No obstante, esta prohibición de ley enfrenta sus propios problemas. Los «cacicazgos» o el predominio de élites políticas rurales en algunas entidades de la república son un buen ejemplo de cómo un líder local puede prolongar su mandato a través de otros miembros de su propio grupo, apoyando sus candidaturas para que hereden la alcaldía. El académico argentino Guillermo O'Donnell define estas zonas donde la ley es ineficaz como zonas marrones, «a veces extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias» (2008, p. 5). Entre esas «mafias» o grupos de interés figuran también los cacicazgos, quienes «saltan» la legislación electoral a través de la prolongación indirecta del dominio de una élite, permitiendo a los líderes locales volver eventualmente a la alcaldía, de la cual realmente no estuvieron distantes. Para estos grupos, la reelección no es un incentivo, sino una manera de legitimar su dominio sin la necesidad de máscaras.

Ante esto, la reelección como incentivo en el contexto municipal es más compleja, ya que requiere de políticos profesionales para funcionar como tal. La alcaldía ofrece algo que un cargo de legislador no: visibilidad. La reelección como incentivo funciona entonces para el perfil opuesto: políticos con mayor profesionalización que no cuenten con el apoyo de una élite regional. La opción de competir por términos consecutivos puede ser un aliciente para que esta clase de políticos, que necesitan demostrar resultados, puedan ser recompensados por su comunidad en la medida que generen programas con un impacto exitoso. Así, el político que desee detonar su carrera política tendría razones para desarrollar prácticas de más alcance y más democráticas. Cabrero Mendoza sugiere que algunas de las opciones de política pública que se encuentran afectadas directamente por la prohibición de la reelección son los programas de largo plazo y la búsqueda de esquemas de colaboración con organizaciones de la sociedad civil de la comunidad en la que se encuentra el Ayuntamiento (2000, p. 379).

Perseguir este tipo de planes puede ayudar a que un alcalde se reelija si los planes a largo plazo gozan de resultados que se traduzcan en un apoyo por parte de un sector amplio de la población, sobre todo si ésta se siente parte de la plataforma. Incluso, si un alcalde llegara a perder la elección o decidiera buscar otro cargo público, el anclaje de estos planes a la comunidad daría esperanzas para que gobiernos de oposición los mantuvieran durante su gestión, por lo que entonces una administración inconclusa no implicaría necesariamente el fin de los proyectos exitosos. Trasladar hacia la comunidad el desarrollo virtuoso de los programas públicos municipales ayudaría a eliminar parte de la connotación negativa de la solicitud de licencia por motivos electorales. Para que un «chapulín» deje de ser visto como un oportunista debe de cimentar sus aspiraciones políticas en un historial de política pública exitosa.

### **Accountability (el chipote chillón)**

La rendición de cuentas, o *accountability*, también puede ser incentivada a través de la reelección como un mecanismo político. Enrique Peruzzoti usa este término para señalar que la identificación entre gobierno y sociedad está sujeta a mecanismos de sanción, castigo o control de funcionarios que violan la ley o que cometen actos condenables por el público, y rescata el razonamiento de O'Donnell para exponer dos maneras de ejercer la rendición de cuentas (2006, p. 249). El *accountability* vertical consiste en sanciones aplicadas a través del voto, es decir, votar en contra de un funcionario o partido de tal modo que abandone su cargo público. El *accountability* vertical se refiere al sistema de pesos y contrapesos que existe entre los poderes del Estado y que implica sanciones para aquella autoridad o agente que actúe por encima de la ley, o en contra de los derechos de la ciudadanía. Estas sanciones provienen de otra instancia gubernamental, no de los ciudadanos.

Un «chapulín» ejerce un acto polémico, genera debate en torno a su «salto», pero no está sujeto necesariamente a un esquema de rendición de cuentas bajo la lógica de que lo que no está prohibido, está permitido. Esta conducta escapa entonces al criterio de rendición de cuentas por que presenta dos dificultades mayores: no están

penalizadas las solicitudes de licencia para buscar un cargo por la vía electoral, y el ciudadano se ve imposibilitado para castigar directamente al político en cuestión a través de un voto de rechazo. Hay dos elementos del diseño electoral que alientan el abandono temprano de las administraciones o gestiones públicas: el poder del partido sobre las candidaturas y la cláusula de no reelección para los cargos de elección popular. Ambas se afectan mutuamente: el político sabe que llega a un puesto con el tiempo contado y que el partido tiene prácticamente la última palabra en la repartición de las candidaturas. Bajo estas condiciones, el político tiene poca autonomía con respecto a su partido, y queda obligado a rendirle cuentas a dos sectores: a la ciudadanía por obligación legal y al partido por supervivencia política. Un famoso refrán dice que servir a dos partes deja insatisfecha a una de ellas. En el contexto mexicano esto deriva en un fenómeno que desconecta al político de la ciudadanía y lo conecta con el partido de modo más estrecho. Moisés Pérez Vega observa que en el congreso este efecto es muy evidente ya que se da un fenómeno donde los legisladores se «desconectan» de los votantes que lo eligieron y se «conectan» con los líderes del partido, ya que de ellos depende la promoción de su carrera política. Esto tiene como consecuencia que los legisladores se difuminen como actores sujetos al *accountability*, ya que el partido es quien se constituye como el responsable frente al electorado, y los legisladores le rinden cuentas a su jerarquía partidista (2009, pp. 265-266).

Continuando con el escenario de los legisladores, la reelección es un mecanismo eficaz, puesto que mejora el *accountability* de modo directo al atacar la pérdida de la autonomía del legislador frente a su partido.

Eliminar la cláusula de la no reelección consecutiva de legisladores locales y federales sería una medida clave para mejorar la rendición de cuentas vertical (de los legisladores hacia los ciudadanos) y horizontal (de la rama ejecutiva hacia la legislatura). No es la única, obviamente, pero es la que ataca de raíz el problema de la debilidad crónica de nuestras legislaturas (Pérez Vega, 2009, p. 273).

Uno de los argumentos que defiende la prohibición de la reelección indica que el *accountability* vertical se sigue ejerciendo, puesto que el ciudadano puede castigar al partido a través del voto. No obstante, la catedrática Ixchel Pérez Durán menciona que ésta es una posibilidad, pero que dicha acción es insuficiente en términos de rendición de cuentas, ya que no presenta un castigo vinculante a un agente, ni asigna responsabilidades, por ejemplo, a los miembros de un ayuntamiento (2008, p. 418). Si los legisladores son responsables ante un partido y éste se ostenta como el responsable frente al electorado, entonces el criterio se repite, y la «sanción» que implica no votar por un instituto político en elecciones legislativas deja sin responsabilidades o costos directos al congresista.

La reelección es un esquema que fomenta administraciones más autónomas y con mejores motivaciones, pero también presenta un modo directo de ejercer una sanción a través del voto que permite «enjuiciar» la gestión de un gobernante que se esfuma cuando tiene la posibilidad de abandonar de manera anticipada su cargo y de contender por otro. La cláusula de no reelección «disminuye la capacidad de enjuiciar —positiva o negativamente— a un gobierno, trasladando la rendición de cuentas a manos de los partidos políticos, los cuales, en su papel de principal, son los encargados de evaluar, premiar o castigar al representante» (Pérez Durán, 2008, p. 391).

La reelección y la rendición de cuentas están relacionadas estrechamente, y este vínculo tiene una consecuencia adicional, que es la reconfiguración de la relación agente-principal en donde el político vuelve a ubicarse como un actor sujeto al juicio de la población a la que representa. Aceptar la renovación de mandatos consecutivos «traslada la relación agente-principal a una relación entre los ciudadanos, en su papel de principal, y el representante en su papel de agente. Es decir, aumenta las probabilidades de responsabilidad pública al funcionar como un mecanismo directo de evaluación ciudadana» (Pérez Durán, 2008, p. 392).

Así, la reelección es una medida que presenta mejoras en cuestión de rendición de cuentas en dos sentidos. Por una parte abre la posibilidad de que se enjuicie la labor de un político por la vía elec-

toral, pero también permite tener servidores públicos con mayor autonomía y, con ello, menos condicionantes para poner en funcionamiento mecanismos de sanción que están previstos dentro del marco jurídico y que hagan efectivo el sistema de pesos y contrapesos entre poderes.

### **Profesionalización (el costo de no contar con su astucia)**

Al saltar de un cargo a otro, un «chapulín» deja su administración inconclusa y con ello surgen dos problemas. En primer lugar, los proyectos no tienen continuidad y éstos a su vez están sujetos a una lógica de corto plazo. En segunda instancia, los cargos con alta rotación permiten que «amateurs» de la política los lleguen a ocupar, acentuando la falta de programas de mayor impacto, o la fractura de la agenda legislativa.

En el congreso estos dos aspectos están estrechamente ligados. Los miembros de las cámaras están obligados a negociar entre ellos para llevar a cabo el trabajo en comisiones y conseguir votos a favor o en contra de proyectos de ley. La experiencia política no es un sinónimo de experiencia legislativa, ya que ésta se obtiene a través de la participación directa en las labores de las cámaras locales o las federales. Impedir la reelección consecutiva limita incluso la capacidad que tienen los políticos de desempeñarse en ciertos grupos de trabajo, ya que «el sistema de comisiones en varios casos parece responder a una lógica de reparto de posiciones y, eventualmente, de prebendas, que a una lógica funcional atenta a la calidad de los productos legislativos y al tiempo con que cuentan los legisladores» (Lujambio en Pérez Vega, 2009, p. 269). El dominio de los partidos sobre los legisladores, especialmente los diputados, impide una distribución de trabajo basada en las aptitudes técnicas o en la experiencia de los congresistas, y mantiene una asignación de roles basada en la jerarquía de partido. La continuidad de representantes permite que tengan más autonomía y que se vuelvan más experimentados, sentando precedentes para tener una agenda de mejor calidad, pues «el contar con legisladores que reincidan en el Congreso favorece la carrera parlamentaria, disminuye la pérdida de información y la continuidad de programas; la relación entre la comisión a la que pertenecen los le-

gisladores y su preparación académica hace que el diputado esté más familiarizado con la temática» (Valencia Escamilla, 2003, p. 76).

El ir y venir de diputados, sin experiencia previa, convierte a los congresos locales y al federal en incubadoras de «chapulines». Por un lado, impide que los legisladores tengan la opción de ejercer una carrera como representante sin interrupciones fijas y al mismo tiempo permite que los partidos «acomoden» a candidatos sin vínculos a un distrito para garantizarle un cargo, u obtengan experiencia política solamente para después dejar su curul en búsqueda de otro puesto.

El resultado más palpable de la cláusula que prohíbe la reelección inmediata es la alta rotación de los congresistas, lo que genera que un gran porcentaje de ellos arribe al cargo sin experiencia legislativa previa (...) la disposición que impide la reelección legislativa consecutiva influye en la falta de experiencia parlamentaria de una alta proporción de los legisladores locales y federales (Pérez Vega, 2009, pp. 260-261).

La falta de renovación de los representantes en los congresos podría usarse como un argumento contra la reelección. Sin embargo, la existencia de legisladores con experiencia, historial y arraigo con su electorado pueden ser un factor que eleve la competencia política, ya que los «retadores» que quieran obtener ese espacio deberán de convencer sobre cómo el desempeño del congresista ha sido deficiente, o de los beneficios de una nueva plataforma.

Si bien la lógica que motiva prohibir la reelección es la de evitar que el poder se conjugue con la personalidad y se perpetúe, este razonamiento está diseñado como una restricción para los presidentes. La «personalización» de los legisladores, en cambio, puede ser un elemento de mejora democrática. Al estar expuestos como individuos y no como masa de partido, los legisladores deben ofrecer a sus votantes más que la promesa de lealtad al partido y diferenciarse de otros políticos para tratar de convencerlos de que su presencia en el congreso es necesaria (Samuels y Shugart, 2003, pp. 45-46). Abandonar una candidatura teniendo la opción de la reelección vuelve más costoso un «salto de chapulín», ya que éste puede quedar evidenciado como un promotor de sus ambiciones personales, o

como un político que no se considera apto para el cargo. Este efecto puede castigar tanto al «chapulín», comprometiendo la obtención de un nuevo cargo, como al partido, si el electorado vota en contra de ambos.

La reelección puede minimizar la necesidad que algunos políticos tienen de interrumpir su gestión para iniciar una nueva campaña electoral y ofrecer motivaciones para crecer políticamente mediante una administración exitosa. A menudo los planes de mayor alcance requieren la cooperación de varios actores y poderes (Carey, 2003, p. 131). Este es uno de los criterios que pueden impulsar la profesionalización de las administraciones municipales mediante la reelección entendida como un factor de estabilidad. Un alcalde que no tenga que limitar sus planes a tres años puede involucrarse en interacciones más complejas con otras agencias gubernamentales y tener una mejor noción de los problemas de su comunidad. Como señala Cabrero-Mendoza, el periodo de tres años al que están limitadas la mayor parte de las administraciones municipales presenta problemas concretos en la calidad de los planes y el grado en el que un cabildo echa raíces en la comunidad a través de los representantes de la sociedad civil. Este problema se acentúa con políticos que ni siquiera terminan su periodo regular, ya que entonces se privilegian los planes cortos con resultados pequeños. Levantar esta restricción puede impedir la proliferación de alcaldes «chapulines», pero el éxito de los mismos al frente del ayuntamiento depende de que sean efectivos. Así, una mejora evidente que tendrían que plantearse los munícipes que no puedan argumentar que «brincan» porque la ley les impide continuar sirviendo a su comunidad desde el mismo cargo tendría que obedecer la lógica de planes de mayor alcance que justifiquen la reelección (Cabrero-Mendoza, 2000, p. 379).

Pero aunado a esto, tendría que venir un esfuerzo por enraizarse con los actores sociales locales para diseñar las políticas públicas, así como sus criterios de éxito y su monitoreo. El alcalde que quiera mantener su trabajo debe de fomentar una dinámica en la que la comunidad haga suyos los programas, pero que reconozca el papel de la administración municipal para llevarlos a cabo, y que en ello radique el valor de mantener a un edil específico o a uno de su mismo partido

que se comprometa a mantener la plataforma. En el caso contrario, la exigencia para una administración de otro partido provendría de estos mismos grupos al haber ganado un espacio para involucrarse directamente en la dirección de la municipalidad.

### Conclusiones

El abandono de puestos gubernamentales para contender por otro, a través de una elección o por designación de un partido, seguirá siendo una acción polémica mientras continúe como una ventana de oportunidad para los políticos. Al ser algo que está permitido por el simple hecho de no estar prohibido, un «chapulín» tiene el riesgo de ser percibido como un oportunista, o como un individuo centrado sólo en incrementar su renta política. Pensar que los políticos van a legislar en su contra para prohibir los «saltos» es depositar mucha fe en un acto de voluntad política sin precedentes. En cambio, la alternativa que supone eliminar la restricción de la reelección presenta un camino más viable. La última reforma política incluía esta cláusula, pero fue rechazada en el dictamen formal. Esto no implica que sea el final de la discusión en torno a la eliminación de la cláusula de la no reelección, puesto que es una propuesta que funciona de dos modos: ofrece recompensas y también castigos. También ofrece una oportunidad para mejorar la calidad de los gobiernos municipales y de las legislaturas.

La reelección se plantea porque es un dispositivo que ataca directamente los problemas que permiten la existencia de «chapulines» en la política. Elimina la excusa de los «saltos necesarios» al abrir la opción de mantener el cargo por más tiempo, pero pide a cambio una agenda de mayor alcance o una agenda más sustanciosa, mientras que se encarece el costo de abandonar un puesto con anticipación porque el votante puede castigar tanto al partido como al candidato. Permitir los periodos consecutivos de gobierno también ayuda a que los funcionarios ganen autonomía con respecto a sus partidos. Las candidaturas para los cargos que presentan un nivel alto de rotación de funcionarios dependen directamente de las fuerzas políticas, y aquellos que abandonan uno de estos puestos para aspirar a otro también están sujetos a que el partido avale sus candidaturas. Permitir la reelección le da al titular de un cargo la facultad de com-

petir en los comicios siguientes debido a que no abandona su papel como funcionario para convertirse en candidato, como ocurre con los «chapulines», y si su propio partido presenta a un contendiente por el mismo cargo, se corre el riesgo de fragmentarse y favorecer con ello a un rival político. Este grado de independencia puede contribuir para que los funcionarios se vuelvan más moderados y más abiertos a la cooperación con otros actores, lo que abre la puerta a planes de desarrollo de mayor alcance, la inclusión de actores de la sociedad civil de una comunidad, y una mejor agenda legislativa.

El «chapulín» salta a través de los esquemas de rendición de cuentas. No es posible castigarlo directamente con el voto porque puede obtener un puesto por designación, o limitar el electorado al que se va a sujetar —por ejemplo, abandonar una alcaldía para competir por un distrito de ese municipio, que concentra menos electores—. El voto hacia el partido sólo refuerza la figura de éste como responsable «en abstracto» frente al elector y prolonga el esquema donde el político rinde cuentas sólo a la jerarquía partidista. El *accountability* horizontal queda descartado también, ya que no comete una falta que pueda sancionarse abiertamente. La posibilidad de reelección permite restablecer la relación de agente-principal entre ciudadano y servidor público permitiendo ahora votar en contra de un político para vincular el rechazo en las urnas a su historial. Intentar saltar anticipadamente puede costarle más, tanto al político como a su partido, ya que uno puede ser castigado por los electores todavía si se percibe que saltó para escapar o por oportunismo, y el partido tiene menos razones para apoyar un movimiento en este sentido. La rendición de cuentas institucional se hace más viable si crece la autonomía de los funcionarios públicos. Los mecanismos ideados para evitar los abusos de poder o las conductas fuera de la ley por parte de quienes tienen un cargo público pueden activarse más fácilmente si los encargados de ello no tienen que pasar por un cálculo político dentro de su partido. Su relación con la ciudadanía y la habilidad para actuar sin temer sanciones partidistas es un motivo para hacer valer los dispositivos de *accountability*, ya que también los políticos tienen la necesidad de diferenciarse entre ellos, y sobre todo tomar distancia de aquellos que cometen una ilegalidad.

El «chapulín» político no es un fenómeno nuevo. Quizás la «plaga de chapulines» que se percibe es resultado directo de una mayor competencia electoral que arroja luz sobre esta práctica como un método común para buscar ascensos en el aparato gubernamental a costa del deterioro de la calidad de la democracia. Los «chapulines» metafóricos no pueden ser mantenidos a raya a base de pesticidas —¿y si se vuelven resistentes?—, porque en la política las soluciones de suma cero abonan poco para la construcción de un mejor régimen. Tampoco hay soluciones-receta, y ciertamente la reelección no es una fórmula mágica. Sin embargo, este mecanismo ofrece una solución a través del consenso. Una reforma de este nivel implica negociaciones y compromisos por parte de quienes estén en la posición de aprobarla. Eliminar la cláusula de no reelección ofrece espacios de maniobra: da a los políticos nuevos límites, pero también les permite obtener espacios que tenían cerrados por ley. No quiere decir tampoco que esta medida sea un escenario ganar-ganar, ya que los partidos podrían perder control sobre sus miembros si éstos ganan autonomía y la ciudadanía regresa a su papel de principal. La reelección pide un salto de calidad, no una inmolación.

La «grilla» es, a fin de cuentas, de donde nacen los «chapulines».

## REFERENCIAS

- Cabrero-Mendoza, Enrique. (2000). «Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México». *Mexican Local Governance in Transition: Fleeting Change or Permanent Transformation?* 30(4), 374-388. doi: 10.1177/02750740022064722
- Carey, John. (2003). *The reelection debate in Latin America. Latin American Politics and Society*, 45(1).
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (eds.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/ser\\_con\\_lix/democ\\_rend\\_cuen/02\\_democ\\_rend\\_cuen.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/ser_con_lix/democ_rend_cuen/02_democ_rend_cuen.pdf)
- Kassow, Benjamín & Finocchiaro, Charles. (2011). *Responsiveness and electoral accountability in the U.S. senate*. *American Politics Research*, 39(6), 1019-1044. doi: 10.1177/1532673X11411650
- O'Donnell, Guillermo. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras. Exposición en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina XIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Buenos Aires, Argentina.
- Pérez Durán, Ixchel. (2008). Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México. *Gestión y política pública*, 17(2), 381-423.
- Pérez Vega, Moisés. (2009). «La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo». *Andamios*, 5 (10), 253-278.
- Peruzzotti, Enrique. (2006). *La política de accountability social en América Latina*, en E. Isunza Vera & A.
- Samuels, David & Mathew Soberg Shugart. (2003). Presidentialism, elections and representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15 (33), 33-60. doi: 10.1177/0951692803151002
- Valencia Escamilla, Laura. (2009). Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*. Revista de la realidad mexicana actual, Mayo-Junio(155), 69-76. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/325/32512745008.pdf>