

# REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES: VENTAJAS, RIESGOS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

*Raúl Velásquez Gavilanes\**  
*María Andrea García Ruiz\*\**  
*Gabriel Enrique Arjona Pachón\*\*\**

## RESUMEN

El presente artículo contiene un análisis prospectivo de la política pública que busca modificar la Constitución para permitir la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores en Colombia. Los autores están convencidos que la reelección inmediata puede llegar a ofrecer importantes ventajas a los sistemas políticos locales. Sin embargo, luego de una revisión de lo acaece en otros países y en los municipios y departamentos colombianos, y de la aplicación del enfoque del análisis de políticas públicas y de los enfoques neoinstitucional y sistémico, concluyen que de establecerse la reelección inmediata se tienen que tener en cuenta tres cuidados especiales para evitar el fracaso de la política pública. El primero, los hacedores de la política pública deben consagrar en el texto constitucional una implementación gradual, comenzando por los municipios y departamentos que estén más preparados para asumir el cambio. Segundo, la reelección inmediata

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2005

---

\* RAÚL VELÁSQUEZ GAVILANES abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en políticas públicas y doctor en estudios políticos de la Universidad de Oxford.

\*\* MARÍA ANDREA GARCÍA RUIZ es politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana y especialista en resolución de conflictos de la Universidad de los Andes.

\*\*\* GABRIEL ENRIQUE ARJONA PACHÓN es estudiante de octavo semestre de la carrera de ciencia política de la Pontificia Universidad Javeriana.

no debe ser permitida para los gobernantes locales que estén ejerciendo el poder al momento de su aprobación sino a los futuros gobernantes. Aplicando el enfoque neoinstitucional, y los postulados de RAWLS sobre el velo de la ignorancia, se sostiene que entre más alejados de su diseño e implementación estén los hacedores de la política pública y sus copartidarios, el diseño constitucional será más justo. Finalmente, el tercer cuidado implica que paralelamente a la reelección inmediata se deben establecer una serie de dispositivos para garantizar las ventanas y prevenir los riesgos de esta nueva institución local.

**Palabras clave:** reelección, sistemas políticos locales, neoinstitucionalismo.

### **ABSTRACT**

*This article presents a prospective analysis of the public policy that seeks the modification of the Colombian Constitution to allow that the alcaldes and gobernadores who are in office seek their reelection. The authors sustain that this new figure will offer important advantages to the local political systems. However, they conclude with three recommendations to avoid the failure of the policy. Firstly, policy makers should order a gradual implementation by starting with those municipios and departamentos that show better conditions to assume the change. Secondly, the reelection must no be allowed to those authorities that are in office at the moment of the approval of the constitutional amendment. Finally, the enactment of reelection should be accompanied with several other institutional arrangements so as to fulfilling the advantages and reducing the risks of this new local institution.*

**Key words:** *reelection, local political systems, neoinstitutionalism.*

## SUMARIO

### Introducción

1. ENFOQUES PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES
2. VENTAJAS DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES
  - 2.1. La reelección inmediata favorece la consolidación de la democracia local
  - 2.2. La reelección inmediata contribuye en la lucha por reducir la corrupción
  - 2.3. La reelección inmediata favorece la gobernanza y gobernabilidad local
  - 2.4. La reelección inmediata fomenta el desarrollo local
3. RIESGOS DERIVADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES
  - 3.1. Enquistamiento de élites en el poder
  - 3.2. Captura del gobierno municipal por parte de los grupos armados insurgentes
  - 3.3. Utilización de recursos públicos para financiar la reelección
  - 3.4. Inversiones cortoplacistas
4. PROPUESTA Y RECOMENDACIONES

### BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

La reelección inmediata de alcaldes y gobernadores ha estado en más de una ocasión en la agenda legislativa del país sin llegar a convertirse en realidad. Las iniciativas legislativas que han buscado establecer esta figura se pueden agrupar en dos tipos. El primero, comprende aquellas que han buscado exclusivamente modificar las instituciones locales. Un ejemplo de este tipo lo encontramos en los debates que concluyeron con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2002, reforma constitucional que no aprobó la reelección inmediata de autoridades locales pero que extendió su período de gobierno de tres a cuatro años<sup>1</sup>. Otro ejemplo, y el más reciente por

---

1 Para información sobre el debate que condujo al Acto Legislativo n° 2 de 2002 véanse las *gacetas del Congreso*, n° 511 y 650 de 2001, 74 y 245 de 2002.

cierto a la fecha de escribir este artículo, lo encontramos en el proyecto de ley que varios senadores la República presentaron el pasado 15 de marzo de 2005 y que todavía no ha tenido trámite en el Congreso<sup>2</sup>.

El segundo tipo de iniciativa se refiere a aquellas que no solamente han buscado la reelección inmediata de los alcaldes y gobernadores sino también la del Presidente de la República. Sobre esta última modalidad encontramos también ejemplos muy recientes. Por ejemplo, los dos proyectos de acto legislativos que se presentaron el 20 de julio de 2003, que apuntaban a establecer la reelección inmediata del presidente y de los alcaldes y gobernadores<sup>3</sup>. Estas iniciativas fracasaron pues pocos días después de que un ambicioso referendo constitucional propuesto por el Presidente URIBE no obtuviera los votos necesarios para ser aprobado, el Congreso de la República decidió archivar la iniciativa de reelección inmediata. La clase política le cobraba así al presidente su fracaso en el referendo, y privaba de paso, a los interesados en la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores de la posibilidad de discutir y eventualmente aprobar esta figura en el nivel local<sup>4</sup>.

Luego de este fracaso político y legislativo, se vuelve a presentar una nueva iniciativa para la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores del tipo uno<sup>5</sup>. Esta iniciativa es archivada pues se decidió que se iba a incorporar la reelección de las autoridades locales al proyecto de acto legislativo 012 de 2004 del Senado que buscaba nuevamente la reelección inmediata del Presidente de la República<sup>6</sup>. Esta fusión de proyectos convirtió al proyecto de acto legislativo 2 de 2004 del Senado en una iniciativa de tipo dos, que prosperó en cuanto a la reelección del presidente, Acto Legislativo 2 de 2004, pero que fracasó en la de los alcaldes y gobernadores.

---

2 Nos referimos al proyecto de ley 14 de 2005/Senado presentado el pasado 15 de marzo de 2005 por HERNÁN ANDRADE, GINA PARODI, GERMÁN VARGAS LLERAS, ANDRÉS GONZÁLEZ, entre otros.

3 Uno fue liderado por los congresistas WILLIAM VÉLEZ, MARIO URIBE y LUIS FERNANDO RAMOS, y el otro por el senador HERNÁN ANDRADE SERRANO. Los dos apuntaban a establecer la reelección inmediata del presidente y de los alcaldes y gobernadores con la única diferencia de que el proyecto liderado por VÉLEZ, URIBE y RAMOS, excluía de la reelección a los alcaldes de municipios con menos de 100.000 habitantes.

4 El referendo propuesto por el presidente URIBE buscaba introducir diversas modificaciones al sistema político e introducir ajustes para reducir el déficit fiscal. Éste se sometió a consideración de los ciudadanos el 25 de octubre de 2004 y no obtuvo la mayoría necesaria para su aprobación. La desaprobación del referendo debilitó políticamente al presidente URIBE y generó el espacio para negar la reelección inmediata. De paso algunos congresistas que veían con la reelección inmediata comprometidas sus intenciones de aspirar a la Presidencia aprovecharon la ocasión para archivar la iniciativa, por ejemplo el senador GERMÁN VARGAS LLERAS.

5 Nos referimos al proyecto de acto legislativo n° 08 de 2004 Senado presentado por OMAR FLÓREZ y otros senadores, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso*, n° 76 de 2004.

6 Ponencia para primer debate presentada por RODRIGO RIVERA publicada en la *Gaceta del Congreso*, n° 176 de 2004.

No sabemos la suerte que vaya a correr la iniciativa recientemente presentada en el Congreso de la República. Lo que sí podemos afirmar es que en todos los casos anteriores la reelección inmediata para alcaldes y gobernadores ha fracasado, ya sea por falta de claridad sobre la conveniencia de la figura, como ocurrió con el Acto Legislativo n° 2 de 2002, o porque la suerte de la reelección presidencial terminó por eclipsar y perjudicar el debate sobre la conveniencia de la reelección de las autoridades locales, lo que ocurrió en los ejemplos de fracaso más recientes<sup>7</sup>.

El presente artículo pretende hacer aportes concretos al debate sobre la importancia de la reelección inmediata de autoridades locales, máxime cuando una nueva iniciativa está en curso y se ha despejado el tema de la reelección presidencial con su aprobación. Los autores consideramos que esta figura ofrece importantes ventajas para la democracia, la lucha contra la corrupción, la gobernanza y la gobernabilidad, y el desarrollo de las entidades territoriales colombianas. Sin embargo, proponemos las siguientes tres recomendaciones para que esta figura opere adecuadamente en los sistemas políticos locales y se prevengan posibles riesgos que conduzcan a su fracaso.

Primera, por ser la reelección inmediata una figura nueva que implica diversas modificaciones de nuestro régimen jurídico y de nuestra cultura política, debe implementarse gradualmente, primero en aquellos municipios y departamentos que estén más preparados para asumir el reto, y luego sí, con base en los aprendizajes producidos, seguir con su implementación en el resto de las entidades territoriales del país. Somos conscientes de la dificultad para determinar en qué entidades territoriales se implementaría primero la reelección. Sobre esta dificultad reflexionaremos más adelante en el artículo; por el momento advertimos que no se trata de proponer una estrategia excluyente, sino un gradualismo muchas veces ignorado en nuestro proceso de elaboración de políticas públicas que fomente el

---

7 Ha sido evidente que la discusión sobre la reelección presidencial terminó eclipsando el debate sobre las ventajas y desventajas de reelegir a los alcaldes y gobernadores y concentrado el interés de los actores en el tema presidencial. Véase PINEDA, OCTAVIO, "Proponen en Colombia ley de reelección", en <http://www.elnorte.com/internacional/articulo/330428/>; HERNÁNDEZ, SALUD, "La reelección", en *El Tiempo*, 27 de julio de 2003; y MAURICIO VARGAS "Uribe y la reelección" en [http://www.cambio.com.co/html/columnistas/mauricio\\_vargas/articulos/1305/](http://www.cambio.com.co/html/columnistas/mauricio_vargas/articulos/1305/); *El Tiempo*, "Reelección, después de Uribe", 10 de agosto 2003; CARLOS LLERAS DE LA FUENTE, "El elogio de la locura: La reelección de Uribe", *El País de Cali*, agosto 17 de 2003, en <http://elpais-cali.terra.com.co/>; EDUARDO POSADA CARBÓ, "La reelección y sus males", en *El Tiempo*, 8 de agosto de 2003; ALEJO, VARGAS, "Reelección: ¿por qué y para cuándo?", en *Vanguardia Liberal*, julio 24 de 2003; MOIR, "Enérgica condena del senador Robledo al proyecto de reelegir a Uribe Vélez", Boletín de prensa en <http://moir@moir.org.co>; *El Nuevo Siglo*, ¿A quién favorece la reelección?, julio 21 de 2003; D'ARTAGNAN, "Avispero de ex presidentes: tema político siempre 'picudo'", en *El Tiempo*, 27 de julio 2003.

aprendizaje de nuevas instituciones y permita comprender los ajustes que se requieran en su diseño bajo una óptica incremental<sup>8</sup>.

Segunda, la posibilidad de reelección inmediata no debe beneficiar a los gobernantes locales que se encuentran ejerciendo actualmente el poder ni a sus copartidarios en el Congreso. Ellos fueron elegidos con unas reglas de juego que no deben cambiarse a la mitad del camino. Adoptar la figura para los actuales gobernantes implica distraer la atención que se requiera para discutir las ventajas, riesgos y adecuados diseños por caer en la estéril discusión de si los que están ahora en el poder son buenos o malos. Cobijar a los actuales mandatarios locales privaría de la neutralidad necesaria de quienes están encargados de discutir el diseño de esta figura en el Congreso<sup>9</sup>.

Finalmente, el establecimiento de la reelección inmediata necesariamente implica la adopción simultánea de dispositivos especiales que prevean las particularidades de nuestro sistema político, garanticen las ventajas de la figura, y reduzcan los riesgos por el mal empleo de la misma puesto que como cualquier otra institución de nuestro sistema democrático, la reelección puede ser mal empleada yendo incluso en contra de los fines positivos que se persiguen con ella.

Para exponer y justificar nuestros argumentos hemos dividido este artículo en cuatro partes. En la primera esbozaremos unas consideraciones teóricas sobre lo que significa para nosotros la figura de la reelección inmediata a la luz de los enfoques del análisis de las políticas públicas, el neoinstitucionalismo y el enfoque sistémico.

---

8 El incrementalismo es la forma normal de hacer políticas públicas, a través de un proceso de aprendizaje que implica ir construyendo poco a poco ante la imposibilidad de prever todo en un único momento de formulación de la política. Véase LINDBLOM, C.E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, 1991.

9 Se trata entonces de invitar a los actores a alejarse lo más posible de los efectos de la decisión para que las decisiones sean lo más justas posibles, algo así como utilizar el “velo de la ignorancia” de RAWLS para poder tomar las decisiones más justas en torno a la figura reeleccionista. Véase RAWLS, JOHN, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, Santa Fe de Bogotá, 1996. EDUARDO WIESNER hace también una interesante aplicación de RAWLS al diseño de instituciones, en particular a la consagración constitucional de la autonomía del Banco de la República. Véase WIESNER, E., *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: Un análisis neoinstitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, págs. 3-49.

Pretender aplicar la figura para los gobernantes de turno sesga a los parlamentarios en favor o en contra de la figura según el alcalde o gobernador de turno en los territorios que conoce. Podemos citar un ejemplo que ilustra este punto. Durante los debates que culminaron con el Acto Legislativo n° 1 de 2004 que aprobó la reelección inmediata del presidente se decidió excluir la de alcaldes y gobernadores. Durante la votación que produjo la exclusión el senador VÍCTOR RENÁN BARCO dijo textualmente “Voto negativo, para señalar mi antipatía por gobernadores y alcaldes”. Si la figura hubiera sido para ser aplicada a gobernantes no conocidos quizás el senador BARCO hubiera votado de manera diferente. Véase *Gaceta del Congreso*, n° 313, pág. 27.

En la segunda parte nos ocuparemos de las ventajas que la reelección inmediata de autoridades locales puede ofrecerle al país y a sus entidades territoriales con respecto a la democracia, la lucha contra la corrupción, el desarrollo, y la gobernabilidad y gobernanza locales. Nos basaremos en argumentos teóricos y algunos ejemplos prácticos de autoridades reelectas en otros países.

En la tercera parte nos referiremos, bajo una perspectiva de análisis prospectivo de políticas públicas, a los posibles usos inadecuados del instrumento y a los principales riesgos que se pueden presentar de implementarse la reelección en nuestro sistema político. Para nuestro análisis nos hemos basado en la teoría, las opiniones de expertos allegados, y en ejemplos reales que ocurren en algunas de las entidades territoriales de nuestro país.

Finalmente, en la cuarta parte del artículo formularemos unas recomendaciones de política que precisamente buscan fomentar las ventajas de la reelección y reducir los riesgos anotados<sup>10</sup>.

No sobra advertir la escasez de estudios locales y foráneos sobre el tema de la reelección inmediata. La escasez de los estudios foráneos se explica en gran parte por la institucionalización de esta figura en la mayoría de los países desarrollados y en buena parte de los latinoamericanos lo que hace innecesario su estudio. Los pocos estudios que encontramos provienen principalmente de autores mexicanos, pues en su país no existe ni siquiera la reelección de congresistas y se está debatiendo sobre la posibilidad de permitir la reelección legislativa después del debilitamiento hegemónico del Partido Revolucionario Independiente - PRI<sup>11</sup>.

---

10 Este artículo se basa en un documento elaborado para la GTZ y el cual implicó la revisión de literatura internacional sobre la reelección de autoridades locales, de documentos legislativos, noticias y experiencias en otros países, de la realización de dos conversatorios con actores políticos, académicos y formadores de opinión, y de diversas conversaciones con académicos cercanos a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Agradecemos en particular a la Dra. VIVIANA BARBERENA por habernos autorizado hacer uso de nuestras ideas expuestas en el documento citado y para convertirlo en este artículo. También agradecemos a la Dra. ADRIANA DELGADO, quien como Decana Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales nos apoyó con ideas, al padre JAVIER SANÍN, S.J. y a los profesores RODRIGO LOSADA, PABLO FRANKY y ÁNGEL PÉREZ. Asimismo agradecemos los comentarios del profesor ÓSCAR DELGADO de la Universidad del Rosario, y del Dr. CÉSAR CABALLERO. Hacemos la expresa aclaración que nuestras opiniones son de nuestra entera responsabilidad y no comprometen a la GTZ, a la Pontificia Universidad Javeriana, ni a las personas que tan amablemente nos apoyaron..

11 Nótese como, pese a la prohibición reeleccionista el PRI se consolidó durante muchos años en el poder. Para estos estudios véanse CARBONELL, MIGUEL, (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM). *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*, en [www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anal2.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anal2.htm); VALDEZ ZEPEDA, ANDRÉS, *Municipio mexicano ante el dilema de la modernidad*, en [www.iglom.iteso.mx/PDF/avaldez.pdf](http://www.iglom.iteso.mx/PDF/avaldez.pdf), <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>; DE ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, “*Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa*”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, publicado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>

En este preciso momento el tema de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores ha vuelto a la agenda legislativa. Aspiramos a que lo dicho en estas líneas contribuya a enriquecer el debate y a avanzar en el desarrollo de las instituciones democráticas de nuestro país.

## **1. ENFOQUES PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES**

Para abordar el estudio de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores nos hemos basado en tres enfoques contemporáneos de las ciencias sociales: el análisis de las políticas públicas, el neoinstitucionalismo y el enfoque sistémico.

El análisis de las políticas públicas se constituye en un enfoque, y la vez disciplina, que se concentra en el estudio de las decisiones, los acuerdos y las acciones adoptadas por el Estado para definir, solucionar o prever problemas socialmente relevantes. En el caso que nos ocupa, vemos que cuando se intenta una reforma a la Constitución y al ordenamiento jurídico para permitir la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores se está tratando de solucionar el problema ocasionado por las reglas del juego consagradas en nuestro ordenamiento que privan a los gobiernos locales de las ventajas que tanto en la teoría como en la práctica ofrece la reelección inmediata de autoridades locales.

Pero el análisis de las políticas públicas no sólo nos resulta útil para definir el problema. Este enfoque nos invita a reflexionar sobre la solución del problema, y sobre el diseño que debe adoptarse para que se garanticen los efectos positivos y se minimicen los riesgos que cualquier solución de política pública puede ofrecer durante su implementación<sup>12</sup>.

Los otros dos enfoques que empleamos para cumplir nuestros cometidos en este artículo son el enfoque neoinstitucional y el sistémico. En lo que queda de esta sección describiremos brevemente cada uno de estos enfoques y su relación con la reelección inmediata.

---

12 La disciplina conocida con análisis de políticas públicas, un enfoque particular de entender la acción del estado, se ha venido desarrollando desde los años sesenta, primero en los Estados Unidos y en Europa y desde los años noventa en Latinoamérica. Para un recuento general y su estado actual en Colombia véase ROTH, ANDRÉ-NOEL, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2004, págs. 11-16.



En lo que hace al neoinstitucionalismo, este enfoque pone de relieve el papel que tienen las instituciones sobre los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales, y que podemos resumir en cuatro grandes proposiciones.

Primera. Las instituciones son definidas como:

“las restricciones concebidas por el hombre para estructurar la interacción social”<sup>13</sup>.

Estas instituciones no sólo

“condicionan la identidad de los actores, los recursos a su disposición y sus respectivas estrategias”,

sino que además

“crean unos escenarios y unas reglas de juego para que los actores interactúen entre sí”<sup>14</sup>.

Se deriva de este enfoque la existencia de dos tipos de instituciones: las formales o elementos tangibles que afectan al ser humano, tales como la Constitución de un país y las leyes y decretos que la reglamentan; y las instituciones informales o elementos intangibles pero que también producen un efecto en la interacción de los seres humanos, tales como los patrones de comportamiento comúnmente aceptados en determinadas sociedades o grupos humanos, los mitos y los símbolos<sup>15</sup>.

Segunda. El neoinstitucionalismo ha aportado al entendimiento de los costos de transacción que se generan por “las condiciones de incertidumbre y de carencia informativa” en que se desarrollan los diferentes intercambios entre actores

---

13 Esta definición de DOUGLAS NORTH es una traducción nuestra de su artículo “*Economic Performance Through Time*”, en *American Economic Review*; 84:359-68, June, 1994, pág. 360. El origen y desarrollo de enfoque lo encontramos en la producción de autores como MARCH y OLSEN (1987), “*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*”, in *American Political Science Review*, 78, September, 1987, págs. 734-749. DOUGLAS NORTH, en sus dos obras citadas de 1990 y 1996, y PETER HALL y ROSEMARY TAYLOR, “*Political Science an the Three New Institutionalisms*”, en *Political Studies*, XLIV, 1996, págs. 936-957. En Colombia han empleado este enfoque SALOMÓN KALMANOVITZ, en su libro *Las instituciones colombianas en el siglo XX*, Alfaomega, Bogotá, 2001, y EDUARDO WIESNER en su libro *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.

14 LOSADA RODRIGO, “*Conferencias de clase de la asignatura enfoques para el análisis político*”, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, 2003, mimeo.

15 El institucionalismo sociológico se ha concentrado especialmente en el estudio de las instituciones informales. Para un estudio de esta versión del neoinstitucionalismo, véanse HALL y TAYLOR, *op. cit.*

políticos<sup>16</sup>. En cualquier grupo social, los individuos establecen una serie de relaciones que dan lugar a intercambios que no son necesariamente económicos, por ejemplo, las promesas que hacen los candidatos en campaña a cambio de los votos de sus electores. Cuando estos intercambios se realizan, los actores que participan en ellos no pueden estar completamente seguros de que recibirán exactamente aquello que acordaron en el proceso de intercambio; estos son los llamados costos de transacción, que,

“reflejan la imposibilidad de que adolecen los actores para contar y manejar en el momento preciso del intercambio toda la información necesaria para que éste resulte benéfico”<sup>17</sup>.

En palabras de DOUGLASS NORTH, los costos de transacción pueden definirse entonces como los costos de especificar los que se está canjeando y de hacer cumplir los acuerdos consecuentes<sup>18</sup>.

Así pues, el papel de las instituciones es disminuir los costos de transacción para que los intercambios que realicen los individuos se hagan con la mayor certeza y certidumbre posible. Al ser las instituciones reglas (formales o informales) que los actores involucrados en el intercambio político tienen que cumplir, la incertidumbre disminuye, pues las partes saben que si el otro no cumple el acuerdo existe una institución que lo obligará o lo sancionará cuando sea el caso. Por otro lado, si uno de los actores considera la posibilidad de no cumplir su parte en el intercambio, deberá tener en cuenta las sanciones que puede recibir de aquella institución encargada de hacer que los términos de un intercambio o acuerdo político se cumplan.

Tercera. El neoinstitucionalismo nos ilustra sobre cómo las instituciones inciden en las preferencias de los actores y en el nivel de costos de transacción. Las instituciones no sólo les indican a los actores lo que deberían preferir en una situación específica, sino que además ayudan a crear dichas preferencias, convirtiéndose en instrumentos de cambio positivo<sup>19</sup>. Por ello es fundamental contar con instituciones bien diseñadas y neutrales que contribuyan a disminuir los costos de transacción.

---

16 MORALES, FABIO, “Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neoinstitucionalismo”, en *Cuadernos de economía*, Universidad Nacional de Colombia, n° 26, vol. XVI. 1997, pág. 76.

17 RAMÍREZ, JULIANA, y ROJAS, DANIEL, “El papel de los consejos municipales de planeación en la formulación de los planes de desarrollo 2001 – 2003: análisis comparativo de tres casos de la región del Magdalena Medio”, Colombia, Monografía de Grado para optar por el título de politólogo, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2001, pág. 25.

18 DOUGLAS, NORTH, “El desempeño económico a lo largo del tiempo”, en revista *El Trimestre Económico*, vol. LXI (4), n° 244, octubre - diciembre de 1994, pág. 570.

19 Véase ROTHSTEIN, BO, “Las instituciones políticas: una visión general”, en ROBERT GOODIN y HANS-DIETER KLINGEMANN (eds.), en *Nuevo manual de ciencia política*, Ediciones Istmo S.A., Madrid, 2001, pág. 238.

Cuarta. Esta proposición está muy relacionada con la anterior y se refiere al efecto perverso de diseñar instituciones que no son neutrales sino que favorecen a actores específicos con mayor poder y recursos. Las instituciones son creadas y recreadas por los agentes, quienes pueden diseñarlas para que sean neutrales y contribuyan al bien común. Pero debemos admitir que los actores pueden, y de hecho crean, instituciones no neutrales que favorecer intereses particulares. En palabras de ROTHSTEIN,

“(...) los agentes dotados de mayores cuotas de poder intentarán cambiar las reglas de juego de forma que, según sus creencias, sirvan a sus intereses por mantener e incrementar ese poder”<sup>20</sup>.

En el mismo sentido NORTH plantea que,

“las instituciones no son creadas necesaria o siquiera comúnmente para ser socialmente eficientes; más bien, o al menos las reglas formales, son creadas para servir a los intereses de quienes poseen el poder de negociación para establecer nuevas reglas”<sup>21</sup>.

Si las instituciones son fundamentales para definir las preferencias de los individuos, entonces necesitamos de instituciones lo más neutrales posibles para que sirvan al interés general, y no a intereses particulares, pues entre más inclinadas hacia los intereses de actores específicos, mayores serán los costos de transacción de hacer valer los contratos o normas.

¿Cómo podemos aplicar estas proposiciones del enfoque neoinstitucional a la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores?

En primer lugar, el enfoque nos permite definir a la reelección inmediata como el conjunto de reglas de juego que permiten a las autoridades locales de turno aspirar a ser reelegidas, que regulan dichas aspiraciones, que permiten a los electores decidir si las reeligen o no, y a la oposición competir para demostrar que quienes detentan el poder no merecen seguir ejerciéndolo.

Estas reglas son formales e informales. Las formales se materializan en los principios constitucionales y en las leyes y decretos que reglamentan la reelección inmediata de autoridades locales. Las informales se expresan en la cultura política y en los comportamientos habituales de los actores que operan en el sistema político

---

20 *Ibidem*, pág. 226.

21 DOUGLAS, NORTH, “El desempeño económico a lo largo del tiempo”, pág. 570.

específico que permite la reelección. Estas instituciones informales son fundamentales para explicar el comportamiento de los actores, pues así como en algunas ocasiones pueden complementar e incluso facilitar la aplicación de la normatividad que regula la reelección, en otras pueden llegar a dificultar el cumplimiento de esa misma normatividad. Por ejemplo, en una entidad territorial donde los intercambios políticos de los actores se han basado tradicionalmente en el clientelismo, la reelección tendrá efectos diferentes de aquella otra entidad donde las relaciones políticas entre los actores son más independientes y donde los ciudadanos votan según los programas y argumentos expuestos por los candidatos, y no por el intercambio de puestos y favores.

En segundo lugar, este enfoque nos permite reflexionar sobre los altos costos de transacción que el actual sistema está generando en las entidades territoriales. Revisemos el proceso electoral que se desarrolla cada cuatro años en los departamentos y municipios colombianos como ejemplo intercambio político. Durante la campaña electoral los candidatos hacen promesas a los ciudadanos, y a cambio los electores entregan sus votos, esperando que una vez elegido el candidato de su preferencia, cumpla lo manifestado en campaña. Si el gobernante no está cumpliendo, los ciudadanos tienen pocas posibilidades de obligarlo a que cumpla. A esto se suma las dificultades para hacer efectiva la figura de la revocatoria del mandato. La incertidumbre al momento de elegir a un candidato es demasiado alta por las pocas garantías que tienen los ciudadanos de que el gobernante cumpla o de forzarlo a cumplir. Los costos de transacción serán entonces altos.

La reelección podría contribuir a disminuir este costo de transacción. Si los alcaldes y gobernadores tienen la posibilidad y expectativa volverse a someter al escrutinio público, procurarán cumplir los acuerdos del intercambio hecho en la campaña política. Asimismo ellos se esforzarán por implementar programas que realmente contribuyan al desarrollo del municipio, que es por lo general la promesa fundamental de un candidato durante una campaña política. En estos términos, la incertidumbre disminuiría.

Un efecto similar produciría la reelección inmediata sobre la costumbre que tienen algunos gobernantes de turno de apoyar, de forma irregular, a un candidato específico para que los suceda en el mandato, fenómeno conocido como “reelección en cuerpo ajeno”. Con la reelección inmediata, los costos de transacción producidos por la participación ilegal de funcionarios públicos en campañas electorales disminuirían. Ampliaremos sobre los efectos de la reelección inmediata en la reducción de los costos de transacción en la sección sobre las ventajas de la reelección inmediata.

Por otra parte, el neoinstitucionalismo nos ayuda a estar alertas sobre los posibles costos de transacción que podría causar una figura como la reelección. Nos referimos a la posibilidad de que las élites utilicen la figura de la reelección para perpetuarse en el poder, a que los actores armados usen este instrumento para controlar a las entidades territoriales, a que los gobernantes de turno utilicen los recursos públicos para financiar sus campañas, o a que decidan desarrollar programas populistas que en últimas no contribuyen al desarrollo del municipio, con el objetivo de asegurar la reelección. Sobre estos nuevos costos de transacción volveremos más adelante cuando nos refiramos a los riesgos de la reelección inmediata y la forma de enfrentarlos.

Finalmente, el neoinstitucionalismo invita a tener cuidado cuando se diseñan las reglas del juego que permitan la reelección inmediata. Diseñar una figura que afecte directamente la suerte del diseñador o implementador aumenta la incertidumbre y los costos de transacción, pues los actores que cuentan con el poder y la posición estratégica para influir en el diseño lo harán pensando en si les conviene o no, olvidando pensar en un interés general. Por lo tanto, si se quiere que la reelección surta sus efectos positivos se necesita que los agentes que la formulen e implementen sean lo más neutrales posible a la figura. Esto se lograría, como sugerimos en este artículo, cuando se decide que la reelección no se aplique a los gobernantes de turno. Los diseñadores e implementadores de la figura pierden así la tentación de crear o aplicar instituciones para favorecer los intereses propios, o de sus amigos y copartidarios, o de legislar para perjudicar a sus enemigos o contradictores.

La pregunta que surge del anterior argumento es si

“¿podemos diseñar instituciones para potenciar que las motivaciones que consideramos fundamentadas normativamente surjan por sí mismas o conduzcan a resultados buenos y justos?”<sup>22</sup>.

Creemos que sí y a eso le apuntamos en este artículo. Por esta razón, estamos de acuerdo con ROTHSTEIN cuando dice que,

“pequeños cambios de normas institucionales, aparentemente sin importancia, condicionan las estrategias de los actores y ejercen gran influencia en los resultados de los procesos políticos”<sup>23</sup>.

---

22 ROTHSTEIN, Bo, *op. cit.*, pág. 238.

23 *Ibidem*, pág. 218. Ejemplos de buenos diseños de instrucciones los encontramos en nuestro país, como el ya citado anteriormente de la autonomía del Banco de la República, el cual es analizado por WIESNER, *op. cit.*

Para cerrar nuestra referencia a este enfoque es importante aclarar que la aplicación del neoinstitucionalismo al tema de la reelección no implica para nosotros desconocer el papel de los actores y su influencia en los resultados de cualquier proceso social. Si bien consideramos que la reelección, entendida como una institución formal, que aunado a lo informal, puede por sí sola generar efectos positivos en nuestro país, también consideramos que los agentes tienen un margen de libertad para determinar cuál será el diseño legal que acompañe a la reelección, y qué uso se le dará en caso de ser implementada en el sistema político colombiano. Esto es lo que llamamos agencia política, un margen de libertad que tiene el agente para decidir sobre las instituciones en las que él participa. Ésta puede ser positiva cuando el agente busca satisfacer el interés colectivo; o negativa cuando el agente busca favorecerse a sí mismo en desmedro del interés general<sup>24</sup>. Reconocer el papel de los agentes es esperanzador y enriquece los planteamientos del neoinstitucionalismo pues nos escaparíamos del puro determinismo que se generaría de aceptar que son sólo las instituciones formales e informales las que cuentan. Hay un espacio para que la figura sea empleada por seres libres y responsables.

Teniendo en claro la naturaleza de la reelección a la luz del neoinstitucionalismo y nuestro aporte del concepto de la agencia, pasemos a ahora a mirar cómo otro enfoque de la ciencia política, el sistémico, nos permite contextualizar el ambiente en donde opera la reelección y hacer planteamientos concretos para su diseño e implementación.

El enfoque sistémico toma al sistema político como unidad de análisis; y entiende por sistema político una serie de interacciones a través de las cuales las autoridades producen políticas y decisiones en respuesta a unos insumos (demandas y apoyos) que hace la comunidad y otros actores del mismo sistema o de otros sistemas sociales o políticos. Por lo tanto, el sistema político se distingue de su entorno y es susceptible de recibir influencias de ese entorno<sup>25</sup>. Se dice que mediante las respuestas a las demandas el sistema busca el equilibrio y su permanencia<sup>26</sup>.

---

24 Sobre el concepto de agencia política positiva y su incidencia en las políticas públicas véase el capítulo cuarto de VELÁSQUEZ, RAÚL, *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, CEJA, 2003.

25 Esta definición se basa en la definición de DAVID EASTON presentada en su libro *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, (1965) Buenos Aires, 1979, y en la definición de ANDREW HEYWOOD, elaborada en su libro *Politics*, London, MacMillan Press Ltd., 1997, pág. 10. Aquí haremos una breve reseña del enfoque sistémico; para mayor comprensión recomendamos véanse PARSONS, TALCOT, *The Structure of Social Action*, 1937; PARSONS y SHILS, *Toward a General Theory of Social Action*, 1951; y EASTON, DAVID, *The Political System*, 1953 y el citado *Esquema para el análisis político*.

26 Véase EASTON, DAVID, *Esquema para el análisis político*, págs. 113-144.

El sistema político tiene tres elementos importantes que están íntimamente relacionados: las autoridades o gobierno, es decir aquellas dependencias unipersonales o colegiadas, y sus respectivos funcionarios, responsables de tomar las decisiones y las políticas; el régimen jurídico, es decir el conjunto de reglas básicas para el funcionamiento del sistema como la Constitución, las leyes, los tratados, los decretos, las resoluciones, los acuerdos y las ordenanzas; y la comunidad política, es decir ese conglomerado de personas que por regla general experimentan sentimientos de comunidad y solidaridad y demandan unos servicios de las autoridades para poder vivir en común<sup>27</sup>.

Una de las virtudes del enfoque sistémico es su versatilidad y es ésta la que nos permite aplicarlo a nuestra investigación. Se puede hablar entonces de sistemas políticos dentro de sistemas políticos mayores. Eso es lo que hacemos cuando afirmamos que una cosa es el sistema político nacional en el que se formula, discute y aprueba la normatividad constitucional y legal de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores, y otra, los sistemas políticos que existen en cada una de las entidades territoriales con sus propios actores, culturas y problemas.

Esta variedad de sistemas políticos en los que se aplicaría la reelección nos permite explicar la gran diversidad de resultados que podrían darse en Colombia con la reelección, la necesidad de prever una implementación gradual y luego de contemplar dispositivos especiales para diversos tipos de escenarios pues todas las entidades no tienen el mismo ambiente político para recibir y aplicar la figura<sup>28</sup>.

Somos conscientes sin embargo, que como todo enfoque, el sistémico no es perfecto. Las principales críticas que éste ha recibido son: la subjetividad y ambigüedad que existen para determinar los niveles críticos de tensión y el punto de equilibrio que busca un sistema político para perpetuarse o legitimarse; el no reconocimiento

---

27 Sobre estos elementos nos basamos en VELÁSQUEZ, RAÚL; LOSADA, RODRIGO, y ARIEL SÁNCHEZ, CARLOS, "Cultura política en Bogotá: estado del arte y líneas de investigación", en Instituto Distrital de Cultura y Turismo, *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Colección Cultura Democrática, IDCT, DAAC, Bogotá, 2003, págs. 11-115.

28 Esta misma variedad de sistemas políticos locales se evidencia cuando analizamos la reelección alterna de autoridades locales en Colombia, la cual se ha presentado con resultados diversos tanto en municipios pequeños con elevados índices de violencia y bajos niveles de desarrollo, como en las grandes ciudades. Un estudio sobre este tema se encuentra en el informe final adelantado por los autores de este artículo para la GTZ y en el cual se analizaron las características de los municipios de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Antioquia utilizando indicadores de violencia, gobernabilidad y desarrollo y su posible incidencia en la reelección alterna. Véanse VELÁSQUEZ, RAÚL; GARCÍA, MARÍA ANDREA; ARJONA, GABRIEL, "Informe final de la consultoría desarrollada según la orden de prestación de servicios n° 054/03 suscrita entre la GTZ y la Pontificia Universidad Javeriana, mimeo, 2004.

de la historia para explicar los resultados de los procesos que en el sistema se surten; y la poca atención que el enfoque le presta a las variables culturales<sup>29</sup>.

Reconocemos estas críticas. Con relación a la primera creemos que es inevitable escaparse de ella, pues como investigadores sociales deseamos aportar soluciones que contribuyan a mejorar la democracia, gobernabilidad y desarrollo en nuestras entidades territoriales. Por ello cuando formulamos recomendaciones estamos tomando una posición sobre lo que nosotros consideramos esencial para el correcto diseño de la figura y para su correcta implementación en los sistemas políticos locales<sup>30</sup>.

Las otras dos críticas creemos enfrentarlas con la aplicación del enfoque neoinstitucional y reconociendo el papel de los agentes en cualquier fenómeno social. Asimismo, y como se verá más adelante, creemos que enfrentamos estas críticas cuando nos aproximamos al tema de la violencia y de la cultura en los actuales municipios colombianos, reconocemos la variedad que en ellos impera como sistemas políticos independientes, y sugerimos una aplicación gradual de la figura.

A la luz de los enfoques neoinstitucional y sistémico, la reelección inmediata es un conjunto de reglas de juego que permite a la autoridad de turno aspirar a ser reelegida, a los electores decidir si la reeligen o no, y a la oposición competir para demostrar que quien detenta el poder no merece seguir ejerciéndolo. Estas reglas son formales (artículos de la Constitución, leyes decretos reglamentarios, etc.), y otras informales (cultura política, pautas de comportamiento habituales de los actores políticos). Dichas reglas se formulan y aprueban en un sistema político nacional y se implementan en varios subsistemas políticos territoriales. En cada sistema habrá actores libres para diseñar y usarlas, y para acercarse o alejarse del interés general.

El éxito o fracaso de la reelección inmediata dependerá de dos factores principales. El primero, de su adecuado diseño como institución formal, es decir de reglas cuidadosamente encaminadas a que se den las ventajas de la reelección, y a que se eviten o aminoren los riesgos por el mal empleo de la figura. Aquí encontramos muy pertinente la disciplina del análisis de las políticas públicas, que precisamente busca prever y recomendar el diseño de instituciones adecuadas. El segundo factor

---

29 Para estas críticas véanse las conferencias del Dr. LOSADA de su asignatura "Enfoques para el análisis político" que dicta en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, quien amablemente nos ha permitido utilizarlas en este artículo. Véase también McLEAN, I., "Systems theory" en McLEAN, I., *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford, 1996.

30 Otras personas, sean investigadores, funcionarios o políticos, podrían apartarse de nuestras recomendaciones e incluso sugerir otras formas de encontrar puntos de equilibrio. Comentarios son bienvenidos.



se refiere al adecuado uso que de esta figura hagan los actores políticos, uso que está determinado a su vez por dos elementos: por la libertad de los agentes en su deseo de sacar provecho para sí o para la comunidad con la figura, y por las instituciones, formales e informales, presentes en nuestro sistema político.

¿Cómo diseñar una adecuada reelección inmediata de autoridades locales?, ¿cómo prever y evitar posibles riesgos por el mal uso que de ella hagan actores de los sistemas políticos particulares de cada entidad territorial? Pretendemos contestar estos interrogantes a lo largo del presente documento, interrogantes que nos invitan a hacer un ejercicio de análisis prospectivo de política pública, en este caso de una política destinada a cambiar las reglas de juego de nuestro sistema político.

Esperamos que estos comentarios tengan algún impacto en los hacedores de la política pública, en este caso el gobierno nacional y los congresistas, cuando propongan y aprueben el acto legislativo, las leyes y decretos que garanticen las ventajas y eviten los riesgos de la reelección inmediata de autoridades locales. Asimismo, esperamos que cuando llegue el momento de implementarse y hacerse uso de la figura de la reelección inmediata, la agencia de los actores políticos de los municipios y departamentos sea positiva.

## **2. VENTAJAS DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES**

En esta sección presentaremos las principales ventajas de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores. Estas ventajas son extraídas de las experiencias positivas registradas en otros países donde es posible reelegir, de algunos estudios que se han pronunciado sobre la importancia de la reelección, de documentos elaborados por la Federación Colombiana de Municipios y la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, y de las opiniones expresadas por profesores cercanos a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Para nuestro propósito, hemos organizado las ventajas en cuatro grupos: consolidación de la democracia local, reducción de la corrupción, incremento de la gobernabilidad y gobernanza locales, y fomento del desarrollo local.

Antes de referirnos a las ventajas aludidas, insistimos en que éstas no se aplican automáticamente y de la misma forma en todas las entidades territoriales. Como ya lo hemos dicho, cada municipio y departamento es un sistema político propio y para que en ellos operen las ventajas de la reelección se requiere de la concurrencia de la agencia política positiva de los actores respectivos, y de instituciones formales e informales adecuadas.

## 2.1. La reelección inmediata favorece la consolidación de la democracia local

La reelección favorece la consolidación de la democracia local por cuatro razones: amplía al elector su derecho a escoger gobernantes, fomenta la consolidación de nuevos partidos o movimientos políticos, estimula el ejercicio de la oposición, y confiere mayor legitimidad al gobernante reelegido para la toma de decisiones. Veamos en detenimiento cada una de estas ventajas.

La reelección inmediata amplía el derecho del elector a escoger sus gobernantes porque permite una opción adicional: decidir sobre la continuidad del gobernante de turno a manera de premio o castigo.

Sin la posibilidad de reelegir a los gobernantes, o de castigarlos con la no reelección, el mismo régimen jurídico de un país le está privando a los ciudadanos de opciones importantes de decisión y control<sup>31</sup>. Es por esta razón que el profesor MATTHEW SHUGART ha sugerido que se levante la prohibición de la reelección en América Latina, cuando en sus palabras afirma:

“el vínculo básico de la responsabilidad entre ciudadanos y representantes —en los órganos tanto ejecutivos como legislativos— es conceder a los votantes la oportunidad, al término de cada mandato, de recompensar o castigar a su representante reelegiéndolo o no”<sup>32</sup>.

Por otra parte, la no posibilidad de reelección puede generar frustración en los ciudadanos ante la imposibilidad de reelegir a un gobernante que finalmente ha logrado administrar adecuadamente el municipio y que gracias a su gestión eficiente y responsable se ha ganado la confianza y el apoyo de los ciudadanos. Esta frustración puede incidir eventualmente en un desencanto con el derecho al voto fomentando una cultura abstencionista que de hecho ya existe en Colombia<sup>33</sup>.

---

31 Véase DE ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *op. cit.* En este mismo sentido *El Tiempo* afirma al respaldar la figura de la reelección: “No hay argumentos válidos para justificar el veto a los ciudadanos para que reelijan a sus gobernantes, cuando consideran que han cumplido una buena labor tanto en el nivel nacional como en el local”. *El Tiempo*, “Reelección, después de Uribe”, 10 agosto de 2003.

32 SHUGART, MATTHEW, “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en era de globalización”, en CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001, págs. 182–183.

33 ¿Qué dirán al respecto los habitantes del municipio de Paya en Boyacá donde después de muchos años el alcalde JOSÉ ROLDÁN MALDONADO logró construir la carretera de ingreso al municipio y no puedo ser reelegido? ¿A los habitantes de este municipio les hubiera gustado reelegir al alcalde?, *El Tiempo*, “Paya, de la mula al carro”, 5 de enero de 2004.

Algunas personas han pretendido desconocer esta ventaja de la reelección al substituir la palabra inmediata por automática. Olvidan ellos que para poder ser reelegido un alcalde o gobernador tiene que convencer al electorado que merece continuar en el poder, y los ciudadanos, por su parte, tienen que decidir por mayoría si premian al gobernante de turno o lo castigan eligiendo a uno nuevo.

Dos ejemplos concretos en donde la figura de la reelección inmediata ha permitido castigar a alcaldes que han administrado deficientemente sus entidades los encontramos en el Perú. En el municipio de La Independencia los alcaldes no han sido reelegidos por sus malas gestiones, a pesar de que lo han intentado en varias oportunidades<sup>34</sup>. En el municipio de La Victoria también se ha castigado a un alcalde que quería continuar en el poder; la diferencia es que el castigo no provino directamente del electorado, sino de su partido político que lo excluyó como candidato por su mala gestión financiera<sup>35</sup>.

La reelección inmediata estimula el ejercicio de la oposición. En efecto, los candidatos que desean ganarle al alcalde o gobernador de turno, son estimulados a efectuar una mayor oposición y control político para construir el discurso de la necesidad del cambio. En palabras de POIRÉ:

“para que una persona acceda a un cargo público, debe vencer a varios competidores entre los cuales puede estar el funcionario que aspira a la reelección. Esta situación propicia que los aspirantes promuevan la transparencia y ejerzan un control fuerte sobre los funcionarios”<sup>36</sup>.

Sin embargo, sabemos que el ejercicio de la oposición no es automático. Para que exista verdaderamente se requieren de instituciones que garanticen derechos como el de réplica y el de información, algo sobre lo que volveremos más adelante cuando planteemos las recomendaciones de política. Asimismo, somos conscientes de que los candidatos que aspiren a ganar la contienda electoral pueden abusar de su derecho a oponerse y llegar incluso a entorpecer (agencia negativa) las acciones del gobierno en curso. Por ello las reglamentaciones deben garantizar que la oposición y el control político se ejerzan con responsabilidad.

---

34 Caretas, “Ranking Municipal de Lima: a siete semanas de las elecciones municipales, virtudes y defectos de los alcaldes distritales: más del 80% postula a la reelección”, <http://www.caretas.com.pe/1998/1530/municipal/municipal.htm>

35 Aunque en este caso la sanción no fue impuesta por el electorado, ésta fue aplicada por su partido, prueba de que reelección y partidos también funciona. Para más información véase *ibidem*.

36 POIRÉ, *op. cit.*

Finalmente, la reelección inmediata fomenta la democracia local porque confiere mayor legitimidad al gobernante que ha sido reelegido. En efecto, el gobernante que continua ejerciendo la alcaldía gracias a que ha sido reelecto posee mayor autoridad para implementar medidas que, afectando a grupos particulares, persiguen el interés general. En igual sentido, el gobernante reelecto ejerce una mayor “autonomía decisional” pues puede tomar decisiones en favor de su municipio ante medidas que puedan provenir de niveles superiores de gobierno<sup>37</sup>.

Hemos encontrado en el Japón un ejemplo de cómo la reelección ha sido empleada para solucionar problemas de poder y ganar legitimidad. Es el caso del gobernador de la prefectura de Nagano, YASUO TANAKA, quien al entrar en conflicto con la asamblea decidió renunciar para postularse para la reelección del período siguiente. Su candidatura recibió gran apoyo del electorado independiente y ganó la contienda electoral, aun por encima del candidato KEIKO HASEGAWA, quien contaba con el apoyo de la asamblea y de los alcaldes municipales<sup>38</sup>.

En Perú también hay evidencia de resultados positivos de la reelección pues ha contribuido a que los políticos municipales reelegidos se apropien con mayor fuerza de la defensa de los intereses locales. Esto se ejemplifica en el caso del candidato a la reelección de la alcaldía de Lima, ALBERTO ANDRADE, quien respecto a la ley de habitaciones urbanas decretada por el gobierno central afirmó:

“Si dejo que pasen por encima del fuero municipal, entonces no soy alcalde”<sup>39</sup>.

La posición de ANDRADE respecto de decisiones del nivel nacional generó el apoyo de diversas organizaciones multidisciplinarias como el de la Cámara Peruana de la Construcción, el Colegio de Arquitectos, y el de diversos constitucionalistas<sup>40</sup>.

---

37 VALDEZ ZEPEDA, ANDRÉS, *Municipio mexicano ante el dilema de la modernidad*, en <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/avaldez.PDF>. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/e19.htm>

38 *Tanaka Wins Landslide Reelection as Nagano Prefecture Governor*. (September 12, 2002), en: <http://www.fpcj.jp/e/shiryo/jb/0232.html>

39 Caretas, *El gusto por la repetición*, en <http://www.caretas.com.pe/1492/candidato/candidato.htm>

40 *Ibidem*. Para otros comentarios sobre el éxito de la gestión del alcalde ANDRADE en la ciudad de Lima véase <http://www.caretas.com.pe/1998/1538/controversias/controversias.htm>

## **2.2. La reelección inmediata contribuye en la lucha por reducir la corrupción**

Tres de las conductas que afectan la transparencia y eficiencia de los gobiernos territoriales son el rentismo, la pérdida de agencia y la parálisis institucional. Para definir las nos basamos en ALEJANDRO POIRÉ, el tratadista mexicano que ya ha sido varias veces citado en este artículo. El rentismo consiste en la asignación desproporcionada e ineficiente de beneficios a grupos de interés minoritarios; la pérdida de agencia significa que los actores políticos buscan satisfacer sus propios intereses y está muy ligada a la corrupción; y la parálisis consiste en que los órganos legislativos no pueden conciliar sus diferencias internas y tomar las decisiones que los competen<sup>41</sup>.

Para POIRÉ es a través del fomento de la competencia electoral y del temor a la derrota que se puede conciliar la ambición y el actuar egoísta de los políticos con una democracia más eficiente y con menos favoritismo. Y la mejor forma de lograr la competitividad electoral es a través de la reelección inmediata,

“ya que su prohibición impide que los políticos deshonestos o ineficientes sean juzgados por su desempeño como realizadores de políticas públicas”<sup>42</sup>.

Por otro lado, la reelección permite una nueva cultura en el gobernante que se traduce en mayor transparencia, y ante la expectativa de un período más largo éste se verá invitado, casi forzado, a dialogar con otros grupos distintos de sus electores. Algo que no sucede cuando se prohíbe la reelección pues los gobernantes que detentan una cultura política basada en el clientelismo buscarán

“otro cargo al finalizar al que tienen, y las clientelas a las que sirven y los intereses a los que sirven permanecen inescrutables para la sociedad, entre otras cosas porque no siempre les interesa darse a conocer, o acercarse a su electorado o hacer una gestión eficiente que beneficie a los menos favorecidos o a la comunidad en general”<sup>43</sup>.

La reelección inmediata de alcaldes y gobernadores propicia una cultura de rendición de cuentas y una relación más estrecha de los gobernantes con los ciudadanos pues estimula a los gobernantes que aspiran a continuar ejerciendo el poder a comunicarse más directamente con sus electores para que éstos conozcan

---

41 Véase POIRÉ, ALEJANDRO, *op. cit.*

42 *Ibidem.*

43 *Ibidem.*

los resultados de su gestión y vuelvan a votar por él. En palabras de ALEJANDRO POIRÉ,

“la reelección contribuye a reducir la abismal asimetría de información entre los políticos y los ciudadanos, ayudando a informar y preparar al electorado para que tome decisiones con más y mejores argumentos”<sup>44</sup>.

Encontramos aquí una aplicación clara de la teoría neoinstitucional a la que ya aludimos. Lográndose este acercamiento entre gobernantes y gobernados, la reelección contribuye a reducir uno de los grandes peligros para la democracia: los altos niveles de frustración por parte de los ciudadanos con respecto al sistema democrático<sup>45</sup>.

### **2.3. La reelección inmediata favorece la gobernanza y gobernabilidad local**

Siguiendo a MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM entendemos la gobernanza desde una perspectiva multicentrada donde tienen lugar diversos actores de la sociedad civil y del sector privado en el propósito de generar desarrollo. Por su parte, entendemos la gobernabilidad como la capacidad del Estado para cumplir sus funciones; en este caso, el papel fundamental es desempeñado por el Estado y no por actores pertenecientes a la sociedad civil, como sí puede suceder en el caso de la gobernanza<sup>46</sup>.

---

44 POIRÉ, ALEJANDRO, “Competencia democrática y reforma estructural: el papel de la reelección inmediata”, publicado en <http://cursos.itam.mx/poire/gaeta2.pdf> Aunque con un enfoque mayor hacia la reelección legislativa, véanse CARBONELL, MIGUEL, *op. cit.* y DE ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *op. cit.*

45 Para profundizar sobre el escepticismo que hoy en día reina respecto de las instituciones políticodemocráticas, véase CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, quien argumenta como fuentes de frustración de los ciudadanos latinoamericanos sobre la democracia en sus países la incapacidad que se tiene para profundizar en: la defensa de los derechos y las libertades públicas, la inclusión de actores políticos y la eliminación del clientelismo y el corporativismos en “El déficit de la democratización en América Latina”, en CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001, pág. 9.

46 WHITTINGHAM, MARÍA VICTORIA, *Aportes de la teoría y praxis para la nueva gobernanza*, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública (Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002), mimeo, pp. 3 y 4

Pero ¿cuál es la relación de estos conceptos con la reelección inmediata de autoridades locales?, ¿es la reelección una forma de potenciar o contribuir a una buena gobernanza o a una buena gobernabilidad?

El papel de la gobernanza para el desarrollo es considerado por diversos estudiosos, por organizaciones privadas, por ONG y por organismos multilaterales como un elemento vital para el mismo y un tema imprescindible en la agenda de los diversos países. Evidencia de esto es la aparición de organizaciones como la ONG canadiense The Institute on Governance, los proyectos adelantados sobre el tema por la ONU (en concreto el PNUD y el Centro para Asentamientos Humanos –HABITAT–), y declaraciones como las de KOFI ANNAN:

*“Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development”.*

En este sentido, la reelección inmediata, contribuye a generar articulaciones positivas entre el Estado y la sociedad que facilitan la gobernanza. Es lo que MARCO AURELIO NOGUEIRA ha denominado “gobernabilidad democrática progresiva”, que no está dirigida solamente al funcionamiento del sistema político, sino que en su sentido más grande es

“la búsqueda de la reforma social en la legalidad democrática, por la activación de una dialéctica Estado/sociedad que haga de cada conquista la base y el impulso para nuevas y más importantes conquistas sucesivas, a imagen y semejanza de un proceso reformador”<sup>47</sup>.

Por otro lado, en la búsqueda de la reforma social en la legalidad democrática, según palabras de NOGUEIRA, o del desarrollo sostenible, juega un papel vital el liderazgo, que no es tan fácil de encontrar, y que la imposibilidad de la reelección inmediata en Colombia muchas veces frustra. El desarrollo sostenible adquiere significado en el seno de cada sociedad, en colectivo y a través del proceso político. Dicho proceso político, de acuerdo a lo expresado por QUEROL,

“requiere un liderazgo, una movilización de esfuerzos y una conducción del proceso que corresponde, sobre todo, a los actores públicos legitimados democráticamente”<sup>48</sup>.

Así pues, la reelección inmediata favorece la gobernanza porque permite la consolidación de liderazgos positivos, y de nuevas fuerzas políticas en torno a la

---

47 NOGUEIRA, MARCO AURELIO, “Gobernabilidad democrática progresiva”, en *Análisis político* n° 25, 1995, págs. 55-68.

48 QUEROL, CRISTINA, *Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña*. Disponible en [www.iigov.org/gds/?p=05](http://www.iigov.org/gds/?p=05)

figura del alcalde o gobernador que aspira a ser reelegido o que es efectivamente reelegido, llegando incluso a permitir la creación de nuevos partidos o movimientos políticos que enriquecen las opciones de gobierno y el debate electoral<sup>49</sup>. Un ejemplo de consolidación de liderazgos se encuentra en la comuna de las Condes en Santiago de Chile, donde JOAQUÍN LAVIN, después de su reelección, se convirtió en nuevo líder de la derecha chilena<sup>50</sup>.

Con respecto a los efectos de la reelección inmediata sobre la gobernabilidad, concentrémonos en las cuatro variables que MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM señala como esenciales de este concepto: rendición de cuentas, eficiencia, participación y equidad. Como ya se mencionó anteriormente, la reelección fomenta la rendición de cuentas pues si el gobernante de turno aspira a ser reelegido debe mantener una relación más estrecha con los ciudadanos – electores.

Sobre el tema de la eficiencia, entendida como el logro de resultados adecuados a las necesidades de los diferentes grupos, podemos decir que a través de la reelección los gobernantes, ante la expectativa de un período más largo, se verán abocados a dialogar con otros grupos distintos de sus electores, procurando satisfacer las demandas de una proporción más amplia de la población, lo que también favorece la equidad. Asimismo, si los gobernantes de turno pretenden reelegirse tendrán que demostrar a sus electores que son capaces de administrar el municipio haciendo un uso adecuado y eficiente de los recursos.

Por último, podría argumentarse que la reelección inmediata llegaría a favorecer la participación y nivel de apoyo de aquellos ciudadanos que perciben una eficiente gestión de sus gobernantes.

Si la reelección es un instrumento para desarrollar la gobernanza y la gobernabilidad, la imposibilidad de reelegir ha sido considerada por analistas como un factor perturbador de mejores procesos de administración. De mantenerse su prohibición se está permitiendo la pérdida de aquellos gobernantes que tienen el conocimiento y la preparación para hacer su gestión bien, llegando incluso a forzar a los electores a votar por candidatos que no equipararán las calidades del gobernante actual.

---

49 Para este argumento véase FRANKY, PABLO, “Ampliación del mandato y reelección de alcaldes, una necesidad para la democracia y el desarrollo local”, en Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, *Coyuntura Política: Posgrados 2002*, Bogotá, 2002, págs. 9-11.

50 Véase <http://old.clarin.com.ar/diario/1999/12/13/i-03002d.htm>.



La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones - FLACMA, ha analizado la relación existente entre gobernabilidad y orden público en Colombia. En una carta enviada a propósito de un anterior intento por establecer la reelección en Colombia, los representantes de esta organización llaman la atención sobre cómo, sin la reelección inmediata, se pueden perder alcaldes que han logrado mantener la gobernabilidad en sus municipios<sup>51</sup>. En el caso mexicano la Asociación de Municipios de México también ha expresado abiertamente que la no reelección dificulta el fomento de la buena administración municipal<sup>52</sup>.

Finalmente, JAVIER FONT se ha ocupado del tema de la reinención del gobierno de las grandes ciudades iberoamericanas, que es un factor crucial para la gobernabilidad y la gobernanza. Según este autor, la imposibilidad de reelegir a los alcaldes de estas ciudades ha sido un gran impedimento para la reinención de la administración pública, pues sin esta figura se obstruyen tres elementos importantes para la reinención: la confianza pública, el consenso político, y el liderazgo político fuerte y sostenido y necesario para evitar los potenciales conflictos que a causa de la reinención se pueden dar en la comunidad. En otras palabras, la imposibilidad de reelegir en las grandes ciudades latinoamericanas dificulta la planeación estratégica, lo que es agravado por el cambio constante de los funcionarios de alto nivel en las mismas ciudades<sup>53</sup>.

## 2.4. La reelección inmediata fomenta el desarrollo local

Quisiéramos hacer tres consideraciones previas que nos invitan a ser cautelosos con la ecuación: reelección inmediata = desarrollo. En primer lugar no hemos encontrado estudios específicos que demuestren explícitamente cómo la reelección ha producido mayor desarrollo en los países que contemplan esta figura. Por otra parte, no podemos ignorar que hay variables adicionales a la reelección inmediata que pesan definitivamente en el desarrollo de los países, pensemos por ejemplo en la cultura, la economía o la geografía. Finalmente, la reelección inmediata hace

---

51 Carta de adhesión de los representantes de la Federación Latinoamericana de Ciudades, municipios y asociaciones - FLACMA a la iniciativa de reelección de autoridades locales en Colombia. Véase en <http://www.iula.net/noticias/n000371.htm>

52 Véase Asociación de Municipios de México, A.C., “*The Role of the Association in Strengthening the Local Government Sector: The case of AMMAC*”, en <http://www.ammac.org.mx/historia/icmastudy.htm>

53 Véase FONT, JAVIER, “*Civil society: reinventing metropolitan administration, recent Iberian and Latin-American experiences*”, ponencia conferencias IAS Québec, 14-17 julio 1997, en <http://www.bm30.es/intranet/ponen/9707.html>

parte del ordenamiento jurídico de algunos países subdesarrollados, y existen países desarrollados como Dinamarca que no cuentan con esta figura<sup>54</sup>.

Hechas estas advertencias, y con fundamento en la literatura revisada, podemos establecer dos argumentaciones para explicar cómo la reelección inmediata puede incidir favorablemente en el desarrollo. La primera, implica una conexión indirecta pues afirma que la reelección favorece la democracia y que la democracia a su vez genera desarrollo. La segunda, argumentación es más directa, ya que establece que la reelección inmediata aleja al gobernante del cortoplacismo y lo invita a pensar y actuar a largo plazo.

Comencemos por la relación indirecta: reelección inmediata —democracia— desarrollo. Los argumentos propuestos con respecto a la relación entre democracia y desarrollo afirman que todas las medidas destinadas a generar mayores índices de desarrollo en los países de América Latina deben ser reformas de tipo político encaminadas al fortalecimiento del sistema político democrático, antes que de carácter económico<sup>55</sup>. Siguiendo los planteamientos de FERNANDO CARRILLO, hoy se trata de construir un mejor

“tramado de instituciones democráticas que garanticen que la acción del Estado no sea distorsionada por la intervención de intereses particulares” —pues de ello depende— “la eficiencia en la relación entre el Estado y el mercado”<sup>56</sup>.

Pero no siempre se ha pensado que la democracia es presupuesto del desarrollo. La historia de América Latina ha estado marcada, entre otras cosas, por una gran contradicción que no mucho tiempo atrás permitía pensar a las variables modernización y democracia como excluyentes. Concretamente esto se evidenció luego de la coyuntura de la revolución cubana en algunos países que dentro de las tres propuestas excluyentes del momento: democracia desarrollista, revolución marxista y militarismo desarrollista, optaron por este último y se instauraron dictaduras que subyugaron la democracia ante un supuesto desarrollo que se pensaba iba a traer la implementación del modelo neoliberal, fue el caso por ejemplo, de Chile con PINOCHET.

---

54 Algún escéptico de la reelección inmediata en nuestro país podría incluso afirmar que la ecuación correcta es desarrollo = posibilidad de reelección inmediata.

55 En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo ha afirmado que “la extensión y profundización del sistema democrático es el gran desafío que enfrentan hoy nuestros países para superar los problemas de su desarrollo”. CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. 2001, pág. XIII.

56 *Ibidem*.

Sin embargo, no debe pensarse que sólo los países que vivieron bajo dictaduras sostenían que la variables democratización y modernización eran incompatibles; también imperó en América Latina lo que se ha denominado el “mito de la teoría del derrame”, que consiste en subyugar las demás variables de desarrollo de un país a la de crecimiento económico, y pensar que esto por sí mismo va a traer avances en los campos político, social, ambiental<sup>57</sup>.

Hoy en día el militarismo desarrollista y el mito del derrame son paradigmas del pasado. Luego de dos décadas de reformas económicas y la existencia todavía de altos índices de pobreza y de una brecha creciente de desigualdad se destaca el vínculo existente entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo<sup>58</sup>. Como lo reconoce el BID:

“dos décadas de reformas económicas subrayan la importancia de la calidad del sistema político. La política es la fibra más sensible y más visible de la conexión entre las instituciones y la economía”<sup>59</sup>.

Por ello el desarrollo se concibe actualmente como un

“desafío de carácter político” —y— “la dimensión política del desarrollo debe ser punto de partida irremplazable de cualquier estrategia”<sup>60</sup>.

El buen gobierno ya no es un

---

57 Véase KLIKSBERG, B., “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, en *Tecnología administrativa*, vol. 11, n° 25, 1997, págs. 97-155.

58 JARQUÍN, EDMUNDO y CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO. “La importancia del renacer democrático para el desarrollo”, en CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 5.

59 Ibidem.

60 Ideas como las de AMARTYA SEN han ayudado a dar este cambio. Él sostiene que al hacer el diagnóstico sobre los países del tercer mundo, muchos tienden a pensar que al existir problemas como un gran número de personas muriendo de hambre, es necesario dar prioridad “a la satisfacción de las necesidades económicas, aun cuando eso comprometa las libertades políticas. No es necesario difícil pensar que centrar la atención en la democracia y en la libertad es un lujo que un país pobre no puede darse”. Se hace necesario superar esta visión reduccionista del desarrollo, y prestar más atención a las grandes relaciones que existen entre el desarrollo de la democracia y libertades políticas por un lado, y satisfacción de necesidades económicas por otro. Sen da tres argumentos para demostrar el papel relevante e impostergable de la lucha por los derechos políticos: 1. su importancia directa como componente de las capacidades básicas de una vida humana; 2. su papel instrumental para mejorar las posibilidades de los individuos y grupos de expresar y exigir que se le preste atención a sus necesidades (como las económicas); y 3. su papel constructivo en el debate público, para la definición o redefinición de las necesidades. Véase SEN, AMARTIA, *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Bogotá, 2001, págs. 183-185.

“artículo sustantivo de las democracias desarrolladas” —sino un— “artículo de primera necesidad de las democracias en vía de consolidación”<sup>61</sup>.

Es aquí precisamente donde entra a jugar el tema de la reelección inmediata. Si a mayor democracia mayor desarrollo, y si tenemos en claro las ventajas de la reelección inmediata para la democracia, la gobernanza y la gobernabilidad, entonces la reelección inmediata se constituye en un elemento esencial, por vía indirecta, para fomentar el desarrollo.

La segunda forma de establecer las ventajas de la reelección inmediata para el desarrollo es más directa. Hay temas del desarrollo de gran complejidad que requieren soluciones estructurales que difícilmente se pueden implementar en cuatro años. La reelección inmediata favorece su solución pues ésta fomenta la visión de largo plazo que escapa de los inmediatismos electorales y facilita la concepción de proyectos de desarrollo con metas a mediano y largo plazo. La reelección también facilita la coherencia y continuidad de los proyectos, ya que muchos quedan truncados porque llega un nuevo alcalde con otros objetivos y termina proyectos de su antecesor, lo cual muchas veces responde a los intereses del propio mandatario y sus “allegados” pero redundando en perjuicio para la población. Como lo afirma VIVIANA BARBERENA, sin la reelección

“estamos obligando a nuestros mandatarios a casarse con el cortoplacismo sin más opciones, y la sociedad a estar expuesta a cambios repentinos de rumbo”<sup>62</sup>.

Si un buen alcalde es reelegido, se premia la gestión a largo plazo, se permite responder a los verdaderos problemas estructurales y no a las coyunturas. En este sentido, la reelección permite revalorar el significado de la palabra “continuismo”. No tiene sentido que los ciudadanos pierdan el derecho a votar por el continuismo cuando perciben que las cosas van bien. Las recomendaciones de la comisión Alesina precisamente buscaban fomentar la capacidad para planear a largo plazo cuando propusieron ampliar a cuatro años los períodos de gobierno y la posibilidad de reelección de alcaldes por dos términos consecutivos<sup>63</sup>.

---

61 CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, “El déficit de la democratización en América Latina”, en CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001, pág. 11.

62 Véase su entrevista en el documento de la Cooperación Alemana al Desarrollo y la Federación Colombiana de Municipios, “Ampliación de período y reelección inmediata de alcaldes y gobernadores”, Bogotá, sin fecha, mimeo, pág. 8. Véase también P. FRANKY, *op. cit.*

63 Véase ASESINA, ALBERTO, “*Institutional Reforms in Colombia*”, FEDESARROLLO: *Working Papers*, n° 21, noviembre 2000. Este trabajo se presentó en un foro organizado por el BID y FEDESARROLLO en Washington el 1° de junio de 2001 (véase en <http://www.iadb.org/regions/re3/events/colombia/>) y se basa en un trabajo previo de ALBERTO ALESINA, ALBERTO CARRASQUILLA y JUAN JOSÉ ECHEVARRIA sobre descentralización en Colombia.

Como ejemplos concretos de experiencias exitosas de la reelección inmediata facilitando el desarrollo económico de entidades territoriales, encontramos los siguientes casos:

El caso del alcalde de Tacna (Perú), TITO CHOCANO, quien logró gracias a sus dos períodos como alcalde adelantar un proyecto de desarrollo de largo plazo: la creación de la Zona Franca de Tacna (ZOTAC) en su municipio. Mientras su primer período fue para “poner la casa en orden” y solucionar la deficitaria situación financiera de la municipalidad, en su segundo período pudo consolidar este importante proyecto. Sin embargo, debe advertirse que el desarrollo económico para la municipalidad y el incremento exponencial de los ingresos fiscales ha sido contrarrestado por la gran migración de peruanos a buscar suerte a la zona<sup>64</sup>.

Finalmente el caso del tres veces reelecto alcalde de Puerto Cortés, el puerto más importante de Honduras. Su gestión a largo plazo ha permitido la construcción de importantes obras para el desarrollo de su municipio entre las que se pueden citar: la construcción de la represa sobre el río Tulián, la ejecución de la primera etapa del relleno sanitario, la construcción de obras viales sobre la Laguna de Alvarado, la remodelación del parque central, la construcción de nuevas escuelas, entre otros proyectos<sup>65</sup>.

Medios masivos de comunicación y de formación de opinión pública han reconocido la ventaja de la reelección inmediata para el desarrollo. El periódico *El Tiempo*, por ejemplo, afirma que el gobierno local por su vocación cívica y cercana a las gentes se beneficia de liderazgos sólidos. La continuidad de los modelos urbanos y la posibilidad de planear a largo plazo son condiciones esenciales para el éxito de la gestión pública<sup>66</sup>. En el mismo sentido, la columnista SALUD HERNÁNDEZ ha afirmado que la reelección inmediata es una iniciativa positiva pues

“para solucionar tantas carencias hay que darle continuidad a la gestión del gobierno cuando es buena”<sup>67</sup>.

---

64 Para profundizar sobre este caso véase ROSALES, MARIO, (secretario ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades), “Promoción económica del territorio y desarrollo local”, en: <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/47rosales.html>.

65 Para un completo recuento de su segundo y exitoso intento por ser reelegido ver <http://www.tiempo.hn/edicante/2000/agosto/agosto1/NACION-1/NACIONAL.HTM>

66 Editorial de *El Tiempo*, “Reelección, después de Uribe”, agosto 10 de 2003.

67 Véase HERNÁNDEZ, SALUD, “La reelección”, en *El Tiempo*, 27 de julio de 2003.

Algunos pudieran argumentar en contra de la necesidad de establecer la reelección que el éxito sucesivo de las administraciones de Bogotá (JAIME CASTRO, ANTANAS MOCKUS, ENRIQUE PEÑALOSA y ANTANAS MOCKUS) demuestra que es innecesaria esta figura<sup>68</sup>. Sin embargo, nosotros no compartimos esta posición. Si bien es cierto que Bogotá ha contado con suerte, sería más seguro institucionalizar la figura de la reelección de manera que la continuidad en las políticas públicas no dependiera únicamente del azar y del clima electoral. Como lo afirma un editorial de *El Tiempo*,

“el innegable proceso de Bogotá, se debe precisamente, a que ha tenido la suerte de contar con una serie de gobiernos que coincidieron en sus conceptos esenciales. Una coincidencia del azar, que sería menos riesgosa si estuviera en manos de una misma fuerza política y de un equipo comprometido con el programa de gobierno”<sup>69</sup>.

La reelección inmediata, como institución, permite reducir tal incertidumbre (costos de transacción) y deja en manos de los ciudadanos, quienes son los primeros afectados o beneficiados por la gestión de sus gobernantes, la responsabilidad de seguir confiando el desarrollo en una buena administración que ha sido capaz de planear a largo plazo.

### **3. RIESGOS DERIVADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES**

Como vimos, la reelección inmediata es una figura que ofrece ventajas para la democracia, la reducción de la corrupción, la gobernabilidad, la gobernanza, y el desarrollo local. Ventajas en la teoría y ventajas en la práctica como se constata en ejemplos de países donde ya existe. Sin embargo, para que las ventajas estudiadas en la segunda sección de este documento se materialicen en Colombia es necesario partir de dos presupuestos:

- a) que cada entidad territorial, sea municipio o departamento, se constituya en un sistema político apto, es decir, con un porcentaje considerable de ciudadanos que detentan un voto independiente, libre de la presión de grupos de interés, caciques electorales, y grupos armados ilegales;

---

68 Así lo insinúa el formador de opinión POSADA CARBÓ, EDUARDO en su artículo “La reelección y sus males”, en *El Tiempo*, 8 de agosto de 2003.

69 Editorial de *El Tiempo*, “Reelección, después de Uribe”, agosto 10 de 2003.

- b) que se desarrollen una serie de dispositivos constitucionales y legales paralelos dirigidos a garantizar las ventajas anotadas.

Establecer la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores, poner a funcionar la figura e introducir los correctivos para que se cumplan sus ventajas es objeto de una política pública que cubre tanto los aspectos formales como informales de la reelección. Dentro de un ejercicio responsable de formulación de políticas públicas, plantearse los riesgos y contemplar escenarios a la luz de la realidad es lo que permite hacer mejores políticas. Ese es nuestro objetivo en esta sección.

Teniendo en cuenta lo anterior, muchos de los municipios y departamentos aún no pueden considerarse como sistemas políticos aptos para la implementación de la reelección inmediata. Un gran porcentaje de municipios está en manos de grupos armados ilegales, otros tantos carecen de la necesaria masa crítica de ciudadanos que detentan una cultura política democrática. Pese a esto, creemos que debe aprobarse la reelección para todos los municipios y departamentos, pero comenzarse a implementar de manera gradual por lo menos en algunas de las entidades territoriales colombianas. Con los aprendizajes adquiridos, podremos reformular la política de acuerdo a las situaciones que se presenten en el camino con el objetivo de lograr las ventajas anotadas.

Asimismo, creemos que debe rodearse de dispositivos constitucionales y legales que permitan su funcionamiento y eviten los riesgos. Estos dispositivos no solo deben apuntar a la construcción de instituciones formales sino al desarrollo de aquellas instituciones informales (cultura política democrática, capital social, mayores niveles de participación y confianza en el sector público, voto programático independiente, mayor interés en los asuntos públicos) y a la reducción de ciertos riesgos ya presentes en nuestros sistema político que pueden limitar o negar las ventajas de la reelección.

### **3.1. Enquistamiento de élites en el poder**

El déficit democrático en América Latina

“se ha traducido en la indebida apropiación de la función estatal por intereses particulares, clientelistas o corporativos que han conducido a intervenciones estatales erróneas y perversas...”<sup>70</sup>.

---

70 JARQUÍN, EDMUNDO; CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, “La importancia del renacer democrático para el desarrollo”, pág. 3.

De acuerdo a lo anterior, en algunos casos, el riesgo de implementar la reelección de alcaldes y gobernadores en nuestro país es precisamente ayudar a que se perpetúen en el poder gobernantes y grupos sociales que utilicen los recursos públicos para favorecer intereses personales ajenos a lo colectivo.

Igualmente se dice que la reelección favorece la formación de alianzas entre representantes políticos y grupos de interés. Al existir “continuismo”, los grupos de interés poderosos, o los “gamonales” de la región pueden buscar “apadrinar” o cooptar a unos políticos que estén continuamente defendiendo sus intereses; y de esta forma afectando muy seguramente los intereses de los ciudadanos en general<sup>71</sup>.

Como consecuencia de este enquistamiento, también se arguye como riesgo de la reelección que en vez de profesionalizar a la clase política para el mejor gobierno de las entidades territoriales, se “profesionaliza” en el abuso del poder y de los recursos para beneficio propio<sup>72</sup>.

Sobre estas situaciones quisiéramos advertir que la perpetuación en el poder no es una consecuencia exclusiva de la reelección inmediata. Es evidente que aun sin ella grupos sociales y políticos se han enquistado en el poder por varios años. Uno de los ejemplos más representativos es el caso mexicano, en donde aun con la prohibición de la reelección, incluso de los legisladores, el PRI se consolidó en el poder por cerca de 70 años<sup>73</sup>.

Asimismo, en el caso colombiano, sectores políticos han logrado mantenerse en el poder local pese a que no existe la reelección. En palabras del congresista HÉCTOR HELÍ ROJAS JIMÉNEZ, cuando argumentaba a favor de la reelección:

“Nos parece más grave la situación actual en la que presenciamos verdaderos carruseles de alcaldes y gobernadores que alimentan las aspiraciones de sus secretarios o asesores y los hacen elegir para que a su vez ellos alimenten la futura aspiración de aquéllos, terminando en unas reelecciones que se convierten en pésimas segundas partes de una actividad administrativa que ya no es ni un premio para los buenos funcionarios ni un castigo para los malos”<sup>74</sup>.

---

71 Como evidencia de esta situación en las pasadas campañas electores véase “La caída de los caciques”, en *El Tiempo*, 13 de octubre de 2003.

72 Como ejemplo véanse *El Espectador*, “Un gobernador en veremos”, noviembre 9 de 2003 y *El Tiempo*, “No hay control sobre regalías”, 11 de octubre de 2003.

73 Este argumento es esgrimido por FERNANDO CEPEDA para demostrar su apoyo a la reelección. Véase revista *Cambio*, “¿Reelección?” <http://cambio.com.co/html/portada/articulos/1268>.

74 Ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo 09 de 2001 Senado, 091 de 2001 Cámara publicada en la *Gaceta del Congreso*, n° 632 de 2001.



Es decir que el enquistamiento de élites obedece a características propias del sistema político de cada entidad territorial que hay que controlar con o sin reelección. Sobre estos controles volveremos en la siguiente sección.

### **3.2. Captura del gobierno municipal por parte de los grupos armados insurgentes**

En Colombia algunos de los alcaldes, gobernadores y candidatos a remplazarlos son constantemente presionados y amenazados por los grupos armados ilegales. En estas entidades territoriales, la estrategia de paramilitares y guerrilleros ha consistido en controlar las postulaciones de los diferentes candidatos, presionar a la población para que vote por los candidatos de su preferencia, y evitar a toda costa la llegada al poder de los candidatos que ellos consideraran opuestos a sus intereses<sup>75</sup>.

Podemos decir que tanto grupos guerrilleros como paramilitares utilizan la estrategia de presionar a los mandatarios locales por dos razones. En primer lugar, buscan el control político de zonas que ya controlan militar y territorialmente para apoderarse así de los gobiernos locales del país; algo que, pese a los avances de la política de seguridad democrática del actual gobierno, efectivamente han logrado, pues en algunos municipios son los dirigentes guerrilleros o paramilitares las autoridades efectivas<sup>76</sup>. En segundo lugar, los actores armados buscan posicionarse en regiones que les puedan generar importantes recursos económicos, ya sea petróleo, oro, carbón, cultivos de coca o de amapola. En este sentido, resulta

---

75 Al respecto, el analista ALFREDO RANGEL ha manifestado cómo “el impacto en la vida municipal ocasionado por la descentralización política fiscal y administrativa que ha dinamizado en alto grado la vida política y que ha multiplicado tanto las posibilidades de acción autónoma de los municipios, no ha pasado desapercibido para los grupos guerrilleros. Muy rápidamente comprendieron que a partir de esas reformas el municipio sería un renovado centro de gravedad determinante en la vida regional y que su propia influencia en las zonas rurales sería incompleta e insuficiente si no estaba reforzada y anclada por su injerencia en los centros urbanos, donde se concentran los procesos de toma de decisiones que afectan la órbita municipal”. RANGEL, ALFREDO, “El poder local: objetivo actual de la guerrilla colombiana”, en *Revista de Ciencia Política*, n° 43, julio – septiembre de 1996, pág. 58. En este mismo sentido, RUBÉN SÁNCHEZ señala que debido a las presiones de grupos paramilitares y movimientos insurgentes, “...los comicios, más que un punto culminante del debate público en torno a propuestas de sociedad, se convirtieron en muchos lugares en un momento decisivo para la demostración de fuerzas”. SÁNCHEZ, RUBÉN, “El influjo de la violencia en las elecciones”, en *Revista Javeriana*, n° 646, vol. 131, julio de 1998, pág. 53.

76 Véase LOSADA, RODRIGO, “Violencia elecciones y gobernabilidad”, en *Revista Javeriana*, n° 668, vol. 135, septiembre de 2000, pág. 646; *El Tiempo*, “Bajo la “justicia” de la selva”, junio 4 de 2000. *Revista Cambio*, “Alcaldes en el exilio”, 28 de agosto de 2000; *Revista Semana*, “Despeje a la brava”, junio 10 de 2002; *El Tiempo*, “Sur del país, sin Dios ni ley”, junio 7 de 2002; *El Tiempo*, “Alcaldes en el asfalto”, junio 5 de 2002.

estratégico controlar a los alcaldes de municipios con mayores posibilidades de desarrollo económico<sup>77</sup>.

Esta situación, que no es novedosa en los procesos electorales de nuestro país, se ha hecho evidente en pasados procesos electorales<sup>78</sup>. Según la Federación Colombiana de Municipios, de los 1.098 alcaldes que existen en nuestro país, 357 se encuentran amenazados por grupos armados al margen de la ley. Asimismo, los departamentos que presentan el mayor número de amenazas son: Antioquia (46 alcaldes amenazados), Cauca (26) y Nariño (38)<sup>79</sup>.

Con relación a este riesgo creemos que la reelección inmediata no generaría ni intensificaría el problema de la cooptación, pues el poder de los grupos armados ilegales es tan fuerte, que con reelección o sin ella pueden intimidar a los alcaldes y candidatos e incidir en el resultado de la elección. De lo que se trata entonces es de continuar, en cualquiera de los escenarios, fortaleciendo la presencia del Estado en aquellos municipios donde los paramilitares o guerrilleros se constituyen en autoridades de hecho<sup>80</sup>.

No obstante lo anterior, como quiera que en nuestro país existen numerosas zonas en conflicto, somos partidarios de aprobar la reelección inmediata gradualmente y con mecanismos para evitar que se utilice indebidamente en estos municipios. Sobre esto volveremos en la última sección de este artículo.

---

77 *El País*, “FARC tras monopolio guerrillero”, 9 de agosto de 2000; *El Espectador*, “Poder local, en duda por los actores de la guerra”, octubre 29 de 2000.

78 Para la situación que se vivió en vísperas de los comicios del 26 de octubre de 2003 véase *Revista Semana*, “La para-política”, agosto 18 de 2003; *El Tiempo*, “Donde nadie quiere ser alcalde”, agosto 5 de 2003; TORO, GILBERTO, “Alcaldes, acosados judicialmente por los violentos”, en *Municipios*, publicación de la Federación Colombiana de Municipios, n° 15, julio de 2003. Para documentar esta situación en el pasado véase *El Tiempo*, separata de Cundinamarca, “Candidatos son objetivo militar”, 26 de agosto de 2000; *El Tiempo*, “Guerrilla y paramilitares en campaña” y “Aplazamiento debe ser debatido: G. Toro”, marzo 11 de 2000; *El Tiempo*, “La legitimidad de las elecciones”, octubre 29 de 2000. *El Espectador*, “Piden suspender elecciones”, agosto 25 de 2000. *El Espectador*, “Advertimos que no habrá voto libre”, “Imposible suspender elecciones: De la Calle”, agosto 26 de 2000; *El País*, “Cuidado con las elecciones”, junio 10 de 2000, *Revista Cambio*, “Alcaldes en el exilio”, 28 de agosto de 2000.

79 Nos basamos en un cuadro suministrado por la Federación Colombiana de Municipios, Oficina de Prensa, marzo 2003 y en los reportes constantes que esta organización hace a través de su página web <http://www.fcm.org.co>. En el mismo sentido, en el mes de abril de 2005 el parlamentario del Polo Democrático GUSTAVO PETRO ha hecho serias denuncias sobre el control de actores armados ilegales en cerca de 400 municipios del país.

80 Al respecto, véase *El Tiempo*, “Las amenazas exiliaron a 198 alcaldes en el país”, 13 de octubre de 2003; *El Tiempo*, “Alcaldes en la boca del lobo” 9 de octubre de 2003, *El Tiempo*, “Matan a candidato a la alcaldía”, 1° de octubre de 2003; *El Tiempo*, “Los elegidos desde ahora”, 9 de agosto de 2003, *El Tiempo*, “Los candidatos que no llegaron a la cita”, 26 de octubre de 2003.

### **3.3. Utilización de recursos públicos para financiar la reelección**

Se plantea como otro riesgo que el gobernante de turno utilice el presupuesto municipal, la contratación, el nombramiento de funcionarios, los vehículos, entre otros recursos públicos, para apoyar su intento reeleccionista.

Esta situación ya se ha presentado en otros países que permiten la reelección inmediata<sup>81</sup>. Asimismo, en Colombia también se presentan casos de utilización de recursos públicos para apoyar la campaña del candidato que cuenta con el favor del mandatario de turno, fenómeno conocido como “reelección en cuerpo ajeno”.

Creemos que la solución está en desarrollar controles y en la posibilidad de suspender la reelección si esto pasa reiteradamente en un municipio. Nos identificamos con ALEJO VARGAS cuando dice que son necesarias “salvaguardas institucionales” para impedir que la reelección se vuelva un factor de corrupción y clientelismo y que el gasto público termine siendo utilizado para financiar la reelección del mandatario de turno”<sup>82</sup>.

### **3.4. Inversiones cortoplacistas**

Se dice que en la búsqueda de la reelección los gobernantes pueden dejar de implementar proyectos de gran impacto cuyos beneficios serán percibidos en el largo plazo, y preferirán implementar aquellos proyectos que no necesariamente son los más convenientes, pero que por ofrecer resultados inmediatos que pueden servir para seducir al electorado y conseguir la reelección.

Al respecto creemos que la reelección puede producir este fenómeno pero en sus momentos iniciales. Luego de un tiempo, los electores no podrán ser engañados tan fácilmente y aprenderán a reconocer el tipo de gestión de sus gobernantes.

---

81 Un ejemplo de esto, aunque no sea a nivel nacional, es el de las actividades realizadas por CLINTON en su deseo de reelección en 1996, ya que éste invitó a la Casa Blanca a donantes y contribuyentes, que a cambio de dinero podían dormir en la habitación de LINCOLN y ser fotografiados aun con la primera dama. Entre los donantes se encontraban desde narcotraficantes hasta millonarios coreanos. Véase DE ANDREA, FRANCISCO JOSÉ, *op. cit.* A nivel estatal encontramos las denuncias que se hicieron del gobernador de California en el sentido de maquillar la información financiera de su estado para ganara la reelección. Véase *El Tiempo*, “Se calienta California”, 9 de agosto de 2003.

82 VARGAS, ALEJO, *op. cit.*

Estos últimos, si aspiran a convencer a un electorado más calificado, tendrán que convertirse en el hombre público que define BRESSER PERERIRA, es decir en

“aquel que sea capaz de distinguir entre los intereses de corto plazo de sus electores —que ellos perciban inmediatamente— y sus intereses de mediano y largo plazo, y de ser fiel a los últimos y no a los primeros. Ello no le impedirá buscar contraprestaciones *vis a vis* su objetivo de ser reelecto, pero sí le dará un sentido de las prioridades”<sup>83</sup>.

#### 4. PROPUESTA Y RECOMENDACIONES

Haciendo un balance general de las ventajas de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores y los riesgos que se pueden presentar de ser adoptada esta figura, creemos que la reelección ofrece grandes posibilidades para la consolidación de la democracia, la gobernanza y la gobernabilidad, para la reducción de la corrupción, y para el desarrollo en las entidades territoriales del país. Sin embargo, tal afirmación no implica que la figura deba implementarse inmediatamente y sin mayores consideraciones del contexto propio del país y la heterogeneidad de sus entidades territoriales.

La reelección inmediata, al menos como propuesta de diseño institucional es un aporte en la parte formal pues implica la producción de nuevos principios constitucionales y legales o reglas del juego. Nosotros creemos que el diseño de instituciones formales es importante, pero vamos más allá de lo simplemente legalista. El diseño de la reelección inmediata debe cubrir tanto las instituciones formales como la intervención en las instituciones informales<sup>84</sup>.

Este es el objetivo de las recomendaciones planteadas en este parte del documento las cuales están abiertas desde ya al debate público. Para presentarlas

---

83 BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS, *op. cit.* “Reforma del Estado en los años noventa; lógica y mecanismos de control”, pág. 133. LUIS CARLOS VILLEGAS, advierte este problema para el caso de reelección de presidentes en Colombia. Si el mandato es de sólo 4 años, como en Colombia y muchos países, el presente que desea ser reelegido va a dedicar los dos primeros años a buscar la reelección con políticas populistas que le reporten el mayor número de votos del electorado”, por ello el propone “que en vez de una reelección presidencial instituyamos un período de seis años para el presidente, los gobernadores y los alcaldes, pero con un referendo automático a mitad del período, es decir, a los tres años de gobierno, que refrende o revoque definitivamente el mandato”, véase en VILLEGAS, LUIS CARLOS, “Período de seis años”, en *El Mundo* de Medellín, 1° de agosto de 2003.

84 Los elementos formales se refieren a los principios que se incorporen en la Constitución, y a las leyes y decretos que los desarrollen por ejemplo la posibilidad y reglamentación de la participación en política de los mandatarios de turno o la financiación de campañas. Los elementos informales, a su vez, se refieren a la cultura política y las pautas de comportamiento como la corrupción, el clientelismo, el abstencionismo.

las hemos dividido en dos grandes grupos: aquellas que deben quedar directamente consideradas en la Constitución nacional al momento mismo de adoptar la reelección inmediata, y aquellas que deben ser objeto de regulación legal.

### **Con relación a las medidas constitucionales sugerimos las siguientes**

1. Modificar los artículos 303 y 314 de la Constitución Nacional para permitir que los gobernadores y alcaldes en ejercicio de sus funciones puedan aspirar a ser reelegidos para el período inmediato.
2. Para evitar el enquistamiento de élites en el sistema político de las entidades territoriales y propiciar la estabilidad generacional que requiere el sistema político, a la que alude GAETANO MOSCA, sugerimos que en estos mismos artículos se limite la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores a dos períodos consecutivos, es decir que junto con el inicial, un alcalde reelegido pueda gobernar un máximo de 12 años<sup>85</sup>.
3. Para permitir la gradualidad en la implementación de la figura, y fomentar un proceso de aprendizaje que permita introducir los ajustes que requiera el ordenamiento jurídico sugerimos que en los artículos citados se establezca que durante los primeros 8 años de la vigencia de la reelección inmediata se permita su aplicación solamente en aquellos municipios que tengan más de 100.000 habitantes. Esta cláusula constitucional permitirá entonces hacer los ajustes necesarios para que la gran mayoría de los municipios colombianos se beneficien de la figura a partir de la tercera elección que se realice después de aprobarse la reforma constitucional<sup>86</sup>. No podemos negar que en todo sistema político los actores necesitan tiempo para aprender a utilizar las instituciones. Creemos por ello que desde las grandes ciudades y las intermedias se pueden generar dinámicas de aprendizaje muy positivas.

---

85 En la teoría de las élites de GAETANO MOSCA, se demuestra la importancia de la renovación de las élites ya que genera la estabilidad generacional que requiere el sistema político, la cual se consigue permitiendo la entrada continua de personas con nuevas ideas y visiones, además de que libera las tensiones de los grupos de poder que generacionalmente buscan una oportunidad de ejercerlo. Véase, GAETANO MOSCA, *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

86 El argumento de restringir la figura a ciertos municipios no es aceptado por algunos estudiosos del tema por ser inequitativo y antidemocrático. Véase FRANKY, P., *op. cit.* Sin embargo nuestra propuesta implica permitir expresamente la figura para todas las entidades territoriales pero establecer en la misma Constitución una gradualidad en su implementación.

Esta disposición no riñe con la necesidad de que se fomente desde el gobierno la fusión de municipios que por sus restricciones no son viables.

4. Como lo advertimos en la primera sección de este documento, consideramos que se debe incorporar a la Constitución un párrafo transitorio que establezca que la reelección inmediata no se aplicará para los alcaldes y gobernadores que se encuentren ejerciendo el poder al momento de aprobarse la reforma. Razones, a la luz del diseño de las instituciones ya han sido esbozadas en este artículo. Agregamos ahora una de orden práctico: debemos aceptar que si se adoptará a esta altura la reelección inmediata, incluso para los actuales mandatarios, no alcanzaría el tiempo para producir la reglamentación que demanda una figura tan novedosa para nuestro sistema político. El riesgo sería el desprestigio de la figura por la improvisación.
5. Para reducir el riesgo de cooptación de los sistemas políticos territoriales por grupos armados ilegales o por mafias del narcotráfico, sugerimos que la misma Constitución establezca que una autoridad pública, por ejemplo el Consejo Nacional Electoral, se encargue de establecer, unos meses antes de las elecciones territoriales, y de acuerdo con el procedimiento que fije la ley, qué municipios y departamentos no reúnen las condiciones de orden público necesarias para que se pueda adelantar la jornada electoral. Este mecanismo se podría aplicar independientemente de que hayan o no gobernantes buscando ser reelegidos.

En este caso la Constitución deberá establecer que el Presidente de la República pueda nombrar al alcalde o gobernador mientras desaparecen las presiones de los grupos armados a juicio del Consejo Nacional Electoral<sup>87</sup>.

6. Al ser evidente que los mandatarios de turno que busquen su reelección deberán participar directamente en la contienda electoral, es necesario regular y permitir

---

87 Se podrían asimismo tener en cuenta algunas de las recomendaciones del Informe de Desarrollo Humano, 2004 para municipios altamente vulnerables de acuerdo su nivel de gobernabilidad y violencia. Las de orden constitucional implicaría la creación de un comité municipal de integración y desarrollo de la comunidad como “único espacio formal de decisión ciudadana... integrado por un representante de cada junta de acción comunal y un representante de cada uno de los consejos sectoriales de participación existente”. Entre sus funciones estarían el nombramiento del personero municipal. Este informe también plantea la necesidad de darle a los municipios “capacidad de acción frente a los problemas que le[s] plantea el conflicto armado” como un incremento del 5% en las transferencias del sistema general de participaciones y la posibilidad de que fondos de seguridad locales financien algunas de las actividades a ser ejecutadas por el municipio. Véase el capítulo 14 Gobiernos para la paz del Informe de Desarrollo Humano 2003, págs. 333-334.

la participación de funcionarios públicos en política. Este cambio requiere de una reforma constitucional, específicamente del artículo 124. El legislador al momento de discutir el cambio, debe prever si directamente en la Constitución se establece un período específico en el que estos funcionarios puedan participar en política<sup>88</sup>.

Asimismo se requiere cambiar la redacción del artículo 110 de la Constitución Política para permitir y establecer los requisitos necesarios para que los alcaldes y gobernadores puedan hacer contribuciones a partidos, movimientos y candidatos. En este último caso cuando un alcalde o gobernador decida no someterse a la reelección también podría apoyar al candidato de su partido o movimiento.

**Con relación a las medidas legales encaminadas  
a garantizar las ventajas y evitar los riesgos  
de la reelección inmediata, invitamos a reflexionar  
sobre las siguientes recomendaciones**

1. Para evitar que los alcaldes y gobernadores que aspiren a ser reelegidos abusen de su posición y de los recursos públicos, se deben reglamentar en la ley las prácticas permitidas y no permitidas durante el tiempo autorizado para la campaña electoral. Asimismo, la ley debe afinar los controles para determinar si se está cumpliendo o no con el plan de desarrollo y si se cumplen o no los programas de ajuste fiscal, este último puede ser un buen mecanismo para detectar cambios repentinos en las políticas de inversión.
2. El Ministerio de Hacienda, a través de la División de Apoyo Fiscal a las entidades territoriales, el DNP y la Contraloría General de la República, deben certificar conjuntamente las cifras fiscales de las entidades territoriales. Los electores tienen el derecho a conocer de una fuente confiable qué tanto se endeudó la entidad territorial, y si el alcalde o gobernador logró sanear las finanzas de su entidad.

---

<sup>88</sup> Aunque no estamos convencidos de las ventajas de obligar a un alcalde o gobernador a separarse del cargo unas semanas antes de las elecciones, como ocurre en el Uruguay, creemos que para el debate sirve recordar que esta alternativa existe.

Con respecto a lo anterior, es importante mencionar que el Departamento Nacional de Planeación ya tiene la responsabilidad constitucional de realizar un control sobre la gestión fiscal de las entidades territoriales<sup>89</sup>. Por otra parte, según el artículo 84 de la Ley 42 de 1993 la Contraloría General de la República tiene la obligación de publicar un boletín que contenga la relación de personas a quienes se les ha dictado fallo de responsabilidad fiscal; para tal fin, las contralorías territoriales deben informar a la Contraloría General los nombres de los funcionarios públicos que deben ser incluidos en dicho boletín<sup>90</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, recomendamos que la información sobre la gestión fiscal de las entidades territoriales, así como los boletines de la Contraloría tengan mayor difusión en los medios de comunicación nacionales y locales, para que lleguen a los ciudadanos en el momento de la elección. Con respecto a la información sobre gestión fiscal, es de gran importancia que tenga un lenguaje claro de fácil comprensión para todos los ciudadanos.

Sin embargo aquellos funcionarios que manejen irresponsablemente las finanzas de la entidad territorial pensando en su interés personal, deben recibir una sanción que no consista exclusivamente en la publicación de su nombre en un boletín y la posible censura ciudadana, sino que implique medidas tendientes a generar una “muerte política” del responsable a través de proceso sumario de destitución, que conlleve a que el mandatario quede inhabilitado de por vida para ejercer cargos públicos.

Por otra parte, se podría exigir una certificación conjunta de la Contraloría, el DNP y la DAF del Ministerio de Hacienda como requisito para que el alcalde saliente pueda aspirar a la reelección<sup>91</sup>.

---

89 Nos referimos a lo establecido en el artículo 79 de la Ley 617 de 2000, que dice: “Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

90 Art. 84, Ley 42 de 1993: “La Contraloría General de la República publicará boletines que contengan una relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal. Para efecto del presente artículo los controladores de las entidades territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República (...) la relación de personas a quienes se les ha dictado fallo con responsabilidad fiscal, con el fin de incluir sus nombres en el boletín...”.

91 Al respecto, vale la pena mencionar que durante la campaña electoral del 2003, la Fiscalía General de la Nación reveló un informe donde se establecía que “diez de los actuales candidatos a alcaldías de diferentes municipios del país tienen condenas proferidas por jueces de la república, mientras que otros 17 candidatos a alcaldía y uno a gobernación están siendo investigados por ese organismo”. Los candidatos que ya habían sido condenados fueron acusados de delitos como falsedad en documento público, peculado por apropiación, firma de contratos sin cumplimiento de los requisitos legales, entre otros; mientras que aquellos que estaban siendo investigados enfrentaban procesos por fraude procesal, peculado por apropiación, estafa, abuso de autoridad y prevaricato. Este tipo de situaciones se podrían prevenir con un adecuado sistema de información que permitiera a los ciudadanos conocer a los candidatos. Véase “Diez candidatos han sido condenados”, en *El Tiempo*, octubre 25 de 2003.



3. Para facilitar la decisión ciudadana sobre si se debe o no reelegir a un gobernante, sugerimos la construcción, con el apoyo de la academia, de unos indicadores de gestión que sean de fácil entendimiento. La ley debe procurar que estos indicadores se difundan y actualicen constantemente. Las actividades que realiza en este sentido el proyecto “Bogotá como vamos” auspiciado por *El Tiempo*, la Cámara de Comercio y la Fundación Corona, pueden ser consideradas para su réplica en otras entidades territoriales del país<sup>92</sup>. Asimismo la celebración y difusión de encuentros ciudadanos de rendición de cuentas, como los que adelantó el ex alcalde MOCKUS y el consejo televisado de ministros que adelantó el presidente URIBE luego del primer año de gobierno, pueden institucionalizarse para lograr estos cometidos.

Aquí quisiéramos reseñar un buen ejemplo de control social, en Nicaragua país donde se buscó fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de los alcaldes mediante la creación del Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT) el cual evaluó con el apoyo de la Asociación de Municipios de Nicaragua y la Embajada de Suecia, 17 de los 151 municipios. El grupo construyó una serie de indicadores para medir la transparencia, participación, probidad y eficacia de los municipios, que luego de una validación social, permitieron clasificar a las municipalidades y premiar públicamente a las mejores<sup>93</sup>.

4. Se debe avanzar en el tema de financiación de campañas en el ámbito territorial haciendo especial hincapié en la necesidad de garantizar un equilibrio entre los candidatos que están en el poder y los que no lo están. Por otra parte se debe regular los aportes del sector privado a los gobernantes que aspiren a ser reelegidos<sup>94</sup>.

---

92 Resaltamos también los indicadores que fueron construidos por un estudio que se hizo para la GTZ del municipio de Anapoima, indicadores que permiten demostrar la reducción de los gastos y el incremento de los ingresos de un alcalde que ha sido reelegido en tres oportunidades. Es este tipo de mediciones las que se requieren institucionalizar para que la ciudadana decida si reelige o no a sus gobernantes. Véase *Cooperación alemana al desarrollo*, Federación Colombiana de Municipios, “Ampliación de período y reelección inmediata de alcaldes y gobernadores”, Bogotá, sin fecha, mimeo, págs. 10-11.

93 Véase *Algunas experiencias en la lucha contra la corrupción en el mundo*, disponible en: [http://www.conadecus.cl/noticias/art\\_corrupcion2.htm](http://www.conadecus.cl/noticias/art_corrupcion2.htm) - Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Chile).

94 Para la legislación vigente en materia de financiación véanse los artículos 109, 265, 110, 111 de la Constitución Política, la Ley 130 de 1994 o Estatuto Básico de los Partidos, el Decreto 2241 de 1986 que contiene el código electoral, el Decreto 2207 de 2003. Véase asimismo el artículo de JUAN MANUEL RAMÍREZ, “La financiación de las campañas en las elecciones del año 2000”, en FERNANDO GIRALDO, RODRIGO LOSADA y PATRICIA MUÑOZ, Colombia: elecciones 2000, Bogotá, CEJA, 2000, págs. 218-227.

5. Como ya se había expresado en el numeral sexto de las recomendaciones en el ámbito constitucional, se debe reglamentar sobre las formas permitidas para la participación en política por parte de los candidatos que están en el poder, permitiéndoles a ellos ser jefes de sus partidos o movimientos políticos locales, o de los directorios de sus partidos locales, algo a lo que no estamos acostumbrados en el país y que necesariamente implica un cambio en nuestra cultura política. En consecuencia se debe adecuar a los nuevos principios constitucionales el régimen legal de incompatibilidades de los alcaldes y gobernadores, y modificar algunos artículos como los de la Ley 617 de 2000 que establecen la prohibición de

“tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio”<sup>95</sup>.

6. Por otro lado, recomendamos avanzar en el tema de las garantías para ejercer la oposición en el ámbito territorial, el derecho a replicas, y el rápido flujo de información a los candidatos que aspiren a remplazar al gobernante de turno y que quieran obtener datos de su gestión. El acceso de los diferentes partidos y movimientos a los medios de comunicación también es vital.
7. Recomendamos prestar gran atención a la revocatoria del mandato, pues de adoptarse la figura de la reelección inmediata, la posibilidad de revocar se constituiría una forma efectiva de control político a los mandatarios<sup>96</sup>. Si bien consideramos que debe facilitarse la utilización de este mecanismo sobre todo cuando un mandatario ha sido reelegido, también creemos que es necesario definir en la ley qué es más grave: el incumplimiento del programa de gobierno del mandatario, o el desconocimiento de un plan de desarrollo elaborado participativamente que contiene programas y proyectos que, si bien no fueron contemplados inicialmente en el programa de gobierno, están claramente orientados al desarrollo de la entidad territorial.

Para concluir, es necesario anotar que las recomendaciones mencionadas, tanto del orden constitucional como legal se refieren principalmente al terreno de lo formal. No obstante, también apuntan a intervenir en las instituciones informales de los sistemas políticos territoriales.

---

95 Ley 617 de 200, artículo 31, numeral 2, para el caso de gobernadores; y artículo 38, numeral 2, para el caso de los alcaldes.

96 Este mecanismo está contemplado en los artículos 40 y 103 de la Constitución, y fue reglamentado por la Ley 134 de 1994.

Por ejemplo, la construcción y difusión de indicadores sobre la gestión de los gobernantes y las certificaciones expedidas por el Ministerio de Hacienda, el DNP y la Contraloría, fomentará la rendición de cuentas, y la formación de un electorado más cualificado e interesado en los asuntos públicos, es decir, más culto en términos democráticos. Asimismo, nuestra recomendación de ser graduales en la implementación de la reelección inmediata, permitirá conocer su funcionamiento real y producir nuevas intervenciones que permitan generar la cultura y las pautas de comportamiento necesarias para garantizar las ventajas de la reelección inmediata. De hecho, la reelección inmediata en sí misma contribuye a desestimular una institución informal muy arraigada en nuestro sistema político: la ya aludida “reelección en cuerpo ajeno”.

Quisiéramos terminar con una última reflexión: existe un factor que a veces nos acompaña cuando discutimos reformas para introducir nuevas instituciones a nuestro sistema político, el miedo... a la elección popular de alcaldes, a la participación ciudadana, al ejercicio de la oposición, al cambio, etc.<sup>97</sup>. Creemos que hay que superar el miedo y concentrar las energías en el diseño, debate, aprobación e implementación de instituciones más pertinentes para fortalecer la democracia, la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo de nuestras entidades territoriales. Hasta aquí va nuestro aporte.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros, capítulos, artículos en revistas académicas

ALESINA, ALBERTO, “*Institutional Reforms in Colombia*”, FEDESARROLLO: Working Papers, n° 21, noviembre 2000.

BRESSER PEREIRA, LUIS CARLOS, “Reforma del Estado en los años noventa; lógica y mecanismos de control,” en CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001, pág. 133.

CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC., 2001.

---

97 Argumentos como la fácil manipulación del elector se han utilizado en el pasado para retrasar la implementación de reformas democráticas, tal es el caso del debate que antecedió a la implementación de la elección directa de alcaldes en 1986. Sin embargo, resultados como el del pasado referendo parecen indicar que el ciudadano no es tan ingenuo como se cree.

- CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, “El déficit de la democratización en América Latina”, en FERNANDO CARRILLO FLÓREZ (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001, págs. 9-44.
- Cooperación Alemana al Desarrollo, Federación Colombiana de Municipios, “Ampliación de período y reelección inmediata de alcaldes y gobernadores”, Bogotá, sin fecha, mimeo.
- CUBIDES, FERNANDO, ANA CECILIA OLAYA, y CARLOS MIGUEL ORTIZ, *La violencia y el municipio colombiano 1980 – 1997*, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional, Bogotá, 1998, pág. 17.
- EASTON, DAVID, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, (1965), Buenos Aires, 1979.
- Federación Colombiana de Municipios, “Decálogo sobre reelección inmediata y ampliación de períodos”, sin fecha, mimeo.
- FRANKY, PABLO, “Ampliación del mandato y reelección de alcaldes, una necesidad para la democracia y el desarrollo local,” en Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, *Coyuntura política: posgrados, 2002*, Bogotá, 2002, págs. 9-11.
- Fundación Social, *Municipios y regiones de Colombia Una mirada desde la sociedad civil*, Dirección de la Investigación Libardo Sarmiento Anzola, Bogotá, 1998, pág. 14.
- GIRALDO, FERNANDO, RODRIGO LOSADA y PATRICIA MUÑOZ, *Colombia: elecciones 2000*, CEJA, Bogotá, 2000, págs. 218-227.
- GOODIN, ROBERT y KLINGEMANN, HANS-DIETER (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Ediciones Istmo S.A., Madrid, 2001.
- HALL, PETER y TAYLOR, ROSEMARY, “*Political Science an the Three New Institutionalisms*,” en *Political Studies*, XLIV, 1996, págs. 936-957.
- HEYWOOD, ANDREW, *Politics*, MacMillan Press Ltd., London, 1997.
- JARQUIN, EDMUNDO y CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO, “La importancia del renacer democrático para el desarrollo,” en CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO (editor), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001, págs. 1-7.
- KALMANOVITZ KRAUTER, SALOMÓN, *Las instituciones colombianas en el siglo XX*, Alfaomega, Bogotá, 2001.
- KLIKSBERG, BERNARDO, “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismo”, *Tecnología administrativa*, vol. 11, n° 25, septiembre-diciembre 1997, págs. 97-155.
- LINDBLOM, CHARLES, *El proceso de elaboración de políticas Públicas*, Madrid, 1991.

- LOSADA, RODRIGO, "Violencia elecciones y gobernabilidad," en *Revista Javeriana*, n° 668, vol. 135, septiembre de 2000, pág. 646.
- LOSADA, RODRIGO, "Conferencias de clase de la asignatura "Enfoques para el análisis político", Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, 2003, mimeo.
- MCLEAN, IAN, "Systems theory" en I. McLEAN, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford, 1996.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," in *American Political Science Review*, 78, September 1987, págs. 734-749.
- MORALES, FABIO, "Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neoinstitucionalismo," en *Cuadernos de economía*, Universidad Nacional de Colombia, n° 26, vol. XVI, 1997, págs. 69-82
- MOSCA, GAETANO, *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- NOGUEIRA, MARCO AURELIO, "Gobernabilidad democrática progresiva", en *Análisis político*, n° 25, mayo - agosto 1995, págs. 55-68.
- NORTH, DOUGLAS, (1990) *Institutions, institutional change and economy performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., págs. 3-10.
- NORTH, DOUGLAS, "Economic Performance Through Time", en *American Economic Review*; 84, June 1994, págs. 359-368.
- NORTH, DOUGLAS, "El desempeño económico a lo largo del tiempo", en revista *El Trimestre Económico*, vol. LXI (4), n° 244, octubre - diciembre de 1994, págs. 567-583.
- RAMÍREZ, JUAN MANUEL, "La financiación de las campañas en las elecciones del año 2000," en FERNANDO GIRALDO, RODRIGO LOSADA y PATRICIA MUÑOZ, *Colombia: elecciones 2000*, CEJA, Bogotá, 2000, págs. 218-227.
- RAMÍREZ, JULIANA y ROJAS, DANIEL, "El papel de los consejos municipales de planeación en la formulación de los planes de desarrollo 2001 - 2003. Análisis comparativo de tres casos de la región del Magdalena Medio, Colombia," monografía de grado para optar por el título de politólogo, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, mimeo, 2001.
- RANGEL, ALFREDO, "El poder local: objetivo actual de la guerrilla colombiana," en *Revista de Ciencia Política*, n° 43, julio - septiembre de 1996, pág. 58.
- RAWLS, JOHN, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, Santa Fe de Bogotá, 1996.
- ROTH, ANDRÉ-NOEL, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2004, págs. 11-16.

ROTHSTEIN, BO, "Las instituciones políticas: una visión general", en ROBERT GOODIN y HANS-DIETER KLINGEMANN (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Ediciones Istmo S.A., Madrid, 2001, págs. 199-247.

SÁNCHEZ, RUBÉN, "El influjo de la violencia en las elecciones," en *Revista Javeriana*, n° 646, vol. 131, julio de 1998, pág. 53.

SEN, AMARTIA, *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Bogotá, 2001.

SHUGART, MATTHEW, "Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en era de globalización," en CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO (ed.), *Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001, págs. 143-187.

STEINMO, STEVEN y THELEN, KATHLEEN, "*Historical institutionalism in comparative politics*," en S. STEINMO, K. THELEN y F. LONGSTRETH (eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective*, Cambridge, 1992.

TORO, GILBERTO, "Alcaldes: acosados judicialmente por los violentos", en *Municipios*, publicación de la Federación Colombiana de Municipios, n° 15, julio de 2003.

VELÁSQUEZ, RAÚL; LOSADA, RODRIGO; SÁNCHEZ, CARLOS ARIEL, "Cultura política en Bogotá: Estado del arte y líneas de investigación", en Instituto Distrital de Cultura y Turismo, *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, colección Cultura Democrática, Bogotá: IDCT, DAAC, 2003, pág. 11-115.

VELÁSQUEZ, RAÚL, *Políticas públicas de gobierno local*, CEJA, Bogotá, 2003.

WIESNER, E., *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.

WHITTINGHAM, MARÍA VICTORIA, *Aportes de la teoría y praxis para la nueva gobernanza*, documento presentado en el VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, págs. 3 y 4

## **Artículos en periódicos**

D'artagnan, "Avisperos de ex presidentes: tema político siempre 'picudo'," en *El Tiempo*, 27 de julio 2003.

*El Espectador*, "Piden suspender elecciones", agosto 25 de 2000.

*El Espectador*, "Advertimos que no habrá voto libre", agosto 26 de 2000.

*El Espectador*, "Imposible suspender elecciones: De la Calle", agosto 26 de 2000.

*El Espectador*, "Poder local, en duda por los actores de la guerra", octubre 29 de 2000.

- El Espectador*, “Un gobernador en veremos”, noviembre 9 de 2003.
- El Nuevo Siglo*, ¿A quién favorece la reelección?, julio 21 de 2003.
- El País*, “Cuidado con las elecciones”, Junio 10 de 2000
- El País*, “Farc tras monopolio guerrillero”, 9 de agosto de 2000.
- El Tiempo*, “Guerrilla y paramilitares en campaña”, marzo 11 de 2000.
- El Tiempo*, “Aplazamiento debe ser debatido: G. Toro”, marzo 11 de 2000.
- El Tiempo*, “Bajo la “justicia” de la selva”, junio 4 de 2000.
- El Tiempo*, separata de Cundinamarca, “Candidatos son objetivo militar”, 26 de agosto de 2000.
- El Tiempo*, “La legitimidad de las elecciones”, octubre 29 de 2000.
- El Tiempo*, “Sur del país, sin Dios ni ley”, junio 7 de 2002.
- El Tiempo*, “Alcaldes en el asfalto”, junio 5 de 2002.
- El Tiempo*, “Reelección, después de Uribe,” 10 de agosto 2003.
- El Tiempo*, “No hay control sobre regalías”, 11 de octubre de 2003.
- El Tiempo*, “La caída de los caciques”, 13 de octubre de 2003.
- El Tiempo*, “Paya, de la mula al carro”, 5 de enero de 2004.
- El Tiempo*, “Donde nadie quiere ser alcalde”, agosto 5 de 2003.
- El Tiempo*, “Los elegidos desde ahora”, 9 de agosto de 2003.
- El Tiempo*, “Alcaldes en la boca del lobo” 9 de octubre de 2003.
- El Tiempo*, “Se calienta California,” 9 de agosto de 2003.
- El Tiempo*, “Las amenazas exiliaron a 198 alcaldes en el país,” 13 de octubre de 2003.
- El Tiempo* “Los candidatos que no llegaron a la cita”, 26 de octubre de 2003.
- El Tiempo*, “Presa la dirigencia araucana”, 22 de octubre de 2003.
- El Tiempo*, “Arauca: un exgobernador en problemas”, 25 de octubre de 2003.
- El Tiempo*, “Pueblo encartado con alcaldía”, 7 de enero de 2004.
- El Tiempo*, “Diez candidatos han sido condenados”, 25 de octubre de 2003.

HERNÁNDEZ, SALUD, “La reelección,” en *El Tiempo*, 27 de julio de 2003.

POSADA CARBÓ, EDUARDO, “La reelección y sus males,” en *El Tiempo*, 8 de agosto de 2003.

*Revista Cambio*, “Alcaldes en el exilio”, 28 de agosto de 2000.

*Revista Semana*, “Despeje a la brava”, junio 10 de 2002.

*Revista Semana*, “La para-política”, agosto 18 de 2003.

VARGAS, ALEJO, “Reelección: ¿por qué y para cuándo?”, en *Vanguardia Liberal*, julio 24 de 2003.

VILLEGAS, LUIS CARLOS, “Período de seis años,” en *El Mundo* de Medellín, 1° de agosto de 2003.

## Información tomada de la red

Asociación de Municipios de México, A.C., “*The Role of the Association in Strengthening the Local Government Sector: The case of AMMAC*”, en <http://www.ammac.org.mx/historia/icmastudy.htm>

BOTTINELLI, ÓSCAR, “Los juicios de gestión de los intendentes salientes de Montevideo y Canelones”, en

<http://www.factum.com.uy/encuepol/elec99/2000/ele00003.html>

Caretas, *El gusto por la repetición*, en <http://www.caretas.com.pe/1492/candidato/candidato.htm>

Caretas, “*Ranking* municipal de Lima: a siete semanas de las elecciones municipales, virtudes y defectos de los alcaldes distritales: más del 80% postula a la reelección”, en

<http://www.caretas.com.pe/1998/1530/municipal/municipal.htm>

CARBONEL, MIGUEL (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM). *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*, en [www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anali2.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anali2.htm);

Carta de adhesión de los representantes de la Federación Latinoamericana de ciudades, municipios y asociaciones - FLACMA a la iniciativa de reelección de autoridades locales en Colombia, véase en <http://www.iula.net/noticias/n000371.htm>

DE ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, publicado en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>

Federación Latinoamericana de Ciudades, municipios y asociaciones-FLACMA, carta de adhesión de los representantes a la iniciativa de reelección de autoridades locales en Colombia, véase en <http://www.iula.net/noticias/n000371.htm>



FLEISCHER, DAVID, “*Reelection Brazilian stily: The general elections in 1998*”, documento publicado en:

<http://www.clas.berkeley.edu:7001/Library/scholarpapers/fleisher1.pdf>

FONT, JAVIER, “*Civil society: reinventing metropolitan adminsitration, recent iberian and latinamaerican experiences*”, ponencia conferencias IIAS Québec, 14-17 julio 97, en:

<http://www.bm30.es/intranet/ponen/9707.html>

GAME, CHRIS, “*Searching the world for a mayoral model*,” en:

<http://society.guardian.co.uk/mayorquestion/story/0,8150,501369,00.html>. 16 de enero de 2001

Gestión de las transformaciones sociales – MOST, mesa redonda “Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México”, *Documentos de debate*, n° 60, en [www.unesco.org/most/dp60mexico.htm](http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *Informe de desarrollo humano 2003*, capítulo 14: Gobiernos para la paz, pág. 328, [http://indh.pnud.org.co/informe2003\\_plx?pg=2&pgt=Gobiernos para la paz: el papel de loocal&cap=gobernabilidad&capN=14](http://indh.pnud.org.co/informe2003_plx?pg=2&pgt=Gobiernos_para_la_paz:_el_papel_de_loocal&cap=gobernabilidad&capN=14)

LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS, “El elogio de la locura: la reelección de Uribe”, *El País* de Cali, agosto 17 de 2003, en: <http://elpais-cali.terra.com.co/>

MARSH, CRHISTOPHER, “capítulo 7: *Elections at the Grassroots: Governors, Mayors, and Regional Assemblies*,” de su libro *Russia at the Polls: Voters, Elections, and Democratization*, Washington, DC: CQ Press, 2002. Este capítulo está publicado en [http://www3.baylor.edu/~Chris\\_Marsh/2book7.html](http://www3.baylor.edu/~Chris_Marsh/2book7.html)

MOIR, “Enérgica condena del senador Robledo al proyecto de reelegir a Uribe Vélez”, boletín de prensa en: <http://moir@moir.org.co>.

PINEDA, OCTAVIO, “Proponen en Colombia ley de reelección”, en <http://www.elnorte.com/internacional/articulo/330428/>

POIRÉ, ALEJANDRO, “Competencia democrática y reforma estructural: el papel de la reelección inmediata”, publicado en: <http://cursos.itam.mx/poire/gaeta2.pdf>

QUEROL, CRISTINA, *Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña*. disponible en [www.iigov.org/gds/?p=05](http://www.iigov.org/gds/?p=05)

*Revista Cambio*, “¿Reelección?”, <http://cambio.com.co/html/portada/articulos/1268>

ROSALES, MARIO, “Promoción económica del territorio y desarrollo local”, en: <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/47rosales.html>

*Tanaka Wins Landslide Reelection as Nagano Prefecture Governor*. (September 12, 2002), en: <http://www.fpcj.jp/e/shiryo/jb/0232.html>

VALDEZ ZEPEDA, ANDRÉS, *Municipio mexicano ante el dilema de la modernidad*, en [www.iglom.iteso.mx/PDF/avaldez.PDF](http://www.iglom.iteso.mx/PDF/avaldez.PDF). <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>;

VARGAS, MAURICIO, “Uribe y la reelección”, en:

[http://www.cambio.com.co/html/columnistas/mauricio\\_vargas/articulos/1305/](http://www.cambio.com.co/html/columnistas/mauricio_vargas/articulos/1305/).

## **Documentos legislativos**

Acta del debate en la plenaria del Senado publicada en la *Gaceta del Congreso* n° 74 de 2002.

Ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo 091 de 2001 Cámara, en *Gaceta del Congreso* n°511 de 2001.

Ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo 09 de 2001 Senado, 091 de 2001 Cámara publicada en la *Gaceta del Congreso* n° 632 de 2001.

Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo 09 de 2001 Senado, 091 de 2001 Cámara publicada en la *Gaceta del Congreso* n° 650 de 2001.

Proyecto de Acto Legislativo presentado por el senador HERNÁN ANDRADE, mimeo, Bogotá, 2003.

Proyecto de Acto Legislativo presentando por WILLIAM VÉLEZ y otros, mimeo, Bogotá, 2003.

VELÁSQUEZ, RAÚL; GARCÍA, MARÍA ANDREA; ARJONA, GABRIEL, “Informe final de la consultoría desarrollada según la orden de prestación de servicios n° 054/03 suscrita entre la GTZ y la Pontificia Universidad Javeriana, mimeo, 2004.