

Reforma del Estado e instituciones públicas

Democracia y gobiernos locales

Efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales

Miguel Jaramillo
Elsa Bardález

Documentos de Investigación 91

Democracia y gobiernos locales

Efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales¹

Miguel Jaramillo

Elsa Bardález

¹ Miguel Jaramillo y Elsa Bardález son, respectivamente, investigador principal y investigadora adjunta del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). No obstante, los autores mantienen exclusiva responsabilidad por el contenido de este documento.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572, Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Publicación electrónica. Primera edición, Lima, enero del 2019

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación y el estudio en el que se sostiene se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank.

Director de Investigación: Santiago Cueto
Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls

ISBN: 978-612-4374-11-1

CENDOC / GRADE

JARAMILLO, Miguél y Elsa BARDÁLEZ

Democracia y gobiernos locales: efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales Miguel Jaramillo y Elsa Bardález. Lima: GRADE, 2019. (Documentos de Investigación, 91).

DEMOCRACIA, GOBIERNOS LOCALES, ELECCIONES, PODER
POLÍTICO, PERÚ

Índice

ABREVIACIONES	7
INTRODUCCIÓN	9
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	13
2. MARCO CONCEPTUAL	17
2.1 El sistema electoral de mayoría relativa con premio a la mayoría	17
2.2 Líneas conceptuales y elementos contextuales	19
3. ENFOQUE CUANTITATIVO	33
3.1 Datos	36
3.2 Resultados	39
4. APROXIMACIÓN CUALITATIVA	53
4.1 Los casos: municipalidades con votación alta, media y baja	53
4.2 Fisonomía de los municipios-caso	57
4.3 Discusión de resultados	79
5. CONCLUSIONES	85
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
ANEXOS	99
Anexo 1. Estadísticos descriptivos	99
Anexo 2. Descripción de variables de control	102

Anexo 3. Modelos por año de elección	103
Anexo 4. Modelos alternativos	104
Anexo 5. Características del trabajo de campo cualitativo	107
Anexo 6. Los municipios caso	108

ABREVIACIONES

CAS	Contrato administrativo de servicios
CCL	Consejo de Coordinación Local
FONCOMÚN	Fondo de Compensación Municipal
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JASS	Junta Administradora de Servicios de Saneamiento
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PaM	Regla de Premio a la Mayoría
PI	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas
PP	Presupuesto participativo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
VES	Villa El Salvador

INTRODUCCIÓN

En el Perú, los alcaldes de una gran cantidad de municipalidades son elegidos con una escasa base electoral. Sin embargo, en la distribución del número de asientos en el concejo municipal se aplica la regla de “premio a la mayoría”. De acuerdo con esta regla, el ganador de la contienda electoral obtiene mayoría en el concejo municipal independientemente del porcentaje de votos alcanzado. De esta manera, la regla crea una divergencia entre la distribución del poder y el respaldo popular: un alcalde con poco respaldo en su elección puede controlar una buena parte del poder en el concejo. Así, por un lado, se establece un gobierno municipal con una base social de respaldo débil, puesto que no representa a la mayoría de la población, lo que genera potenciales conflictos sociales, políticos y económicos. Y por otro lado, la mayoría predeterminada en el concejo le otorga un margen de acción significativo para que implemente sus planes de gobierno. Los efectos de la norma sobre el desempeño de los alcaldes son, pues, conceptualmente ambiguos.

El objetivo de este estudio es analizar la relación entre, por una parte, la regla electoral y, por la otra, una serie de variables políticas y de gestión en el nivel municipal. Para esto se usan de manera complementaria dos enfoques: uno cuantitativo y el otro cualitativo. El enfoque cuantitativo se centra en analizar cómo influye la distorsión que genera la regla electoral en dos variables políticas —reelección y revocatoria— y dos variables de gestión —ejecución del gasto y acceso

a incentivos municipales—. El enfoque cualitativo, mediante el estudio de casos, provee una descripción del entorno político y de gestión en el que se implementa la regla, y explora los diferentes efectos de esta en la dinámica política en un grupo de municipalidades afectadas.

Este informe presenta los resultados de la investigación. La regla de premio a la mayoría genera diferencias entre la representación en el concejo municipal y el respaldo que el alcalde efectivamente ha obtenido en el proceso electoral. Analizamos la relación de esta brecha controlando por el nivel de respaldo popular y la votación del segundo lugar con respecto a variables políticas y de gestión. Encontramos que la regla de premio a la mayoría está asociada con una mayor probabilidad de revocatoria tanto del alcalde como de sus regidores, así como con una menor probabilidad de reelección del alcalde. Estas relaciones son considerables: en promedio, la probabilidad de que los alcaldes “beneficiarios” de la norma sean sometidos a revocatoria se eleva en 12,5 puntos porcentuales; y la de que sean efectivamente revocados, en casi 14 puntos (13,8 puntos porcentuales). Por otro lado, si bien existe una relación negativa entre la probabilidad de reelección y la regla electoral, esta es baja: la probabilidad de ser reelegido se ve afectada en 1,4 puntos porcentuales. No encontramos evidencia fuerte de que el canal por el cual se produce esta correlación sea la calidad de la gestión del alcalde, aunque nuestras medidas de gestión son limitadas: capacidad de ejecución del gasto y acceso a incentivos municipales. El beneficiarse de la norma está asociado con una mayor capacidad de ejecución —por ejemplo, porcentaje del presupuesto ejecutado— para el primer y tercer año de gestión, así como con una menor capacidad para el segundo y cuarto año. Tampoco identificamos una relación consistente entre el beneficio de la regla y el acceso a los incentivos municipales que provee el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Por su parte, la evidencia cualitativa encuentra que, en un contexto muy heterogéneo, la regla no necesariamente facilita la gestión municipal y, en combinación con factores locales, recrea o posibilita el surgimiento de aspectos antidemocráticos de la dinámica política. De esta manera, moldea una estructura de gobierno que potencia la discrecionalidad y vicia las condiciones de diálogo político.

El texto se organiza de la siguiente manera. La sección 1 presenta nuestra justificación del estudio y plantea las preguntas de investigación que desarrollamos. La sección 2 expone el marco conceptual de la investigación. La sección 3 está dedicada a la metodología que utilizamos para el enfoque cuantitativo del estudio y los resultados a los que llegamos; análogamente, la sección 4 se enfoca en el acercamiento cualitativo. Por último, la sección 5 presenta las conclusiones y discute las implicancias de los resultados, así como los retos que estos plantean para el sistema democrático y los gobiernos locales.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El universo local y la regla de distribución de poder en el gobierno municipal

Con frecuencia y vigor crecientes, se relaciona una gama de problemas de los gobiernos regionales y locales con la inestabilidad y volatilidad políticas, el alto grado de corrupción y clientelismo, la conflictividad y confrontación de las demandas políticas o sociales, así como la ineficiencia e ineficacia de la gestión pública. En años recientes, los hallazgos de corrupción realizados por redes regionales y locales han puesto esta problemática en el ojo de la tormenta y han generado una seria preocupación tanto en ciudadanos como en expertos. Esta dimensión puede ser comprendida a partir de la noción de *debilidad institucional*, con esa gama de problemas como su expresión o su consecuencia.

La debilidad institucional es un ámbito en el que se entretejen la gestión pública y la democracia; envuelve a la vez al aparato del Estado —de administración pública— y al sistema democrático. La debilidad institucional puede involucrar —o encubrir— situaciones en las que se excluye a ciudadanos. Puede ser causa o resultante de mecanismos de exclusión, pero siempre es indicio o expresión de disfuncionalidad en el sistema político-democrático. Esta investigación plantea analizar una potencial fuente de debilidad institucional de los gobiernos locales: la regla de asignación del poder dentro de los municipios.

En el ámbito municipal, uno de los factores reiteradamente vinculados con los problemas de volatilidad política y conflictividad, de corruptelas e ineffectividad estatal, es el exiguo respaldo democrático con el que cuentan los gobiernos municipales. Este último asienta parte de su base en la normativa electoral: accede al puesto de alcalde el candidato que obtiene una mayoría de votos de cualquier magnitud y no calificada en absoluto. En la más reciente modificatoria de la ley electoral, ya ni siquiera se indica que el acceso a la alcaldía requiera una mayoría mínima del 20% de la votación (Ley 27734 del 2002), como antes establecía la normativa. Más aún, en la asignación de sitios en el concejo municipal, el ganador automáticamente adquiere mayoría, en forma independiente de qué porcentaje de votos obtuvo.

Este frágil respaldo de voto ciudadano en el ámbito municipal ha sido señalado y documentado en diversos análisis de política y de legislación electoral; por ejemplo, en Tuesta (2015, 2005) y en Oficina Nacional de Procesos Electorales (2010). En el plano de los gobiernos municipales, también se ha puesto de relieve la frecuencia de revocatorias, la conflictividad social —como veremos más detenidamente en la sección conceptual—, así como el bajo grado de ejecución presupuestal y de inversiones públicas —por ejemplo, Arnao (2011) y Torres (2005)—. Sin embargo, no se cuenta con un análisis que examine, en forma más directa y específica, el papel que juega la brecha entre el nivel de votación de los alcaldes y el poder que reciben en términos de representación en el concejo respecto a las deficiencias o disfuncionalidades, políticas y de gestión, en el ámbito local.

En efecto: la trascendencia de una escasa base electoral del gobierno municipal es tanto más destacada en cuanto la legislación electoral concede mayoría al ganador en el concejo de regidores y, con ello, mayor poder y menor contrapeso. La normativa electoral combina criterios de mayoría para el ganador y una distribución del remanente

sobre la base de una cifra repartidora —una modalidad de representación con fórmula electoral proporcional—. ² Así, la asignación de los puestos en el concejo municipal otorga uno más del 50% respecto al total de regidores si es que el ganador no supera la mitad de los votos. Si la rebasa, para los puestos restantes del concejo se aplica, entonces, la cifra repartidora. Se trata de un *sistema electoral de mayoría relativa con premio a la mayoría*. De esta manera, el alcalde cuenta, dentro del concejo municipal, con la mayoría de votos para respaldar sus decisiones.

Así, queremos indagar si la regla municipal peruana de premio a la mayoría está asociada con un patrón definible de las características de gestión gubernamental y/o de la política local, a partir de lo cual se podrían plantear las posibles repercusiones en términos de la construcción del Estado y de la democracia. Para ello, seguimos una estrategia mixta de análisis cuantitativo y cualitativo. El análisis cuantitativo, longitudinal, aborda hipótesis sobre la relación entre la regla con diferentes variables de gestión municipal y de política, principalmente referidas a la estabilidad política. El análisis cualitativo enfoca un conjunto de estudios de caso de municipalidades para ahondar en los rasgos y patrones de la política local y de la gestión municipal; de esta manera, obtiene elementos con los cuales es posible cotejar las hipótesis cuantitativamente contrastadas y plantear conclusiones de los hallazgos de ambos modos de análisis.

La pregunta central del estudio es si la regla de premio a la mayoría cumple el propósito que se le atribuye en teoría y, presumiblemente, para el que fue instaurada. La circunstancia que despierta la curiosidad intelectual en este tema es el desfase entre el magro respaldo electoral

2 La cifra repartidora que se utiliza en el Perú es una variante del método D'Hondt, una de las fórmulas matemáticas de conversión de votos en escaños más conocida. Nos referiremos al aspecto específico del bono de 50% + 1 puestos para el ganador como la *regla del premio a la mayoría* (PaM).

con el que típicamente acceden al poder los gobiernos municipales y la alta dosis de poder político que las fuerzas vencedoras reciben debido a la normativa electoral, cuya determinación final está dada por la regla de premio a la mayoría. Este desfase se pone aún más en cuestión si se considera *grosso modo* el precario desempeño de los municipios y los altos niveles de fragilidad política y conflictividad en los espacios locales. Así, intuitivamente, estos patrones indican que la brecha voto-poder municipal es perjudicial tanto para la gestión municipal como para la democracia y la política del escenario local.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 El sistema electoral de mayoría relativa con premio a la mayoría

Este texto no pretende ser un análisis de ingeniería electoral ni adentrarse en esta disciplina, pero en nuestro tema de estudio ocupan un espacio central el sistema electoral y la fórmula electoral. En las elecciones municipales rige un sistema plural con premio a la mayoría, así como una distribución proporcional basada en una cifra repartidora —particular, similar a algunas fórmulas estándar, pero con elementos propios—. Así, planteamos que, en el contexto en que opera, la *regla de premio a la mayoría* adosada al sistema de mayoría-pluralidad que rige en el ámbito municipal adquiere importancia sustancial. Partimos de la idea de que un gobierno elegido comporta una estructura de representación que se pone en práctica mediante el ejercicio de gobierno. Con esta idea como trasfondo, la regla es fuente principal de la configuración *representacional-gubernamental* y de las combinaciones representacionales —de poder— locales que se producen empíricamente bajo su manto. Es un factor importante, porque se ubica en el núcleo de la doble dimensión de representación (cualidad) y representatividad (grado) que sostiene —e incluso define— al sistema. Es decir, refiere a un elemento constitutivo primordial de la democracia y es, así, parte definitoria de su calidad. Sin embargo, existe una gran controversia tanto acerca del lugar conceptual como del posible efecto

de una regla electoral referida a los resultados políticos y de efectividad gubernamental.

Es en este sentido que el premio a la mayoría presiona, en las condiciones en que actúa, hacia repercusiones importantes. En particular, contribuye a dirigir procesos que fijan, recrean o facilitan los siguientes elementos:

- Formas de interacción política y de competencia interpartidaria (o entre grupos políticos).
- Patrones de articulación institucional al sistema político.
- Patrones de incorporación política ciudadana.
- Modalidades de operación municipal.

Estos elementos están en la base de la institucionalidad democrática tanto en lo político como en lo administrativo, por lo que la regla puede incidir sobre la calidad de la institucionalidad municipal. Más aún, el premio a la mayoría beneficia de modo absoluto —tomando como patrón figurado una proporcionalidad total en la distribución, y como ejemplo de referencia el año 2014— a casi un 90% de alcaldías —las que logran menos del 50% de votación—. Pero este beneficio se produce de modo relativo, directo y desigual, ya que el premio es el mismo para ganadores con un porcentaje de respaldo electoral muy diverso. En las cinco elecciones municipales que se produjeron entre 1998 y el 2014, en alrededor del 85% de las alcaldías se puede identificar un diferencial entre la proporción de voto y la de representación en concejo que está en el rango de 30% a 60%. El rango de diferencia que con más frecuencia beneficia a los alcaldes ganadores está entre 40% y 60% de brecha.

Partiendo de que el premio a la mayoría es solo uno de los elementos de configuración de la democracia y del aparato administrativo-estatal en que se apoya, la investigación plantea que, en su versión

vigente en el ámbito municipal, esta regla electoral va, en sentidos importantes, a contramano tanto de sus fines como de los patrones que supone. Así, el premio a la mayoría puede correlacionarse con fenómenos políticos como una mayor incidencia de procesos de revocatoria, y con resultados de gestión negativos en cuanto a gestión de gasto; de este modo, no se ha constituido en un factor que necesariamente contribuya a una buena gestión municipal. No es la regla *per se* la que genera todo este abanico de problemas que aqueja al universo municipal, pero, dadas las características del contexto local y del entorno político en el que se produce, incide en que estos puedan ocurrir, regenerarse o continuar.

2.2 Líneas conceptuales y elementos contextuales

En términos conceptuales, el telón de fondo es la amplia tradición de reflexión y análisis sobre las relaciones entre la ingeniería democrática de las elecciones y las condiciones o tendencias que esta produce en los ámbitos político y social. Un elemento medular en esa ingeniería es el *sistema electoral*: el ensamblaje que articula las reglas mediante las cuales los electores hacen valer sus preferencias políticas y determinan que los votos se conviertan en escaños parlamentarios o cargos de gobierno.³ Los dos tipos esenciales de sistema electoral son los mayoritarios y los proporcionales, diferenciados en función de los dos respectivos principios de representación que encarnan, si bien en la realidad hoy parecen primar sistemas mixtos. Quien formuló por primera vez con gran claridad las reverberaciones políticas de los sistemas electorales en

3 Recogemos aquí las formulaciones de Nohlen (2004), quien sintetiza muy bien los conceptos, razonamientos y discusiones de los teóricos y estudiosos más renombrados en este campo temático.

relación con el sistema partidario fue Maurice Duverger. Las “leyes de Duverger” plantean que los sistemas mayoritaristas tienden a producir bipartidismo; y los proporcionales, multipartidismo.

Sobre esta base se ha producido un enorme desarrollo, con gran debate respecto a las interpretaciones y consecuencias. No obstante, hay bastante consenso en ciertos postulados básicos.⁴ Dicho brevemente, se señala que el mayoritarismo produce efectividad gubernamental, responsividad y responsabilización, en tanto el representante está muy bien definido frente al elector y el sistema tiene la capacidad de filtrar grupos marginales circunstanciales (Norris 1997). A los sistemas proporcionales se les asigna mayor representatividad o fidelidad a las preferencias sociales, lo cual conlleva equidad con los partidos y las posiciones minoritarias, mayor involucramiento o participación electoral ciudadana, y mejor y más oportuna representación de la composición social de la ciudadanía a medida que cambia (Norris 1997). Estos lineamientos son generales y los estudiosos indican que pueden o no primar, dependiendo del contexto.⁵

4 Como refiere Nohlen (2004), al mayoritarismo se lo asocia con poca fragmentación —o inversamente, con concentración— partidaria, estabilidad gubernativa, moderación política —predominio del centro—, alternancia en el poder, y eficiencia/agilidad de la toma de decisiones. En contraste, a los esquemas proporcionales se les atribuye ser reflejo fiel de visiones e intereses, promover el predominio de mayorías acordadas y no artificiales, mermar extremos políticos, incorporar las distintas evoluciones sociales y políticas, y evitar los sistemas de un partido dominante.

5 Un conjunto de factores puede tallar en ello, sea por el lado del contexto o de otras piezas de ingeniería electoral. Así, un sistema electoral abarca diversos elementos —por ejemplo, clase de distrito electoral, formatos de candidatura individual o en lista—. Uno crucial es la fórmula electoral, o el modo específico en que los votos se cuentan para la distribución de puestos o cargos; por ejemplo, en sistemas mayoritaristas, en qué condiciones o con qué porcentaje se declara un vencedor o se asigna un cargo, o, en un sistema proporcional, cuál es la ecuación con la que se traducen los votos para distribuir proporcionalmente los escaños o cargos. En este ámbito también se produce abundante discusión y evidencia respecto a consecuencias posibles. Un aspecto es, por ejemplo, qué fórmula en particular produce una proporcionalidad más fiel.

Un punto sobre el que llamamos la atención es la *racionalidad* que ampara el tipo de sistema electoral que corresponde a las elecciones municipales y a la fórmula de cifra repartidora que lo acompaña. Las actuales disposiciones normativas al respecto se nutren de una evolución un tanto compleja y entrecortada, pero que mantiene elementos transmitidos por la legislación anterior. En debates parlamentarios alrededor de la formulación de la ley, encontramos diversos argumentos relacionados con esas disposiciones, lo mismo que vacíos de argumentación; por ejemplo, en 1997 hubo posiciones que defendían un umbral de mayoría mayor (25%, un tercio). En 1963, la aplicación de la cifra repartidora a partir del número dos en una lista parece haberse debido a razones circunstanciales, como la renuencia de un candidato a alcalde a formar parte del concejo municipal si su grupo no obtenía la alcaldía.⁶

El momento en que se establece legalmente el sistema de mayoría con premio es 1963, con la Ley para Regular las Elecciones Municipales. Su principal artífice, Javier Alva Orlandini, explica que la lógica y los objetivos principales fueron, en su momento, buscar una mejor representación e incorporación de voces antes marginadas, y dar estabilidad y fuerza de decisión al gobierno municipal. Esta explicación parece sugerir que no se esperaba que la primera mayoría capaz de determinar el triunfo electoral de un alcalde fuera tan reducida: en el debate de 1997, se favorece que el umbral no sea 20%, sino un tercio de la votación.⁷

6 Alva Orlandini (2011: 521). Véase también el debate parlamentario de 1997: Congreso de la República del Perú (1997b).

7 Entre los argumentos que Alva Orlandini (2011) esgrime a favor del premio a la mayoría menciona: “En la generalidad de los casos, era elegido Alcalde el candidato con mayor votación relativa, a veces inferior al 20% de los votos válidos emitidos. [...] el Concejo Municipal resultaba, salvo pocas excepciones, inmanejable por el Alcalde, pues éste tenía a la mayoría de Concejales (Regidores) contra él. La consecuencia de tal situación perjudicaba a la población y desacreditaba al sistema democrático” y “una manera de dar mayor

Lo que planteamos en esta coyuntura en torno a esa trayectoria es que los supuestos que acompañan la argumentación a favor o en contra tanto de los sistemas de mayoritarismo como de representación proporcional, así como de las diferentes fórmulas electorales, pierden eficacia ante la recombinación sucesiva de piezas y cuerpos normativos antiguos y nuevos, que prestan escasa atención a cómo evolucionan los factores o tendencias en el contexto político. En otras palabras, las características del proceso de toma de decisiones normativas en el Perú constituyen ya un problema con consecuencias profundas y duraderas.

Nuestra hipótesis, más bien, entra en la discusión sobre el peso del esquema electoral mayoritarista de pluralidad con premio a la mayoría en el marco institucional del tejido democrático y en la realidad de la vida democrática. La lógica que primó originalmente para instaurar la regla del premio a la mayoría —y presumiblemente para retenerla— fue brindar más cohesión y coherencia gubernamental, en un ambiente de estabilidad política que mantuviera contenidos los efectos desestabilizadores de la confrontación y el boicot para dar fluidez al ejercicio programático y a la gestión municipal. Inicialmente, en la Ley de 1983, el supuesto era un umbral mínimo de respaldo electoral (20%) para aplicar la regla del premio. En la Ley 26864, de 1997, el escenario planteado cambia, pues en las elecciones municipales —y regionales— se introduce una segunda vuelta de votación; esta tenía que organizarse si el primer lugar en la contienda no alcanzaba el umbral de 20%. El

representatividad a los gobiernos locales” (p. 521); “para la estabilidad y eficacia de los gobiernos locales” (p. 544). Otros parlamentarios también defienden un umbral —entre 20% y 35%—; véase el debate en Congreso de la República del Perú (1997b). El propio Alva Orlandini, ya como miembro del Tribunal Constitucional, deplora la poca representatividad que han tendido a mostrar los magros porcentajes que llevan a los alcaldes al poder municipal, y la inestabilidad, ineficacia y pobre gestión que han generado (Tribunal Constitucional 2006: 65-66, 78-80).

premio se aplicaba si se ganaba en primera vuelta con más del 20%. Si no, correspondía hacerlo en segunda vuelta y, además, para el cálculo de la cifra repartidora entre las restantes fuerzas políticas solo se incluían aquellas cuya votación hubiera alcanzado el 5%.

En el debate parlamentario sobre la Ley 26864, se ofreció el mismo tipo de consideraciones a favor del premio a la mayoría que en 1983 y, además, el argumento adicional de que había funcionado bien durante el lapso transcurrido.⁸ El congresista y exalcalde de Lima Metropolitana Del Castillo dice lo siguiente: “Muchos ex alcaldes [...] presentes [...] podrán dar fe de que este fue un buen sistema, porque no restringió en lo absoluto la facultad de los regidores de fiscalizar la gestión municipal [...] La experiencia de los años anteriores fue pésima, señor, porque la oposición se unió, haciendo virtualmente imposible la gestión del alcalde”. Es claro, asimismo, que se tenía en cuenta el carácter específico del gobierno municipal, en contraste con el gobierno nacional —con dos poderes del Estado separados—.⁹

8 Congreso de la República del Perú (1997b: 929-930).

9 *Ibíd.* Dice el Acta: “El señor DEL CASTILLO GÁLVEZ (PAP) [...] ‘Señor Presidente, el principio positivo que se incorporó hace casi una década para que la lista ganadora tuviera la mitad más uno de los regidores, fue precisamente el de evitar esa desnaturalización que se presentó en los municipios, en los cuales la oposición terminaba por aliarse en contra del alcalde y, simple y llanamente, no se le dejaba gobernar. De forma tal que los alcaldes, después, fuimos elegidos llevando la mayoría, es decir, la mitad más uno de los cargos de regidores. Muchos ex alcaldes, presentes en este Hemiciclo, podrán dar fe de que ése fue un buen sistema, porque no restringió en lo absoluto la facultad de los regidores de fiscalizar la gestión municipal [...]”

Este criterio, señor Presidente, es distinto al que se aplica en el Gobierno Central y en el Parlamento, porque éstos son dos poderes del Estado que tienen atributos y facultades distintas, de acuerdo a la Constitución. En cambio, la municipalidad es un solo gobierno, donde el alcalde cumple con una función determinada y los regidores con otra, pero se trata de un solo ente de gobierno. La experiencia de los años anteriores fue pésima, señor, ya que en todas partes del Perú fracasaron tremendamente los gobiernos municipales, en su mayoría, porque la oposición se unió, haciendo virtualmente imposible la gestión del alcalde. Entonces, el mecanismo que se propone en el artículo 23º y que, con buen criterio, no ha merecido la aprobación del Pleno del Congreso, crearía la hipótesis de que si en

Adicionalmente, en esa misma ocasión los legisladores atendieron criterios de equidad política y representación democrática, al postular la regla en conjunto con la cifra repartidora. Se pensaba que, junto con buscar coherencia y gobernabilidad, era importante no excluir a las fuerzas políticas minoritarias, aunque con el umbral del 5% se prevenía su excesiva proliferación.¹⁰

la primera vuelta son elegidos un número determinado de regidores y en la segunda vuelta gana el que había quedado segundo, resultaría que el alcalde quedaría con una mayoría en contra y estaríamos incurriendo en el mismo vicio, el cual ha sido superado desde hace más de una década. Por eso, señor Presidente, nos parece muy bien que esa fórmula no haya sido aprobada. Invitamos a la Presidenta de la Comisión de Descentralización a consultar con, más o menos, los quince ex alcaldes que ahora forman parte de este Congreso, para verificar la veracidad de mis afirmaciones [...]. En este Hemiciclo hay muchos ex alcaldes provinciales y distritales, y creo que podríamos dar nuestro sano consejo para elaborar una norma que mantenga la coherencia en el manejo del gobierno municipal. De lo contrario, vamos a caer en una crisis de gobernabilidad municipal”.

- 10 Ibid. Congreso de la República del Perú (1997b). “La señora Lozada de Gamboa (C90-NM). ‘Señor Presidente, en primer lugar, debo decir que éste es un asunto bastante complicado... Pero, si planteamos que la votación en segunda vuelta sea la que determine el número de regidores, estaríamos excluyendo a los grupos políticos que obtengan mínimas representaciones. No creo que ése sea el temperamento de los congresistas Jorge del Castillo o Henry Pease; es decir, que los grupos independientes, los grupos de vecinos o partidos políticos que se presenten a las elecciones, con todo el derecho a obtener una vacante en el concejo municipal, sean eliminados, puesto que sólo pasarían a la segunda vuelta las listas de los dos alcaldes que tienen la más alta votación. Por eso debemos llegar a un acuerdo con el fin de que aquellos que obtengan una votación mayor al cinco por ciento puedan tener una representación en el concejo municipal.

Otra alternativa de la que también hemos conversado, Presidente, es que los tres primeros pasen a la segunda vuelta; lo cual fue descartado por los miembros de la minoría. Una alternativa adicional consiste en eliminar el tope mínimo del veinte por ciento y que, con un diez por ciento, salgan elegidos los alcaldes; sin embargo, eso acarrearía muchas más revocatorias que las que actualmente tenemos. En consecuencia, yo le pregunto a la minoría ¿cuál es la alternativa? [...] El señor Del Castillo Gálvez (PAP). ‘Éste es un tema que debe debatirse muy serenamente para buscar una solución justa. La Célula Parlamentaria Aprista tiene una propuesta que resuelve el tema, se va a la segunda vuelta y la lista que gana coloca al alcalde en la mitad más uno de regidores; el resto de regidores se distribuye por cifra repartidora de acuerdo a los resultados de la primera vuelta entre las demás listas. Señor, exactamente así no es la fórmula, pero si usted lo permite en breves minutos podremos alcanzar a la Mesa una redacción coherente.’” (930-931).

Conjeturamos que, dado el contexto histórico —Alva Orlandini y la discusión parlamentaria, las décadas de 1980 y 1990—, otro supuesto debe de haber sido un orden partidario, con cohesiones y lealtades, con una relación orgánica entre sus niveles distrital, provincial, departamental y nacional. Es más: los postulados sobre el carácter e influencia del mayoritarismo y la representación proporcional hasta cierto punto se construyen alrededor de, al menos, una infraestructura sistémica partidaria mínima en la que aniden los partidos. Resaltamos, de este modo, que en el debate de 1997 la inclusión de nuevas, pequeñas fuerzas políticas era todavía, más bien, una preocupación democrática (véase la nota 9). No se había producido aún el fenómeno de, por decirlo gráficamente, la explosión demográfica de grupos políticos; tratándose de un momento anterior a la descentralización, aunque sí se atendió este aspecto, no resultó posible prever la enorme dimensión a la que llegaría.¹¹

Junto con el contexto de condiciones políticas divergentes de aquellas supuestas y reales existentes entre 1983 y 1997, debemos considerar otros factores que influirían necesariamente en la operación de la regla del premio a la mayoría o las características del escenario político local con el cual buscamos relacionarla. Así, contamos con un importante *corpus* de literatura que atiende diversos aspectos vinculados con nuestra pregunta: representación, debilidad institucional,

11 Cabe mencionar que, hablando en 1992 sobre cómo situaciones con características específicas condicionan la formación de mayorías parlamentarias, a despecho de las prescripciones teóricas, Nohlan nota: “El caso peruano tiene también su interés por cuanto parece depender aquí la formación de mayorías parlamentarias de la forma como se presentará a las elecciones el espectro partidario. En concreto, si la izquierda logra crear una coalición, el sistema de partidos se aproximará, en ese caso, al sistema tripartito en la estructura competitiva de las elecciones. Por cierto, aquí es muy importante considerar la volatilidad electoral, que en Perú adquiere dimensiones extraordinarias” (Nohlan 2004: 13). Si bien la volatilidad electoral no es lo mismo que la proliferación o fragmentación político-partidaria, suele desprenderse o estar conectada con ella.

partidos, clientelismo, descentralización, etcétera. Allí se presentan perspectivas teóricas y se explican realidades cruciales para entender la dinámica política en el ámbito local y su inserción en el contexto político más amplio; sobre la base de ellas construiremos nuestro análisis.

Representación y representatividad en el sistema político peruano

Es importante recalcar que, en la noción de representación, resulta esencial la idea de que las decisiones o acciones del representante contienen el consentimiento del ciudadano y una sintonía entre gobernante y gobernado (Sartori 1986). En el contexto peruano, se ha señalado la debilidad de ese vínculo como un problema fundamental del sistema democrático —véase, por ejemplo, Tanaka ed. (2010) y su síntesis de autores en Tanaka (2016)—. Tuesta (2015) hace un llamado a que se realicen reformas políticas y electorales, en el que presta especial atención al ámbito municipal, específicamente en relación con la normativa sobre revocatorias. A este respecto, alude de paso a la regla electoral de asignación de regidurías que, con la influencia del recurso de la revocatoria, produce frecuentemente situaciones en las cuales la “voluntad popular traducida en representación, a través de los votos, se ve así alterada” (p. 16). Sardón (2010) también señala cómo las reglas electorales y las características del proceso político fomentan una débil representación.

La normativa electoral, en conexión con la representación, constituye por sí misma un *corpus* establecido, vasto, de elaboración intelectual y análisis. Inclusive, el postulado de que el sistema electoral y su legislación son de importancia fundamental en la política y la sociedad cuenta, también, con una larga tradición y grandes teóricos de la democracia que lo defienden. Así, recalcando su enorme trascendencia,

Nohlan (2004: 10-11) recuerda la defensa hecha por varios pensadores. Alude a la idea de Sartori de que el sistema electoral constituye la esencia del funcionamiento de un sistema político; es el instrumento más manipulador de la política, moldea el sistema partidario y afecta todo el espectro de representación. Y subraya cómo Lijphart plantea que el sistema electoral es el elemento fundamental de la democracia representativa. El propio Nohlan destaca la abundante evidencia empírica respecto no solo a que los sistemas electorales influyen sobre el comportamiento electoral, sino a que los resultados electorales impactan en el sistema de partidos, la distribución de poder y la estabilidad política (p. 11).

El primer aspecto importante para comprender la situación de la política en el ámbito municipal peruano es el colapso de los partidos políticos, que dio lugar a que nuestra democracia fuera caracterizada como una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron 2003). De esta dimensión se desprenden, o se delinean a su alrededor, otros factores macro que moldean también la realidad municipal. Diferentes autores han documentado y explicado cómo esa precariedad partidaria se expresa en la volatilidad, discontinuidad, insustancialidad programática y volubilidad de los grupos y partidos políticos, así como el proceso que llevó a esta situación: desde el recentramiento de la política durante el fujimorismo, la desarticulación de los partidos tradicionales y su relacionamiento con la ciudadanía, la emergencia de nuevos grupos políticos de corte más personalista (Kenney 2004, Levitsky y Cameron 2003, Levitsky y Way 2010, Tanaka 2006 y 2001, Cyr 2010, Meléndez 2011) —que se produce también en el ámbito subnacional— a la reconfiguración del juego político y la competencia partidaria en un escenario de fragmentación y volatilidad (Vergara 2007, Sánchez 2009, Batlle y Cyr 2014, Tanaka 2008, Meléndez 2012, Aguilar 2015).

Zavaleta (2014) ofrece un análisis empírico y una interpretación conceptual importante sobre el desarrollo de la competencia política en el país en el contexto postpartidario del último par de décadas. En particular, permite comprender las dinámicas subnacionales de la formación de sustitutos partidarios mediante coaliciones de independientes y de los partidos regionales —algo más consistentes— que han dominado la política en el plano regional, enfocando los factores microfundacionales y la importancia del capital político que conforma incentivos exógenos para el surgimiento de un tipo de organización u otra.

Entre los factores institucionales que conceptual y analíticamente juegan un rol en el tipo de dinámica de política y gobierno local en el que se inserta la regla del premio a la mayoría están, además del vector de sistema electoral, el marco de la descentralización y la delimitación de gobiernos regionales y locales. En cuanto a los factores sociales de particular interés y que otros estudios han ayudado a dilucidar están la informalidad; la articulación y el carácter de nuevos segmentos sociales, tanto en el nivel central como en los espacios subnacionales; y la gama de nuevos recursos que se ha abierto para los gobiernos regionales y locales, que, paralelamente, abren nuevos espacios de poder. Ello comporta también la dimensión de agregación política y representación, por ejemplo, con la oportunidad de que los lazos clientelistas sean recreados.

En relación con los espacios regionales —y, sobre todo, locales— un elemento de la dinámica política resaltado comúnmente es el patrimonialismo, entendido como una relación política basada en el intercambio de apoyo y prebendas. Varios estudios han examinado en detalle este tema, como Cotler y otros (2009); Pajuelo (2009), quien describe finamente la dinámica micropolítica y sus nexos con los conflictos sociales; y Remy (2010), quien también enfatiza esa conexión en el marco del patrimonialismo. Este es visto como una fuerza que

mengua los mecanismos democráticos de decisión, y de concertación y agregación de intereses, que coadyuva a la desestabilización, la política confrontacional y la corrupción.

Las deficiencias que conlleva el patrimonialismo, tan presente en el ámbito local, ponen de relieve la íntima relación entre la precariedad de la representación y la debilidad institucional. Es claro que esta debilidad también puede entenderse como factor causal, lo cual no está negado en la visión conceptual de esta propuesta. Lo ilustra la propia idea de que la legislación electoral y su ordenamiento del poder municipal —factores institucionales— constituyen la variable determinante postulada. Lo que interesa manifestar es que la debilidad institucional es también efecto de las dinámicas que genera.

Respecto al contexto local, son escasos los estudios que se adentran en el microcosmos de la corrupción. Destacan, sin embargo, los de Huber (2008), Pajuelo (2009), Muñoz (2013) y Mujica (2005 y 2006). En estos se puede encontrar la dinámica que liga las redes interpersonales y el patrimonialismo o clientelismo, así como las prácticas de poder, informalidad y corrupción que albergan. Ambos trabajos de Mujica se centran en la Municipalidad de Lima Metropolitana y sacan a la luz cómo la organización formal de la gestión municipal queda rebasada por estructuras informales vinculadas con los intereses particulares de los actores.

Caballero (2009), por su parte, aporta a esta escena un matiz adicional. Sobre la base de un examen de los casos ocurridos y las estadísticas, concluye que los conflictos sociales en los niveles subnacionales son, sobre todo, disputas por el acceso y el control del poder. Revela cómo hay casos de corrupción que no generan conflicto porque son contrarrestados por los intercambios clientelistas del gobierno municipal.

El panorama general resultante expresa las diferentes e intrincadas formas en que la corrupción y la falta de responsabilización se

engarzan en la realidad del gobierno —esto es, también en su relación con los ciudadanos— y de la gestión municipal. No solo incrementan la debilidad institucional, sino también favorecen la conflictividad social, y minan las alternativas de relacionamiento democrático tanto entre los ciudadanos como entre ellos y sus gobernantes.

Entre los factores contextuales de operación más directamente cercanos a la esfera local —lo que podríamos llamar el contexto doméstico— podemos contar la forma que toma la organización descentralizada de gobierno —estructuras, relaciones entre los planos subnacionales y de estos con el nacional— y la “subdefinición” de las funciones municipales y del concejo, donde no hay configuración clara de ejecutivo y legislativo. En el plano político electoral se subraya la particular importancia de la regulación que establece la ventana —hoy menor— de la revocatoria; la facilidad de las organizaciones políticas regionales para constituirse, en comparación con las nacionales; y la cuasiparadoja de lo sencillo que resulta constituir candidaturas locales a la vez que disolver la inscripción de las organizaciones de este nivel una vez pasadas las elecciones.

En nuestra construcción conceptual recogemos hallazgos de las formulaciones que se han hecho sobre esa gama de factores, que constituyen el contexto en el que se activa el peso de la regla del premio a la mayoría. Sin embargo, no se han enfocado directamente los efectos que trae consigo la regla del premio a la mayoría en la dinámica municipal. La literatura empírica que ha abordado esta relación no es muy abundante. Bedock y Sauger (2014) realizan un estudio de dos sistemas electorales regionales con premio a la mayoría: el francés y el italiano. Comparan ambos sistemas y analizan el efecto que tiene esta regla sobre la representación. Ellos encuentran que estos sistemas regionales están asociados a la bipolaridad, es decir, a la existencia de dos grandes grupos mayoritarios. En Italia, el número de coaliciones se ha

visto limitado a solo dos, mientras que en Francia, si bien existen más de dos, la concentración de votos en los dos mayoritarios la asemeja a una realidad parecida a la italiana. Además, encuentran que si bien se incentivan las coaliciones, al interior de cada grupo se constata un alto nivel de fragmentación, puesto que existen muchos movimientos locales que desean obtener representación y la vía más factible para lograrlo es asociarse con un grupo mayor.

En otro artículo, Bedock (2017) analiza las consecuencias del reciente surgimiento de una tercera fuerza política en sistemas electorales con premio a la mayoría. En la experiencia de Italia, encuentra que la tercera fuerza disminuye el nivel de proporcionalidad entre la representación —porcentaje de asientos en el concejo— y el respaldo popular —porcentaje de votos—. La inclusión de un nuevo movimiento político importante divide los votos de la población; sin embargo, el premio a la mayoría refuerza la desigualdad entre asientos y votos, pues entrega un número de asientos adicionales que no son proporcionales al número de votos obtenidos. Así, demuestra este fenómeno mediante información descriptiva y una estimación econométrica. Vampa (2015), por su parte, realiza un análisis de los resultados de la elección regional italiana del 2015. Se concentra en la variabilidad en los premios específicos por región establecidos en las normas electorales. Muestra la evolución de listas locales participantes desde 1990 y, a partir de su trabajo, argumenta que existe una crisis de fragmentación dentro de las coaliciones participantes en las elecciones regionales italianas.

El análisis que presentamos aquí estima la asociación de la regla de premio a la mayoría con dos variables políticas, —reelección y revocatoria— y dos variables de gestión —ejecución del gasto y acceso a incentivos municipales—. Para el análisis econométrico, se explota el hecho de que el premio a la mayoría genera una distorsión entre la

representación del alcalde en su concejo municipal y el porcentaje de personas que efectivamente votaron por él o ella. La aproximación cualitativa se enfoca en estudios de caso en siete municipalidades distritales y una provincial. En las siguientes dos secciones se abordan estas dos entradas analíticas, se describen los aspectos metodológicos asociados a cada una y se presentan los resultados.

3. ENFOQUE CUANTITATIVO

Nos centramos en analizar el vínculo entre la distorsión generada por la regla electoral con variables políticas y de gestión. Nuestra variable de interés es la brecha abierta por la regla de premio a la mayoría entre la representación en el concejo y el respaldo popular. Definimos el *respaldo popular* como el porcentaje de los votos totales obtenidos por el alcalde en el proceso electoral que resultó en su elección; y el *porcentaje de representación en el concejo*, como el número de asientos del partido del alcalde elegido sobre el total de asientos. Un mayor valor de la brecha significa que la regla electoral ha beneficiado sobre todo al alcalde, ya que le ha otorgado un número de asientos en el concejo muy diferente del que hubiera obtenido solo por el voto popular.

Las variables en las que queremos medir el efecto de la regla electoral son de dos tipos: políticas y de gestión. Entre las primeras nos enfocamos en la reelección y las revocatorias; y entre las segundas, en la efectividad en la ejecución del gasto y el porcentaje de metas cumplidas en el Programa de Incentivos Municipales. La regla busca facilitar la gestión del alcalde, asegurándole mayoría en el concejo. Así, *ceteris paribus*, la norma debería incrementar la probabilidad de reelección de los alcaldes beneficiarios y reducir la de revocatoria. El canal es la mejorada capacidad de gestión. En este sentido, la relación con las variables de gestión constituye un test de la efectividad de este canal.

Alternativamente, aquí se postula que existen otros efectos de la regla electoral que van en dirección opuesta a los mejores deseos de sus

patrocinadores. Así, el bajo contenido de representación de la población —y, por tanto, de representatividad del gobierno local— genera por sí mismo problemas que la regla no resuelve. En esta dirección, la exclusión de grupos políticos en el concejo causa el desplazamiento de la política local hacia fuera de su ámbito natural —que es el concejo, como foro de gobierno local—, y puede llegar a movilizar procesos de revocatoria, a la vez que deslegitimar a la autoridad y mermar sus chances de ser reelegida. Adicionalmente, en un contexto de ausencia de partidos políticos, la obtención de mayoría en el concejo no es un antídoto contra la potencial fragmentación del grupo de gobierno y sus consecuencias negativas sobre la gestión municipal.

Para someter a prueba estas ideas, planteamos un modelo con la siguiente especificación:

$$Y_{irt} = \alpha + \beta X_{irt} + \delta B_{irt} + \lambda_i + \lambda_r + \lambda_t + \varepsilon_{irt} ,$$

Donde Y es la variable resultado; los subíndices i , r y t indican, respectivamente, ‘municipio’, ‘región’ y ‘año electoral’. X es un vector de características sociodemográficas y políticas de los municipios que usamos como controles. B , la variable de interés, identifica la brecha entre la representación en el concejo del partido ganador y el porcentaje de votos obtenidos por el alcalde. Se incluyen también efectos fijos en el nivel de municipio (λ_i), región (λ_r) y proceso electoral (λ_t); ε_{irt} es el término de error, que se asume normalmente distribuido. Estos efectos fijos permiten controlar características locales invariables en el tiempo, incluyendo elementos asociados a la dinámica histórica de la política local, que pueden actuar como un importante factor de confusión (*confounding factor*) cuando se busque identificar el vínculo entre la norma electoral foco del análisis y los resultados. Por ejemplo, algunas localidades podrían tener una tradición de baja/alta dispersión política que influya sobre los resultados políticos o de gestión municipal.

En la medida en que carecemos de datos acerca de muchas de las variables de los cuatro periodos electorales que analizamos, cuando aplicamos esta especificación para todo el tiempo de estudio tomamos en cuenta solo tres variables de control en cada distrito: población, número de agrupaciones políticas que participaron en la última

Tabla 1
VARIABLES DE CONTROL USADAS, SEGÚN PERIODO

VARIABLES DE CONTROL	Elección 1998	Elección 2002	Elecciones 2006-2010
Número de agrupaciones políticas	Sí	Sí	Sí
Porcentaje de ausentismo	Sí	Sí	Sí
Población del distrito	Sí	Sí	Sí
Respaldo popular	Sí	Sí	Sí
Coefficiente de variación de la altura del distrito	Sí	Sí	Sí
Altura de la capital distrital	Sí	Sí	Sí
Índice de desarrollo humano	No	Sí	Sí
Esperanza de vida	No	Sí	Sí
Porcentaje de ciudadanos que cuentan con secundaria completa	No	Sí	Sí
Años de educación de la población de 25 a más años de edad	No	Sí	Sí
Ingreso familiar promedio	No	Sí	Sí
Porcentaje de la población menor de 30 años de edad	No	No	Sí
Porcentaje de la población mayor de 50 años de edad	No	No	Sí
Coefficiente Gini	No	No	Sí
Índice de vulnerabilidad 1	No	No	Sí
Índice de vulnerabilidad 2	No	No	Sí
Porcentaje de pobres	No	No	Sí
Porcentaje de pobres extremos	No	No	Sí
Porcentaje de canon minero	No	No	Sí
Número de actividades en el CCL	No	No	Sí

contienda electoral y ausentismo en la última elección. Puesto que resulta conveniente incluir controles adicionales —tales como niveles de urbanización, pobreza, estructura etaria de la población e interacción con la sociedad civil—, realizamos la misma estimación para el periodo 2006-2010, en el que contamos con estas variables. Asimismo, se estimaron modelos lineales para cada año por separado con todo el conjunto de variables de control disponibles. La tabla 1 detalla las variables de control usadas para cada periodo. Los resultados son consistentes entre las diferentes especificaciones y periodos de análisis.

Para las variables de resultado dicotómicas —reelecciones y revocatorias— se ha tomado la misma especificación, pero se ha utilizado un modelo de estimación no lineal debido a los problemas estadísticos que genera la estimación lineal para variables discretas.

Nótese que la interpretación de nuestros resultados no es causal, sino de correlaciones o asociaciones controladas. Esto debido a que no parece razonable postular un carácter aleatorio en los resultados electorales, que son los que determinan el nivel de exposición a la regla electoral. El experimento ideal implicaría aplicar la regla en un subconjunto aleatorio de distritos mientras que en el resto no, y luego comparar los resultados; claramente, tal experimento no es viable. No obstante, las asociaciones identificadas son informativas sobre si la regla está cumpliendo con el propósito que previeron sus impulsores; a saber, facilitar la gestión municipal.

3.1 Datos

La información correspondiente a las variables políticas se ha obtenido de fuentes oficiales mediante diversas bases de datos. Las fuentes para las variables de resultado han sido las siguientes:

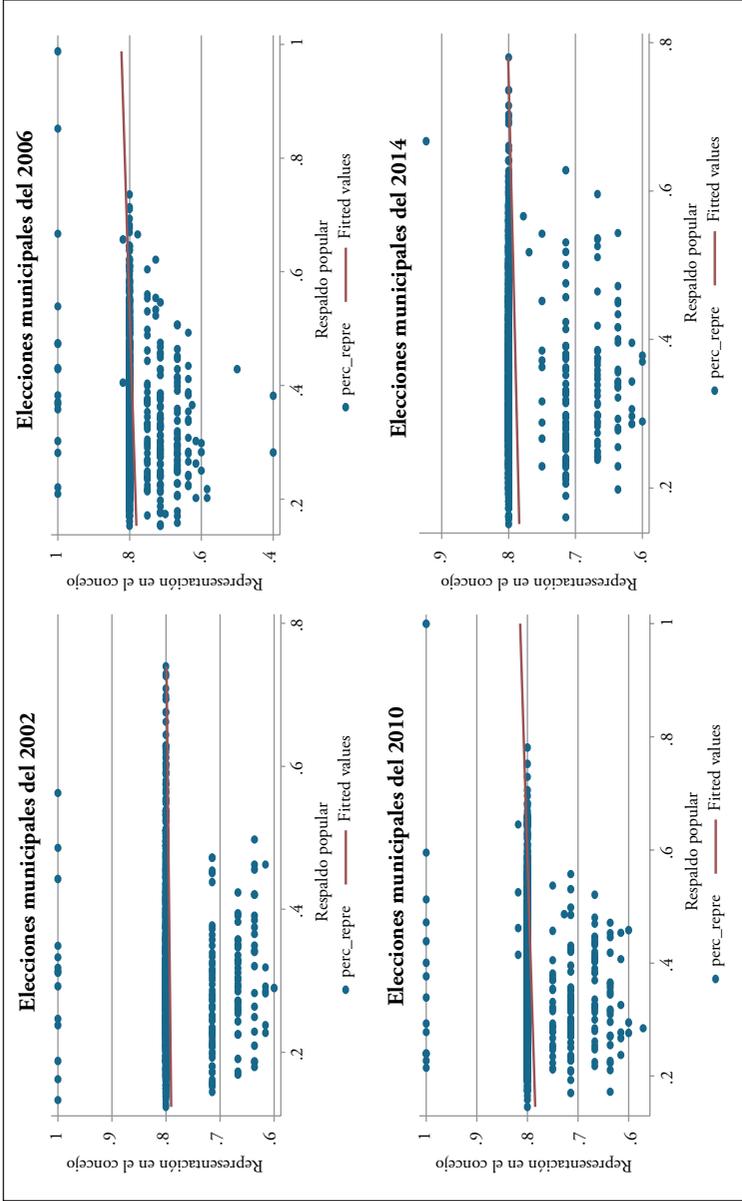
- Para revocatorias y reelección, las bases de datos de la ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Para ejecución presupuestal y composición del gasto público, la base de datos del SIAF del MEF.
- Para conflictos sociales, la base de datos de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

En el anexo 1 se presentan los estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en nuestras estimaciones por periodo electoral. Un aspecto destacable de estos es la amplia brecha entre el porcentaje de votos de los alcaldes —que fluctúa entre 12% y 100%— y sus niveles de representación en sus concejos —que está entre 40 y 100%—. Es decir, cuentan con mayorías casi absolutas, independientemente de su nivel de votación. Como se puede observar en el gráfico 1, la variabilidad en el respaldo popular asociado con cada nivel de representación es muy grande.

Observando ambos resultados, podemos ver claramente la distorsión que genera la norma electoral: partidos con un exiguo porcentaje de apoyo por parte del electorado pueden terminar con muy alta representación en el concejo. Asimismo, los niveles de representación en el concejo municipal son consistentes con diversos grados de respaldo popular. Por otro lado, el porcentaje de representación promedio oscila muy poco entre periodos —entre 77% y 79%—, mientras que el porcentaje de respaldo muestra cambios importantes a través de los años —entre 31% y 39%—.

Otro aspecto resaltable del gráfico es el alto nivel de variabilidad de ambas variables. Los niveles de respaldo están distribuidos entre todos los niveles de representación. Para un mismo nivel de representación existe una amplísima gama de porcentajes de respaldo, lo que

Gráfico 1
Porcentajes de respaldo popular y representación en el concejo, 2002-2014



muestra que el poder de estos alcaldes en el concejo municipal no está correlacionado con el porcentaje con el que fueron elegidos.

3.2 Resultados

Antes de presentar los resultados para cada variable, es importante señalar que los datos con los que trabajamos son de naturaleza censal, en la medida en que consideran al conjunto de distritos en todos los procesos electorales de nivel municipal durante el periodo de estudio. En este contexto, el concepto de *significancia estadística* —asociado a modelos muestrales— no es relevante. Así, los coeficientes de las regresiones muestran la relación entre las variables analizadas que los datos revelan. Se reportan los errores estándar simplemente como una medida de la varianza en la relación identificada.

Nuestras variables de resultado son de diferente naturaleza: algunas son continuas —por ejemplo, porcentajes—; y otras, discretas/ cualitativas —reelección, revocatoria—. Por este motivo hemos tenido que definir el modelo de estimación de diferentes maneras, considerando el tipo de variable resultado. Para las variables continuas utilizamos modelos de estimación lineal con efectos fijos, de manera que controlemos cualquier heterogeneidad invariante en el tiempo en el nivel de distrito. Para las variables cualitativas —valores de 0 y 1— recurrimos a modelos no lineales. Específicamente, usamos un modelo *probit* de efectos aleatorios, cuyos resultados pueden interpretarse de manera más directa.

A continuación, presentamos nuestros resultados por cada variable resultado analizada:

a) Reelección

Usamos una variable de reelección igual que 1 si el alcalde fue reelegido en el periodo siguiente al que fue elegido, e igual que 0 si no fue elegido en el siguiente periodo. El principal problema con las regresiones fue encontrar controles distritales que se mantuvieran durante todos los periodos a los que hacemos referencia. Así, encontramos bastantes controles específicos por periodo, mas no muchos que estén presentes a lo largo de todos los periodos. Por esta razón, en primer lugar realizamos regresiones por cada año electoral para todas las variables resultado, utilizando todos los controles relevantes que teníamos a nuestra disposición, de manera que sirvan como punto de comparación con los resultados que incorporan datos de todos los años en una sola regresión. Estos resultados se muestran en el anexo 3.

En efecto, a nosotros nos interesaba observar la relación a través de todos los años que tenemos disponibles, por lo que redujimos el número de controles con el fin de generar una regresión con datos de panel. La tabla 2 presenta los resultados expresados como efectos marginales. En la primera columna se incluye la variable de interés como la brecha entre el porcentaje de representación y el de votos obtenidos.¹² En la segunda columna, incluimos como controles la votación del alcalde —por ejemplo, ‘respaldo popular’— y la del candidato que ocupó el segundo lugar en dicha elección.

Observamos que la brecha entre respaldo popular y representación está asociada negativamente con la probabilidad de reelección. Esto significa que a mayor distorsión que produce la regla *vis-à-vis* representación proporcional —diferencia entre la representación dada

12 También se corrieron regresiones que incluían separadamente los dos elementos de esta brecha: representación en el concejo y respaldo popular (votación del alcalde). Los resultados son similares.

Tabla 2
Efectos marginales de la regla electoral sobre la probabilidad de reelección, 1998-2014

Ecuación	Variables	(1)	(2)
Reelección	Brecha	-0,00500 (0,00045)	-0,00032 (0,0010)
	Respaldo popular		0,00659 (0,00124)
	Votación del segundo lugar		-0,00287 (0,00084)
	Número de agrupaciones	0,0103 (0,0026)	0,0103 (0,0031)
	Porcentaje de ausentismo	-0,00142 (0,0008)	-0,00183 (0,0008)
	Ln_Población	-0,0207 (0,005)	-0,0133 (0,0051)
	Observaciones	6480	6475
	Número de distritos	1644	1644

por la regla y el respaldo en las elecciones—, menor es la probabilidad de que el alcalde sea reelegido. Así, parece que los votantes castigan a los alcaldes a quienes la regla concede representación desproporcionada, afectando sus posibilidades de reelección inmediata.

Un factor determinante en los resultados de la dinámica local es el grado de fragmentación política en los distintos distritos analizados. En nuestras estimaciones, hemos buscado controlar este efecto mediante una variable del número de agrupaciones participantes en el proceso electoral. A pesar de ello, existen razones para dudar de esta variable como indicador óptimo de la fragmentación política: la distribución de votos puede llegar a ser tanto o más importante que el número de postulantes. Para manejar este problema, en la segunda

columna incorporamos como controles el nivel de votación del candidato ganador y el del que quedó en segundo lugar. Como se puede observar, la dirección de la relación (signo del coeficiente) se mantiene, pero el tamaño del coeficiente es más pequeño. El efecto marginal que obtenemos para la variable de brecha en esta estimación es de 0,03 puntos porcentuales. Así, por un punto porcentual adicional de brecha generado por la regla electoral el alcalde ve reducidas sus probabilidades de ser reelegido en 0,03 puntos porcentuales. Como la brecha promedio ha sido de 43 puntos porcentuales en las últimas tres elecciones, el alcalde promedio beneficiado por la norma recibió un castigo de 1,4 puntos porcentuales en su probabilidad de ser reelegido. El efecto de la regla sobre la reelección es, pues, bastante pequeño.

b) Revocatorias

La revocatoria es un mecanismo electoral que permite a la población retirar a la autoridad municipal que, según la opinión pública, no está realizando su labor adecuadamente, al punto que su pobre desempeño amerita su remoción. Así, en el ámbito municipal se pueden establecer procesos de revocatoria contra los regidores, contra el alcalde o contra ambos. En nuestra investigación hemos generado cuatro variables discretas asociadas con estos procesos: 1) se intentó revocar al alcalde, 2) se revocó al alcalde, 3) se intentó revocar por lo menos a un regidor y 4) se revocó por lo menos a un regidor.

En la tabla 3 se presentan los resultados con relación a las revocatorias de alcaldes. Se encuentra que la brecha entre votos y representación está asociada positivamente con la probabilidad de que se intente revocar al alcalde o que, efectivamente, se revoque al alcalde. Nuevamente, los resultados van en la misma dirección en las dos especificaciones —por

ejemplo, incluyendo o no las votaciones del alcalde y del segundo puesto—. Como se muestra en la tabla 4, los resultados son cualitativamente similares cuando se consideran revocatorias dirigidas a regidores: la brecha entre representación y voto popular se correlaciona positivamente con revocatorias o intentos de revocatoria. Así, la evidencia indica que la norma de premio a la mayoría está asociada con procesos de revocatoria, sea de los alcaldes o de sus regidores.

Tabla 3
Efectos marginales de la regla electoral sobre la probabilidad de revocatoria de alcaldes, 1998-2010

Variables	Se intentó revocar al alcalde		Se revocó al alcalde	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Brecha	0,00461 (0,00051)	0,0029 (0,00116)	0,00238 (0,000352)	0,0032 (0,0012)
Respaldo popular		-0,0028 (0,00136)		0,00081 (0,0012)
Votación del segundo lugar		0,0031 (0,00087)		0,00018 (0,0006)
Número de agrupaciones	-0,00519 (0,0026)	-0,0018 (0,0030)	-0,00156 (0,00143)	-0,00113 (0,00161)
Porcentaje de ausentismo	-0,00304 (0,0008)	-0,00275 (0,0008)	-0,00071 (0,0005)	-0,0007 (0,0005)
Ln_Población	-0,0596 (0,0057)	-0,0626 (0,0058)	-0,0122 (0,0030)	-0,0119 (0,0031)
Observaciones	6496	6491	6496	6491
Número de distritos	1644	1644	1644	1644

Tabla 4
Efectos marginales de la regla electoral sobre la probabilidad
de revocatoria de regidores, 1998-2010

Variables	Se intentó revocar a un regidor		Se revocó a un regidor	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Brecha	0,00502 (0,000512)	0,00617 (0,00151)	0,00302 (0,000396)	0,00482 (0,00134)
Respaldo popular		0,000603 (0,00166)		0,00179 (0,00137)
Votación del segundo lugar		0,00375 (0,000832)		0,000726 (0,000578)
Número de agrupaciones	-0,00656 (0,00247)	-0,000712 (0,00282)	-0,00388 (0,00163)	-0,00248 (0,00183)
Porcentaje de ausentismo	-0,00234 (0,000768)	-0,00204 (0,000772)	-0,00117 (0,000595)	-0,00114 (0,000598)
Ln_Población	-0,0449 (0,00539)	-0,0468 (0,00550)	-0,0177 (0,00347)	-0,0172 (0,00357)
Observaciones	6496	6491	6496	6491
Número de distritos	1644	1644	1644	1644

¿Cuán fuerte es la correlación entre ser beneficiario de la norma y la probabilidad de ser materia de un proceso de revocatoria? En las tablas 3 y 4 presentamos los efectos marginales del beneficio de la regla electoral sobre la probabilidad de ser revocado. En el caso del alcalde, controlando por resultados electorales, la probabilidad de que se intente revocarlo se incrementa en 0,29 puntos porcentuales por cada punto en la brecha entre representación y respaldo. Esto significa que, en promedio, el ser beneficiado por la norma predice un sustantivo aumento en la probabilidad de ser sometido a una revocatoria de 12,5 puntos porcentuales. De manera análoga, la probabilidad de sufrir una revocatoria crece en 13,8 puntos porcentuales. En el caso de los

regidores, las magnitudes son de 27 y 21 puntos porcentuales para la probabilidad de sufrir un intento de revocatoria y de ser revocado, respectivamente. Estas magnitudes son considerables.

La regla de premio a la mayoría está asociada con una menor probabilidad de reelección y una mayor probabilidad tanto de pasar por un proceso de revocatoria como de ser efectivamente revocado. Sin embargo, existe una diferencia notoria en la magnitud de la relación con cada variable cuando se controla por el grado de fragmentación política local. En realidad, las dos variables capturan procesos políticos bien diferenciados. Las reelecciones son procesos de largo plazo, se desarrollan cuatro años después de las elecciones; el factor más importante para que un alcalde sea reelegido es la votación que alcance, indiferentemente del tamaño de la brecha. El intento de revocatoria, por su parte, es un proceso que no depende en forma directa de cuán satisfecha está la población con el alcalde, sino de la capacidad de movilización del grupo opositor para obtener el número de firmas necesario —25% del electorado— para iniciar el procedimiento. Para el inicio de estos procesos, el efecto de la brecha es significativo e independiente del respaldo popular obtenido por el alcalde. Por otro lado, las revocatorias efectivas son procesos parecidos a la reelección —pues el total de la ciudadanía está obligado a participar—, pero constituyen un juicio sobre la gestión del alcalde en ejercicio. Estas revocatorias efectivas muestran una relación con la regla de premio a la mayoría similar al intento de revocatoria, que se ve fortalecido al controlar por los resultados de la votación.

La paradoja que dejan ver estos resultados es que el objetivo de la regla electoral era promover una mejor gestión municipal, lo que debería generar relaciones opuestas a las que identificamos respecto a las variables políticas. Es decir, debería incrementar la probabilidad de reelección y reducir la de revocatoria. Ahora bien, se puede pensar

en dos posibles canales mediante los cuales se producen las relaciones identificadas. El primero lo esbozamos antes: los votantes rechazan el desproporcionado poder del que gozan los alcaldes o los regidores y, en consecuencia, o los revocan o están menos dispuestos a reelegirlos. La regla electoral parece estar provocando, pues, la exclusión política de grupos importantes en la población, debido a que en distritos con voto muy disperso la relación entre respaldo y representación es muy baja. El segundo canal es más problemático incluso: la variable puede entenderse como un *proxy* de mala gestión municipal, en cuyo caso se tendría evidencia de que mientras mayor es el efecto de la regla electoral, peor es la gestión municipal. Esto es exactamente lo contrario de lo que buscaba la norma.

A continuación, ponemos a prueba este segundo canal. Queremos observar qué tipo de relación se produce entre el uso de la regla electoral y las variables de gestión municipal.

c) Gestión municipal

Definir una variable de calidad de la gestión municipal no es tarea fácil. Existen muchos factores que determinan la bondad de la gestión de un alcalde o la percepción que tiene parte de la población acerca de la calidad de esta; finalmente, este es el factor que influye en los resultados electorales. Por otro lado, no existe mucha información acerca de indicadores de gestión en el nivel municipal que sean recogidos con alguna periodicidad. Por estas razones, nos hemos quedado con una caracterización más bien sencilla de la efectividad de la gestión de un alcalde: su capacidad de ejecución presupuestal, entendida como el gasto ejecutado por el municipio dividido entre el gasto presupuestado —definido por el Presupuesto Institucional Modificado reportado

Tabla 5
Ejecución del gasto total por año de gestión (2006-2015)¹³

Variables	Primer año de gestión (1)	Segundo año de gestión (2)	Segundo año de gestión (3)	Segundo año de gestión (4)	Tercer año de gestión (5)	Tercer año de gestión (6)	Cuarto año de gestión (7)	Cuarto año de gestión (8)
Brecha	0,0196 (0,0547)	0,134 (0,182)	-0,0666 (0,0478)	-0,00296 (0,131)	0,0118 (0,0428)	0,00361 (0,117)	0,0248 (0,0468)	-0,146 (0,128)
Respaldo popular		0,139 (0,188)		0,0759 (0,138)		-0,00808 (0,123)		-0,194 (0,135)
Votación del segundo lugar		-0,101 (0,0790)		-0,0235 (0,0687)		0,0291 (0,0615)		0,00641 (0,0673)
Alcalde reelecto	2,111 (1,003)	2,212 (1,008)	1,032 (0,827)	1,017 (0,830)	-0,757 (0,741)	-0,766 (0,743)	1,787 (0,810)	1,852 (0,813)
Número de agrupaciones	-0,127 (0,272)	-0,245 (0,302)	0,391 (0,242)	0,384 (0,273)	0,0152 (0,216)	0,0693 (0,244)	0,115 (0,237)	0,0607 (0,267)
Porcentaje de ausentismo	0,0570 (0,167)	0,0806 (0,172)	-0,0206 (0,134)	-0,00236 (0,139)	-0,0531 (0,120)	-0,0326 (0,125)	-0,0915 (0,131)	-0,102 (0,137)
Ln_Población	12,36 (6,258)	12,25 (6,271)	14,69 (5,713)	14,76 (5,723)	14,59 (5,113)	14,46 (5,122)	2,195 (5,596)	1,946 (5,603)
Constante	-30,72 (52,39)	-36,63 (54,75)	-2,456 (14,41)	-11,94 (14,49)	-29,37 (129,0)	-31,11 (129,7)	166,8 (141,2)	185,8 (141,9)
Observaciones	3,275	3,271	3,264	3,262	3,264	3,262	3,264	3,262
R ²	0,018	0,019	0,038	0,038	0,041	0,041	0,035	0,036
Número de distritos	1638	1638	1638	1638	1638	1638	1638	1638

Error estándar entre paréntesis.

13 En estas regresiones se utilizan los controles detallados en la tabla 1.

al MEF—. Ahora bien, las capacidades de ejecución pueden variar a lo largo de los cuatro años de gestión de un alcalde, tanto debido al aprendizaje al inicio como a los incentivos que genera el enfrentarse a un nuevo proceso electoral durante el último año. Considerando esto, creamos una variable diferente para cada uno de los cuatro años de la gestión municipal. Así, en la tabla 5 presentamos las cuatro variables de porcentaje de ejecución del gasto, una para cada año de gestión municipal.

Encontramos que la brecha entre representación y respaldo popular presenta una relación positiva en la mayoría de los casos, a pesar de que todos los resultados muestran una varianza —medida por los errores estándar— bastante alta. La brecha está relacionada positivamente con el porcentaje de ejecución durante el primer, tercer y cuarto año, y negativamente en el segundo año. Sin embargo, al controlar por fragmentación, la dirección del vínculo cambia para el cuarto año. Esto quiere decir que mientras mayor distorsión genera la regla electoral, mayor es la efectividad en la ejecución del alcalde elegido durante el primer y tercer año, y menor durante el segundo y cuarto año.

Pese a ello, este efecto estimado es pequeño. Un punto porcentual más de brecha se traduce aproximadamente en 0,13 y 0,004 puntos porcentuales más de porcentaje de ejecución del gasto total para el primer y tercer año, y en 0,03 y 0,15 puntos porcentuales menos para el segundo y cuarto año. Así, el alcalde promedio —40% de brecha promedio— ve incrementada su capacidad para ejecutar en 5,2 puntos porcentuales para el primer año debido a la regla electoral. Para el cuarto año de gestión el efecto es opuesto: 6 puntos porcentuales menos en promedio. Estos resultados son consistentes con estudios anteriores que encuentran escasa relación entre variables políticas e indicadores de gestión municipal en el ámbito distrital (Muñoz 2010).

d) Incentivo municipal

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) fue creado en el 2009 e implementado por primera vez en el 2010. Este programa consiste en asignar recursos a los gobiernos locales como recompensa por el cumplimiento de metas establecidas. Las metas difieren según la categoría en la que el MEF clasifica al municipio. El MEF divide a las municipalidades en cuatro categorías:

1. Municipalidades de ciudades principales tipo A.
2. Municipalidades de ciudades principales tipo B.
3. Municipalidades de ciudades no principales con 500 o más viviendas urbanas.
4. Municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas.

Los objetivos centrales del PI son los siguientes:

1. Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales.
2. Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública.
3. Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
4. Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local.
5. Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales.
6. Prevenir riesgos de desastres.

De esta manera, las metas —que difieren por cada año— están alineadas con estos fines. Sin embargo, estas metas —razonables como parecen— no tienen por qué estar alineadas con los objetivos del alcalde entrante. Así, un alcalde podría no cumplir los objetivos del PI, pues

dedicaría sus recursos a lo que él o la población consideran que necesita más el distrito. Esto genera dificultades para la interpretación, pues podría haber un “incumplimiento voluntario” de las metas del programa. Adicionalmente, el uso de los recursos que otorga el PI está sujeto a algunas limitaciones. Así, los montos adicionales al presupuesto otorgados por el programa solo pueden ser destinados a los objetivos del PI.

Cabe resaltar que el monto máximo que puede obtener un municipio por cumplir las metas no necesariamente representa un porcentaje importante del presupuesto municipal. En el 2015, el monto del PI asignado representó en promedio un 7,6% del gasto ejecutado por los distritos no capitales de provincia. Si observamos la distribución de esta variable, los montos asignados variaron desde un mínimo de 0,07% hasta un máximo de 34% del presupuesto municipal. Para más del 90% de los distritos, el monto recibido representó menos del 15% del gasto ejecutado. Estos datos sugieren cautela en la interpretación de los resultados de nuestro ejercicio, pues algunos alcaldes podrían considerar que los montos no son lo suficientemente significativos como para alterar los objetivos de su gestión.

En nuestro análisis incorporamos datos que van desde el último año de la gestión elegida en el 2006, los cuatro años de la gestión iniciada en el 2010 y los dos primeros años de la gestión iniciada en el 2014. Teníamos la posibilidad de realizar estimaciones por cada periodo, pero nos interesa controlar por factores no observables propios de cada distrito. Por lo tanto, agrupamos nuestras observaciones para crear regresiones por dos periodos. Así, nos quedamos únicamente con tres regresiones: 1) porcentaje de metas cumplidas para el cuarto año de gestión (datos disponibles para el 2006 y 2010), 2) porcentaje de metas cumplidas para el primer año de gestión (datos disponibles para el 2010 y 2014) y 3) porcentaje de metas cumplidas para el segundo año de gestión (datos disponibles para el 2010 y el 2014).

Tabla 6
Incentivo municipal

Variables	Gestiones del 2006 al 2010		Gestiones del 2010 al 2014			
	Cuarto año		Primer año		Segundo año	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Brecha	-0,00712 (0,0707)	-0,0752 (0,194)	-0,0240 (0,0749)	0,130 (0,248)	0,0587 (0,0628)	0,403 (0,208)
Respaldo popular		-0,0661 (0,204)		0,178 (0,256)		0,39 (0,214)
Votación del segundo lugar		-0,122 (0,102)		-0,0570 (0,108)		-0,0963 (0,0903)
Alcalde reelecto	-0,498 (1,222)	-0,504 (1,225)	3,457 (1,370)	3,562 (1,373)	0,0602 (1,148)	0,105 (1,150)
Número de agrupaciones	-0,389 (0,358)	-0,605 (0,403)	-0,473 (0,372)	-0,496 (0,412)	-0,0798 (0,311)	-0,131 (0,345)
Porcentaje de ausentismo	-0,0740 (0,199)	-0,0736 (0,207)	-0,311 (0,229)	-0,280 (0,236)	-0,0664 (0,192)	-0,0908 (0,197)
Ln_Población	7,333 (8,348)	7,335 (8,351)	-5,371 (8,796)	-5,883 (8,787)	-8,905 (7,369)	-9,679 (7,362)
Constante	159,8 (160,4)	169,3 (161,4)	121,3 (151,9)	129,6 (153,5)	581,1 (127,3)	566,2 (128,6)
Observaciones	3261	3259	3269	3265	3269	3265
R ²	0,242	0,243	0,144	0,145	0,027	0,029
Número de distritos	1638	1638	1638	1638	1638	1638

Según el año de gestión, apreciamos diferentes relaciones entre nuestras variables de interés y el porcentaje de metas cumplidas del PI. Así, controlando por la votación del alcalde y la fragmentación política, para el cuarto año de gestión la variable de brecha entre respaldo popular y representación en el concejo muestra una relación negativa con el porcentaje de metas cumplidas, lo que significaría que la regla motiva a que los alcaldes cumplan un menor porcentaje de las metas expuestas por el PI; sin embargo, para los primeros dos años de gestión la relación es positiva.

Adicionalmente a la inestabilidad en el rumbo de la relación, también observamos que la magnitud de los coeficientes es baja. En efecto, podemos interpretar nuestros resultados de la siguiente manera: un punto porcentual más de brecha entre representación y respaldo está relacionado con un mayor porcentaje de metas cumplidas en 0,13 puntos porcentuales, con un mayor porcentaje en 0,4 puntos porcentuales y con un menor porcentaje en 0,08 puntos porcentuales para el primer, segundo y cuarto año, respectivamente. Es decir, no encontramos ninguna relación estable ni importante en magnitudes entre la regla electoral y el acceso a los beneficios del PI.

En resumen, el canal de gestión municipal no parece cumplir un papel importante en la dirección esperada por los legisladores que promovieron la regla electoral. No identificamos un patrón sistemático de mejor gestión, sino, más bien, una relación inestable y débil.

4. APROXIMACIÓN CUALITATIVA

4.1 Los casos: municipalidades con votación alta, media y baja

El análisis cualitativo comprende el estudio de los casos en los que indagamos en forma más directa y minuciosa. La idea de este análisis es proveer una descripción del contexto en el que opera la regla de premio a la mayoría e identificar evidencia que sirva de base para una discusión acerca del papel que la regla podría estar jugando en la política y gestión municipales.

Para esbozar la descripción de los casos, cotejaremos primero los ocho estudios de caso realizados con los hallazgos del análisis cuantitativo previo. Luego procederemos a la presentación e interpretación de los hallazgos, para terminar ofreciendo algunas conclusiones y explorando repercusiones y retos. Por razones de fluidez y facilidad para el lector, la descripción más detallada de los casos foco del análisis se presenta en el anexo 6.

Los casos comprenden siete municipalidades distritales y una provincial de las diversas regiones naturales y zonas del país —costa, selva y sierra; norte, centro y sur—, que presentaron una votación en los niveles más altos (tres), más bajos (dos) y medios (dos) de la última elección municipal, 2014, con lo cual sus actuales gobiernos asumieron el poder.¹⁴ Estos casos fueron escogidos al azar para cada

14 En total se realizaron 82 entrevistas en los 8 municipios visitados. En el anexo 5 se describe quiénes fueron entrevistados.

grupo de municipalidades. Adicionalmente, se incorporó el caso de la municipalidad *provincial* de Ilave por sus características particulares: a la vez que está en el mismo departamento que otro caso, su alcalde obtuvo la votación más baja en las elecciones provinciales del 2014; asimismo, fue el escenario de un conflicto emblemático en el país —el linchamiento del alcalde, a quien posteriormente la justicia declaró inocente de las acusaciones—. Ilave brinda elementos interesantes respecto a los contextos más amplios en los que operan las municipalidades distritales. La tabla 7 presenta algunas características claves de estos distritos.

¿En qué coinciden y en qué divergen los casos estudiados respecto a los hallazgos del análisis cuantitativo? La tabla 8, en la que se muestra la organización de los municipios de manera descendente de acuerdo con la votación alcanzada, permite este análisis. Los siguientes patrones parecen claros:

- En términos generales, los distritos con mayor votación y menor brecha entre respaldo y representación presentan valores positivos más altos en cuanto a incidencia de reelección. Esto es consistente con los hallazgos del análisis cuantitativo.
- A lo largo del tiempo, se mantiene de manera persistente una mayor brecha y una menor votación, expresada nítidamente en que los dos casos con más escasa votación aparecen durante todo el periodo 2000-2014. Este dato sugiere que la historia política local juega un papel central en los resultados de dispersión del voto.
- Por otro lado, en cuanto a los intentos de revocatoria o las revocatorias oficialmente concretadas, vacancias y conflictos, las ocurrencias son muy pocas como para derivar alguna conclusión. Así, no se han producido casos que hayan procedido como intentos

Tabla 7
Características de los distritos foco de estudios de caso

N°	Departamento	Provincia	Distrito	Región geográfica-zona	Acceso	Porcentaje de votos válidos 2014	Ranking de votos válidos	Porcentaje de la población con educación secundaria 2012	Porcentaje de la población sin energía eléctrica 2007	Población 2015
<i>Distritos con votación alta</i>										
1	San Martín	Rioja	Elias Soplin Vargas	Selva norte	13 min de Rioja, 40 min de Moyobamba	73,59	3	29,28	57	13 156
2	Piura	Morropón	Santo Domingo	Sierra en departamento de costa norte	33 km de Chulucanas, 20 km de Morropón	71,55	4	40,80	71	7207
3	Lima	Lima	Villa El Salvador	Costa central	Lima	66,74	9	75,30	6	463 014
<i>Distritos con votación en la mediana</i>										
4	Cajamarca	Chota	Llama	Sierra norte	5,30 h de Cajamarca (capital departamental, c. d.); 2,30 h de Chiclayo (c. d. Lambayeque)	32,70	970	39,43	40	8061
5	La Libertad	Ascope	Rázuri	Costa norte	1,30 h de c. d. Trujillo	31,34	1052	52,48	41	9079
<i>Distritos con votación baja</i>										
6	Puno	Melgar	Santa Rosa	Sierra sur	2,50 h de c. d. Puno	18,71	1628	56,06	65	7342
7	Junín	Huancayo	Quitcas	Sierra central	1,30 h de c. d. Huancayo	18,22	1630	65,96	21	4186
8	Puno (distrito de capital de provincia)	El Collao	Ilave	Sierra sur	2,50 h de c. d. Puno	11,51	195			
										(ranking provincial)

Tabla 8
Caracterización de casos: variables del análisis cuantitativo

Casos: localidades	Votos 2014		Brecha (b)				Reelección	Revocontas y vacancias 2002 a 2014		Conflicto 2011-2015			Porcentaje de inserción municipal recibido	Porcentaje de ejecución del gasto total									
	Porcentaje y puesto en el ranking (a) nacional		(Diferencial entre el voto válido y la representación en el concepto %)					V	R	I	Número y tendencia			Promedio 2010-14	Prom. 2007-15	Prom. 2010-15							
	Valídos	Emitidos	2002	2010	2014	Promedio	2014				2002 a	2014	2015				2015	2007-15	2010-15				
Dpto.	Provincia	Distrito	%	%	2002	2010	2014	Promedio	2014	2002 a	2014	2015	2015	2007-15	2010-15								
1	San Martín	Roja	7359	62,44	41,44	24,98	12,20	6,41	21,26	SI	3	0	0	0	0	100	89,5	54,6	85,6	89,4	75,2		
2	Puno	Moropón	7155	61,40	46,52	32,81	38,39	8,45	31,54	SI	2	0	0	0	0	0	100	100	95,1	83,0	81,5	75,9	
3	Lima	Villa El Salvador	6674	60,03	37,74	38,10	34,86	25,57	34,07	SI**	2	1	0	0	8	1	7	59	86	87,7	81,4	80,6	78,6
4	Cajamarca	Chora	3270	29,78	61,25	38,99	51,63	47,30	49,79	No	0	0	0	0	4	2	2	82	58	95,6	66,8	65,2	75,9
5	La Libertad	Acope	3134	29,51	49,70	47,01	31,48	48,66	44,21	SI	3***	0	0	0	0	0	0	100	91	82,3	67,1	65,2	69,2
6	Junín	Huancayo	1822	15,60	56,11	48,49	45,84	61,78	53,05	No	0	0	0	0	2	0	2	94	84	94,3	59,2	54,8	67,0
7	Puno	Melgar	1871	7,39	52,27	59,02	55,18	61,29	56,94	No	1***	1	0	0	3	1	1	88	47	76,5	85,6	89,4	65,6
8	Puno	El Collao	1151	9,82	45,02	45,84	47,61	55,16	48,41	No	0	0	0	0	16	0	6	92	92	64,8	76,7	78,2	74,1

(a) R: Ranking. La ubicación de un distrito refiere a los grupos de 20 municipios distritales del país con porcentaje de votación mayor, menor y promedio.

(b) El promedio simple de la brecha por las municipalidades distritales entre el 2002 y el 2014 es 44,52 puntos porcentuales. Para cada año el caso sigue: 2002, 48,05%; 2010, 43,01%; y 2014, 42,73%.

(c) V: Vacancias relacionadas con la inestabilidad (no con cambio de domicilio, fallecimiento, etcétera).

* Distrito de capital de provincia.

** El alcalde elegido en el 2010 fue vacado y reemplazado por el teniente gobernador, quien, con otro grupo político, fue elegido en el 2014.

*** Había reelección de candidato con gestión intermedia de otro alcalde.

formales. No obstante, en el trabajo de campo —entrevistas— y mediante los diarios nos hemos enterado de iniciativas que resultaron inviables en los dos distritos con menor respaldo. Los datos de conflictos tampoco sugieren ningún patrón claro.

- En cuanto a las variables de *gestión municipal*, la heterogeneidad es muy grande y no aparece un patrón claro.

En la siguiente sección se describe el contexto de la política y la gestión municipal a partir de los estudios de caso realizados.

4.2 Fisonomía de los municipios-caso

La investigación cualitativa mostró rasgos comunes en la situación de los municipios enfocados, pero también contrastes entre municipios más o menos favorecidas por la regla de premio a la mayoría.

Municipio y gestión

1. El *estilo de gestión municipal* en nuestro universo es bastante variado. En algunos casos es verticalista y “alcaldistá”, de corte autoritario en torno al propio alcalde, y separado del aparato de gestión; sin embargo, a veces con un estilo similar se mantenía sometido al aparato. Los casos que más resaltan con este perfil de alcalde y estilo de gestión son Quilcas, Ilave y Llama, en todos los cuales la regla ha jugado un papel importante en la asignación de miembros del concejo. En estos casos, en las entrevistas se aludió reiteradamente a la discrecionalidad de las autoridades municipales, y, en particular, las decisiones sobre recursos humanos municipales eran un elemento común en los tres

distritos. En Llama se reportó, por ejemplo, que constantemente se producían conflictos entre el alcalde y sus funcionarios y gerentes, mientras que el alcalde de Quilcas se apoyaba más en sus funcionarios. En Ilave, detrás de las denuncias que el alcalde enfrenta actualmente subyace este estilo vertical.

Independiente del estilo de gestión del alcalde, a veces parte del aparato discurre fluidamente y cumple su función con resultados aceptables, sobre todo en municipios con mayor capacidad. En Villa El Salvador (VES) se tuvo referencia del “alcaldismo” imperante, pero también se supo que la institucionalidad municipal preserva el funcionamiento fluido de la gestión. Parece ser, asimismo, el caso de E. Soplín. También hay municipios en los cuales los procesos se desarrollan con mayor institucionalidad y el alcalde articula su función más orgánicamente con el aparato de gestión; este es el caso de Santo Domingo y de Rázuri. La gama es diversa. En resumen: a veces el alcalde acomoda debajo de sí el aparato, en otras oportunidades opera en paralelo y en ocasiones lo hace de modo institucionalmente articulado con este. Cómo y cuán bien funciona y produce resultados cada caso depende en parte de que el personal cuente con experiencia previa o de que se incorpore a empleados que conozcan el quehacer municipal; esta ha sido, por ejemplo, la estrategia deliberada del alcalde de VES.

2. Con respecto a la *relación entre el funcionamiento del aparato de gestión y los regidores*, se produce cierto tipo de articulación mediante las comisiones concejales que ellos encabezan. A veces, los regidores funcionan más como supervisores del ejecutivo que como fiscalizadores. En Llama, los regidores reportaron que cumplían un papel predominante en ese sentido; esto es, sobre todo como comunicadores y puente con la población. Y se trate de una supervisión ejecutiva o fiscalizadora, muchas veces esas actividades constituyen su ejercicio de representación;

es decir, actúan como un mecanismo más de publicidad o propaganda que como un canal de interrelación ciudadana. Salvo en municipios que cuentan con una tradición institucional fuerte, o entre servidores con experiencia municipal considerable, la situación recurrente —tanto para los regidores como para el personal municipal— es que no se sepa con exactitud cuáles son las funciones de los regidores y de los miembros del concejo, y cómo se delimitan frente a las labores ejecutivas. Esto último se pudo observar con claridad en E. Soplín —sobre todo en el caso de los regidores—, Quilcas y Santa Rosa. Por un lado, se trata de falta de información, pero, por el otro, la normativa no es suficientemente diáfana: la descripción de las funciones es complicada en sí misma y estas pueden aparecer entrecruzadas o no establecerse una línea bien definida entre el ámbito legislativo —o fiscalizador— y el ejecutivo.

3. El desarrollo de *la gestión y la implementación del gasto* se ejecuta, en principio, en función del Plan de Desarrollo Local Concertado. La inversión priorizada, a juzgar por aquella puesta en marcha, se relaciona con las realidades locales, aunque no siempre en línea con el perfil de necesidades; según señala el Banco Mundial (2011), esto es lo que sucede típicamente. En general, en materia de gestión municipal y presupuestaria —así como en relación con el presupuesto participativo (PP)— nuestro conjunto de casos se ubica en el marco de patrones y tendencias identificados por la literatura.¹⁵ Así, el presupuesto participativo —que por lo general es pequeño— no siempre cuenta con un potencial significativo de aporte al desarrollo, aunque la mayor

15 Dos síntesis claras de características y tendencias del PP son *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Documento resumen*, del Banco Mundial (2011); y *Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay*, de Egon Montecinos (2014). Sobre PP y calidad de los servicios públicos, véase también Jaramillo y Alcázar (2013).

o menor medida en que pueda dirigirse en ese sentido depende de cómo se distribuye. En los casos observados, a veces ese “cómo” viene prefigurado desde el municipio, y el acuerdo de los actores sociales representa más una conformidad pasiva que un consentimiento activo; en otros casos, el acuerdo surge en mayor medida de un proceso de definición conjunta.

Pero ello no necesariamente significa mayor utilidad pública, incluso en los casos en que el PP recoja las inquietudes de la población. Además, la decisión final de qué incluye el PP frecuentemente es tomada por la gestión municipal, en parte debido a los plazos del proceso frente al MEF, fuera del verticalismo que a veces puede mostrar el alcalde. En ocasiones, se incluyen ítems dirigidos a cada uno de los segmentos poblacionales o sociales participantes; como es obvio, mientras más numerosos sean estos, de menor envergadura será cada elemento. Otros escenarios comprenden propuestas con un alcance común para toda la población. En Ilave, el presupuesto se distribuye muy ampliamente, entre muchos grupos y, por tanto, lo que se puede lograr es de reducida dimensión y, posiblemente, de escaso impacto. En VES y Santo Domingo se dio cuenta de un estilo de distribución orientado por criterios estratégico-políticos, dirigido a poblaciones específicas en función de lazos establecidos o que se busca crear.

Los rubros acordados en el PP se implementan a veces sí, otras veces no, y eso en casi todos los casos. Hemos encontrado repetidamente que, cuando se trata de inversiones mayores, sujetas a los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el presupuesto disponible en ocasiones solo logra cubrir el costo de elaboración del perfil de proyecto. En Quilcas, por ejemplo, se nos reiteró que esta situación impedía proyectar obras de mayor envergadura o concluir otras, lo cual motivaba las quejas de la población. A partir de este punto, el municipio debe gestionar fondos adicionales o esperar a ejecutar el

proyecto en otro año presupuestal —o más—. Los municipios no se apoyan en el PP para proyectar y financiar obras.

Un aspecto relacionado con ese esquema es que para buscar financiamiento o seguir trámites se requiere realizar gestiones; esta actividad forma parte importante de todas las inversiones, no solo de las vinculadas con el PP. El esquema se ha convertido en un patrón de la gestión municipal actual, sobre todo —pero no únicamente— en municipios pequeños y con escasa capacidad técnica. Hemos encontrado ejemplos principalmente en Quilcas y Llama y, en menor medida, en Santa Rosa. La necesidad de realizar gestiones genera otra constante: los recurrentes viajes del alcalde a Lima —o, a veces, a la capital de región— para tratar con el MEF o con diferentes sectores del ejecutivo. Estas ausencias son frecuentes y despiertan críticas por parte de la población. No obstante, como en el caso de Llama, la oposición puede mitigarse si el alcalde logra que se concreten las obras.

4. El grado de *participación ciudadana* —frecuencia, intensidad—, tanto en el proceso del PP como en el CCL, varía de localidad a localidad, aunque la población no considera que estas acciones sean de mucha utilidad. Cuando las asociaciones participantes en el PP están establecidas y son experimentadas, suelen mostrarse más activas e influyentes; también puede suceder lo inverso. En municipios que cuentan con organizaciones sólidas, como por ejemplo Santo Domingo —ligadas a la propia tradición del PP— y VES —por la experiencia autogestionaria, que mantiene sus redes—, se registra más actividad en torno a dichos mecanismos. En Ilave cobran importancia porque el estilo de distribución del PP es de fragmentación de iniciativas entre la amplia gama de participantes.

Además, el municipio puede no ser eficaz en la convocatoria. En Quilcas, donde la Junta Administradora de Servicios de Saneamiento

(JASS) es fuerte y ha experimentado tensiones con el alcalde, nos reportaron que mientras una reunión convocada por la JASS lograba una gran asistencia, una convocatoria de la municipalidad no la tenía; entonces, cuando el municipio quiere dar algún informe —no rendición de cuentas— a la ciudadanía, lo hace en el marco de una asamblea de la JASS. En Santa Rosa nos hablaron de similares dificultades para lograr la participación activa de la población. En E. Soplín encontramos que hay una cultura muy participativa, pero basada en la plataforma —y creencia— religiosa, de modo que el alcalde se apoya en la participación de los feligreses para tomar una decisión o realizar una acción. Los pobladores y grupos no pentecostales se mostraron escépticos respecto a lo que se puede lograr por las vías participativas. El regidor de oposición indicó, por ejemplo, que para ejecutar proyectos ellos recurren más a la empresa privada —por ejemplo, a una firma de cemento que opera en la zona— que a la municipalidad. También señaló que él mantenía una relación concertadora en el concejo y que mediante esta actitud, sumada a su activismo e iniciativa, lograba alguna influencia allí.

Parece ser, así, que la institucionalidad participativa de las municipalidades es débil y, posiblemente, estas no hagan mucho esfuerzo por reforzarla. Incluso en Santo Domingo, la red asociativa ligada al PP ha estado cambiando, reconfigurándose más en torno a criterios clientelistas dirigidos a grupos afines a la municipalidad o a neutralizar las críticas. Mientras los dirigentes sociales y el personal edil con mayor trayectoria consideran que esos mecanismos son los principales medios de vinculación entre la ciudadanía y el municipio, los regidores suelen pensar que ellos mismos, por ocupar ese cargo, constituyen el principal puente con los ciudadanos. Por ello, los regidores realizan trabajo de campo para acercarse a los pobladores, informarles los avances de la gestión y recoger sus opiniones. En Llama, incluso, describieron cómo los regidores son más bien pasivos en cuanto a sus

funciones de fiscalización o legislación, y en cambio consideran que su principal papel es el de comunicar, postura que el alcalde impulsa.

5. En la mayoría de las municipalidades visitadas, al igual que en gran número de municipalidades de todo el país, se constata una alta rotación de los *recursos humanos*. La política y las decisiones en este campo las maneja el propio alcalde. Esto se produce con mayor frecuencia respecto al empleo temporal y los puestos de menor nivel, pero también entre funcionarios de las categorías más altas. La incidencia es un poco menor en los municipios más pequeños y con poca capacidad y posibilidad, por tanto, de conseguir fácilmente personal más calificado.

Así, funcionarios municipales de Llamas y Quilcas hacen un recuento de la alta rotación de personal en áreas no técnicas:

Ahorita son nuevos, como le digo, todos son nuevos en esta gestión. Los antiguos somos 11, 12, que están distribuidos, como le digo, mayormente en áreas de limpieza, antiguos. Y así en oficina, solamente [quedan tres personas]. Después no, el resto son nuevos.

En esta gestión ha sido radical [...] En cada área está y casi todo el personal, y todos son personal calificado. [Del personal nombrado] permanentes. O sea, vienen de gestiones anteriores, de esta gestión no tienen. Mayormente es rotativo para que se le dé oportunidad a toda la población. Más que todo rotativo en el tema, por ejemplo, del personal de limpieza, que son los trabajos de obreros. [Ese personal permanente que queda serán unas] 18, 20 personas, de 98.

[El personal que ha cambiado con la nueva gestión es] digamos un 90%. Se quedó el del Vaso de Leche y el personal que es estable,

dos personas estables [...] el resto, todos han sido removidos [...] Siempre pasa, los que quedan generalmente son los dos estables, nada más. En toda gestión siempre se cambia a todos, todos se van.

Y sobre la contratación del personal más técnico:

[Se hace] casi como cargo de confianza. Acá nuestro limitante, y creo que de todo municipio chico, es el tema económico. Los sueldos son relativamente bajos, pero no creo que sea porque no quiere pagar el alcalde, sino por su nivel de municipio, sus escasos ingresos. Entonces, los profesionales no están tan bien remunerados como podría ser en otros municipios más grandes, provinciales, donde al menos sí están en una buena escala.

Así, en las gestiones actuales o anteriores de los municipios estudiados se recambian cuadrillas de personal periódicamente, en algún caso hasta cada dos meses. Por otro lado, se cuenta con personal técnico —incluso gerentes— que no se ajustan al perfil o experiencia requeridos para el cargo y cuya permanencia depende del alcalde, quien es frecuentemente el que los convoca. Como en el resto del Perú, es bastante común recurrir al contrato administrativo de servicios (CAS) —que no está sujeto a una serie de requerimientos de la carrera pública— y a la categoría de empleado de confianza, más allá del tope legal del 5% respecto del total de la fuerza laboral municipal.

6. Las imputaciones de *corrupción e inconducta en la gestión* municipal son un tema recurrente. Entre los municipios estudiados, podemos contar cinco casos de investigaciones formales o procesos legales abiertos contra alcaldes de gestiones actuales o recientes —en VES, Rázuri

y E. Soplín—. En nuestro estudio de casos, no hemos encontrado ningún municipio en el que no se hayan hecho acusaciones en contra de una gestión, presente o pasada, por mal uso o abuso de dinero o bienes municipales, apropiación, corrupción, etcétera, sobre todo en conexión con obras. La literatura acerca de democracia y gobiernos locales en el Perú describe con bastante detalle cómo se ejecutan estos hechos ilícitos o irregulares, que son recogidos en reportes y documentación periodística. Los más comunes son la sobrevaloración de obras o servicios contratados; la colusión con empresas o creación de empresas —por un alcalde con allegados internos y/o externos a la municipalidad— para ganar licitaciones manipuladas; y pagos irregulares a los supervisores de obra o en procesos de arbitraje, con el fin de obtener resultados favorables o evadir los negativos.

En paralelo, hay actores-cómplices locales que, en algunos casos, operan como inductores o extorsionadores. Es decir, no solo se trata de las irregularidades que los municipios y sus aliados cometen por iniciativa propia, sino que puede haber ocasiones en que agentes externos los utilizan para realizar actos de corrupción o infracciones aprovechando que la municipalidad carece de profesionales capacitados para emitir opiniones técnicas y/o legales-procedimentales. En Santa Rosa, la municipalidad ha enfrentado conflictos con firmas supervisoras por obras inconclusas o mal ejecutadas; esto le ha acarreado problemas legales y con la población. Los representantes del municipio explicaron que la complejidad de los temas legales y técnicos —por ejemplo, ingeniería—, que ellos no manejan, determina que no les quede otra alternativa que confiar en la oferta que se les presenta.

Una irregularidad que también registramos, aunque con poca frecuencia, es la ejecución incompleta de obras o servicios que, fraudulentamente, se registran como culminados. Encontramos este caso en

Santa Rosa y uno similar en Ilave. Otro conjunto distinto de acusaciones se ubica en el orden del abuso de poder, en el que el patronazgo se presenta como favoritismo, clientelismo o nepotismo. Es este ámbito, podemos mencionar la contratación de funcionarios y técnicos allegados al alcalde o a su grupo que carecen de las calificaciones y la experiencia requeridas; la discrecionalidad del alcalde para despedir personal; la toma de decisiones contrarias al criterio de gerentes o técnicos; el uso de bienes municipales con fines particulares; el encargar la alcaldía, durante las ausencias del alcalde, a funcionarios o regidores en vez de al teniente-alcalde; el favoritismo hacia familiares; el dirigir la ubicación de obras o la provisión de servicios de acuerdo con el apoyo electoral recibido, etcétera. Buena parte de estas prácticas se relaciona con la ya mencionada verticalidad o discrecionalidad de los alcaldes.

Por otra parte, una figura común encontrada en el trabajo de campo es el diezmo que tienen que pagar los municipios por realizar trámites burocráticos en órganos del Estado como algunos sectores del Ejecutivo, unidades de los gobiernos subnacionales y el parlamento. Se trata del cobro de un porcentaje por sacar adelante un trámite oficial, un proyecto, un financiamiento o alguna iniciativa. Los entrevistados de dentro y fuera de la esfera gubernamental, de los niveles municipal, provincial y regional, coinciden en señalar que el diezmo existe desde tiempo atrás. Los municipios-caso en los que recogimos testimonios expresamente referidos a esta figura fueron Llama, Ilave, Santa Rosa y Quilcas. Incluso en Llama refirieron que algunos candidatos se han topado con estos cobros en el ámbito electoral, cuando personal de las oficinas desconcentradas del Jurado Nacional de Elecciones supeditó el procesamiento de un reclamo a la realización de un pago, que no se concretó. Inversamente, también hemos recogido reportes de que los municipios solicitan pagos similares para resolver trámites o pedidos, y arreglar licitaciones.

7. Respecto a la *dinámica política gubernamental*, no hallamos relación sistemática entre la brecha respaldo-representación y la avenencia o conflictividad al interior del concejo municipal. Es decir, puede haber un ambiente bastante armónico independientemente de si el alcalde ganó con mucha o poca votación, y viceversa; pero claro, una dinámica en apariencia pacífica puede encerrar fricciones y contradicciones veladas. Lo que apreciamos es que hay regidores de oposición que buscan conciliar democráticamente; o que se resignan a las condiciones adversas manteniendo una postura crítica, pero constructiva, con el fin de propugnar mejoras; o que, tal vez, se acomodan para velar por sus propios intereses; o en quienes predomina la escasa información y la tendencia a la pasividad o poca participación. Por otra parte, también los hay muy proactivos, o beligerantes en el propio concejo, o generadores de oposición, denuncias y movilización pública. Pero la misma descripción —o casi— puede aplicarse a los regidores oficialistas.

Así, vimos que, en un grado mucho mayor de lo esperado, en el concejo se presentan tensiones o hasta abierta conflictividad proveniente de algún regidor oficialista o de varios; además, observamos estas situaciones en nuestros tres grupos de municipalidades. Cuando en alguna de ellas se produjeron esfuerzos de revocatoria, a veces fueron iniciados —o apoyados— por miembros del concejo, y en otros casos, por correligionarios. Buscando racionalidad en estas múltiples dinámicas intragubernamentales, encontramos un hilo conductor: en la medida en que la gestión municipal cuenta con menos logros que mostrar a la población, en el concejo se produce mayor conflicto interno, y más intenso, así como menos armonía intraoficialista. El conflicto se exacerbará aún más si hubiera acusaciones insistentes que logren eco en la población y sea probable que se conviertan en procesos legales. En cambio, si se produjeran las condiciones contrarias, la

apacibilidad en el concejo podría mantenerse, salvo —pero no siempre— que hubiera ya un inminente caso judicial.

En estos escenarios, los logros municipales no siempre se traducen en un alto nivel de ejecución presupuestal, sino que se reflejan en la satisfacción de la ciudadanía. Teóricamente, esto se logra con obras concretas que beneficien a toda la comunidad o a sectores significativos. Sin embargo, la aprobación también se puede obtener mediante prebendas: empleo, favores o donaciones, aportes dirigidos a segmentos de la población políticamente focalizados, etcétera. Según lo que se ha visto en el trabajo de campo, es frecuente que un mecanismo importante —si no el principal— para lograr la aprobación de la comunidad sea el clientelismo y las prácticas informales que escapan a la institucionalidad municipal, a la buena gobernanza y al principio democrático y, finalmente, los merman.

Clima social y universo político

8. En términos de *clima social*, nuestros casos corresponden a contextos sin mayores conflictos locales de orden socioeconómico, ambiental o productivo, aunque no han estado exentos de confrontaciones o convulsiones. En unos pocos escenarios, se presentan demandas o quejas sociales o políticas bastante serias y no resueltas, que seguramente serán fuente permanente de reclamo aun si este no se tornara violento. Por lo general, las fricciones o protestas han ido más bien de la mano con el enfrentamiento o la disputa de carácter político. Una constante es que los municipios sobrellevan cierto nivel más o menos soterrado de conflictividad en la micropolítica cotidiana, que en su extremo menor discurre en el plano del chisme. En este terreno, juega un papel, además, el tejido de organizaciones sociales, su fuerza

y su relación con el municipio. Por ejemplo, un asunto importante en Quilcas son las tensiones entre la JASS —que mantenía lazos con el candidato rival del actual alcalde— y el municipio, y cómo este último las maneja. La presencia de un regidor cercano a la JASS —de oposición, pero bastante alineado con la gestión— contribuye a tender puentes con esta.

Como este ejemplo indica, las fricciones locales también guardan congruencia con el clima reinante en la dinámica política del concejo. Así, no es raro que algún líder o personaje que mantenga una fuerte rivalidad con el alcalde o la gestión genere acusaciones y tensiones que alcanzan un mayor o menor eco en la población; otras veces, el activismo opositor se circunscribe a un reducido núcleo cercano a este personaje. Ejemplos de lo primero son Quilcas, Santa Rosa e Ilave; en esta última localidad se ha llegado a la denuncia judicial del alcalde, mientras que en los otros casos las fricciones no han trascendido más allá. Un caso ilustrativo de lo segundo es Rázuri, en que círculos cercanos al exalcalde, vacado años atrás, mantienen vivo un conflicto con el municipio y particularmente con la alcaldesa. Los canales institucionales —no supeditados a artificios clientelistas— de los que el municipio o el universo político local disponen para canalizar las tensiones son insuficientes.

Una ciudad que vale la pena destacar es Ilave, donde se mantiene muy presente la terrible experiencia del asesinato del alcalde en el 2004. Los entrevistados y la prensa subrayan la necesidad de evitar que se repitan hechos de esta naturaleza. En el otro municipio-caso, el distrito de Santa Rosa, se encontró una actitud similar. Y si bien tanto en Ilave como en Santa Rosa se producen acusaciones y confrontaciones, al parecer se ha adquirido algún aprendizaje social al respecto. Sin embargo, tampoco han faltado reportes sobre algún político local que recuerde esa experiencia como amenaza de lo que sería capaz de hacer.

9. Sin negar las particularidades de cada municipio-caso, en el *entorno político* observamos importantes aspectos en común. Uno de ellos refiere al *universo de agrupaciones políticas*. El caso contrario es el de la municipalidad dominada por la Iglesia pentecostal. En ella existe una agrupación política consistente —tanto en términos temporales como ideológicos— que se sostiene porque está vinculada a la Iglesia, si no es un órgano que forma parte de su estructura. No queda claro si la feligresía como conjunto participa en esta agrupación, pero lo que sí se nos informó es que las indicaciones sobre candidaturas y voto se transmiten, como revelaciones, a través de la práctica religiosa. Entonces, las particularidades de este caso vienen de la mezcla entre política y religión, y del predominio de esta última. Por otra parte, la escena política externa a la hegemonía pentecostal —esto es, los otros grupos políticos o religiosos que la encaran— es semejante al contexto de otras municipalidades.

Hallamos un patrón de *agrupaciones políticas estacionales* y presencia, igualmente estacional, de partidos nacionales. El carácter principalmente electoralista de los partidos prima incluso en localidades —o regiones— en las que tradicionalmente hubo vida política y una representación fuerte de partidos políticos nacionales, como Rázuri, Quilcas —por su proximidad con Huancayo—, Santa Rosa, Ilave, Santo Domingo y VES. Por lo general, las membresías y alianzas son provisionales y también estacionales; es decir, surgen en función de elecciones y periodos gubernamentales. En forma excepcional, algunos representantes o núcleos de militantes perduran, aunque pueden cambiar de agrupación cuando la suya deja de existir. Entre los periodos electorales, la vida política básicamente se desactiva, sobre todo la canalizada por entidades políticas; en su lugar queda la “micropolítica”: pequeñas confrontaciones entre individuos o trasladadas al terreno de las organizaciones sociales de base. Las organizaciones políticas

locales se desvanecen por ley después de las elecciones. Cuando ocasionalmente perduran las bases locales de un partido nacional, son minúsculas y mantienen escasa vida activa entre periodos electorales.

Para la constitución de agrupaciones y de las listas de candidatos que constituyen su base, se abre una etapa de búsqueda y cooptación de posibles integrantes; el atractivo potencial de las cualidades personales y de liderazgo, o la cercanía y confianza, son los principales criterios para conformar las agrupaciones. Salvo en Rázuri y en E. Soplín —donde la presencia aprista y religiosa, respectivamente, mantienen su peso—, la situación es la misma en todos los municipios. En Llama, el tamaño de la familia fue un criterio en la búsqueda de compañeros de lista: se buscaba captar a personas que tuvieran alguna cualidad y pertenecieran a familias extensas, capaces de aportar muchos votos.

En cuanto a la relación entre, por una parte, las organizaciones locales y, por la otra, los partidos nacionales y los grupos regionales, se produce una búsqueda de apoyo que puede ser mutua: las organizaciones locales buscan, tanto dentro como fuera de la localidad, alguna agrupación para suscribirse o aliarse. Así, el actual alcalde de Quilcas se alió con el Partido Humanista de Huancayo, en cuya plataforma postuló. Y en E. Soplín, los representantes de la Iglesia pentecostal se acercaron —según ellos debido a una revelación religiosa— a Nueva Amazonía, la agrupación regional con el mando gubernamental y ahora a la cabeza de la jurisdicción provincial. Mediante el apoyo electoral, los pentecostales han mantenido una buena relación con el gobierno, sin necesidad de que se establezcan lazos orgánicos entre ambas agrupaciones.

Otras veces, la organización externa llega y encuentra o fomenta la creación de un grupo o lista local en la que se sostenga su postulación. Ello ha sucedido en repetidas ocasiones en los municipios de Puno. Asimismo, el actual alcalde de VES decidió presentarse como

independiente porque la propuesta de Solidaridad Nacional para postularlo demoró en concretarse y sus propios sondeos de opinión le auguraban buenas posibilidades. El esquema utilizado por los partidos nacionales para las elecciones generales es el mismo. Cuando existen en alguna localidad, se apoyan en sus representantes o en pequeños núcleos, incluyendo las figuras oficialistas del sistema de prefectura. Para los comicios regionales y locales, generalmente la asociación entre las fuerzas locales y externas se disuelve después de la elección, sobre todo si no se ganó. El triunfo electoral puede abrir otro tipo de lazos del gobierno local con instancias o actores políticos en el nivel nacional o subnacional.

De este modo, lo típico es que —para todo tipo de grupo político— el apoyo o la unión sean ocasionales, y a la larga, condicionados. Pocas veces escuchamos testimonios de acercamientos buscados o concretados sobre la base de afinidades ideológicas o programáticas. Una excepción podría ser Puno, aunque no se descartó la influencia paralela de criterios económicos y de cualidades personales. El grueso de casos involucró razones estratégicas de atractivo político o simple viabilidad. Así, la dinámica política local se configura sobre la base de la conveniencia político-electoral, usualmente aideológica, inorgánica, aprogramática, y ligada más bien a figuras personales.

Finalmente, un factor fundamental es la posibilidad de que el potencial candidato o compañero de lista tenga la capacidad de aportar económicamente a la campaña, o, por último, con algún tipo de capital electoral, material o de trabajo. Esto significaría que, al menos, esté en condiciones de financiar su propia candidatura personal, como nos refirieron explícitamente en Quilcas, Ilave, Llama, Santa Rosa y VES. Regidores de estas dos últimas localidades recordaron un caso aislado en el que se hizo una excepción y se aceptó a un candidato cuyos recursos económicos eran escasos, pero tenía mucho atractivo político.

10. Sobre la base de testimonios reiterados, podemos concluir que las *campañas electorales* en los municipios-caso se caracterizan por apelar a las cualidades de los candidatos, y entablar acusaciones o resaltar los defectos de los contrincantes. En todos los casos, en la conformación de las listas se destacan las características personales de los candidatos —incluyendo su trayectoria laboral o en organizaciones sociales— o de sus familiares. Por ejemplo, su perfil de empresarios resultó un atractivo en la elección de los alcaldes de VES —los dos últimos—, Santo Domingo y Llama. En cuanto a las propuestas programáticas, se ofrecen obras y se atienden los problemas o necesidades de diversos segmentos de la población; hay que señalar que los “regalos” están adquiriendo un peso creciente que toma el lugar de las obras.

[Lo que hace que un candidato u otro gane] es que acá también, como hacen los partidos tradicionales en todas las elecciones, últimamente se están acostumbrado a dar regalos, pero la gente se da cuenta de que no debe ser. La gente acá parece que no sabe, pero sí conocen bastante; son personas humildes, pero sí conocen bastante, conocen a la persona, qué persona es más idónea. Si ellos son tres, de los tres eligen ellos qué problema ha tenido el señor, no ha tenido problemas o cuál es la trayectoria de sus padres, qué ha sido; miran todo eso y, en base a eso, eligen. Pero, como le vuelvo a decir, también se están acostumbrando acá a dar regalos para las elecciones (regidor, Quilcas).

[...] como van surgiendo nuevos candidatos, ya también cambian las opciones pues. [...] Con quien más se ha visto es con el último, el periodo anterior [...] ahí porque decía la gente —bueno, a mí no me consta—, decía la gente “Está regalando”, y a veces de repente una plancha, tazas o algo llevaba a la gente. Bueno, cada quien tiene su forma de cómo hacer sus campañas, pero ahí

es donde se ha visto más según lo que dice la gente, porque a mí tampoco no me consta, yo no he visto (Llama).

[En el 2010] hubo un fenómeno, el fenómeno Mozo, que anteriormente había sido candidato también y había quedado en quinto lugar, sexto lugar, con 7%, y esta vez se presentaba con Perú Posible [...] Ahí es donde empiezan las campañas millonarias. O sea, fue una campaña millonaria, no te imaginas la cantidad de derroche que hubo de dinero, terrible. Con decir nada más que en cada barrio, en cada grupo que llegaba, primero mandaba a su gente para repartir tickets, boletos, casa por casa, diciendo que a las 3 de la tarde iba a venir el pastor Mozo a sortear artefactos. Y llegaba con camiones, llegaban buses, tenía cuatro o cinco buses que los puso como transporte gratis de VES hasta Lima. Todas las mañanas transporte gratis, y en las tardes hacía estas reuniones tipo bingo, pero no era bingo, nada, sorteo nada más. Llegaba con sus camiones. ¿Qué llevaban? Muebles de oficina, juegos de comedor, juegos de [...]. En las últimas semanas, empezó a regalar mototaxis y ahí sus concentraciones, dos o tres concentraciones [...] En ese tiempo, [la] cantante de moda vernacular era Fresia Linda [...] creo que firmó un contrato con Fresia Linda, por dos o tres; creo que costaba algo así de 60, 70 000 soles [...] Todos sus mítines eran con Fresia Linda y una borrachera... Y así, pues, ganó... Mozo era empresario del parque, prefirieron apoyarle (exautoridad elegida, VES).

Pero todo eso [ligado a la experiencia autogestionaria, a organizaciones con objetivos de largo plazo] se ha abandonado. O sea, acá es cemento, cemento y cemento. [...] Los dirigentes que hay hoy día son mucho más pragmáticos, el dirigente está con aquel que le va a ofrecer de repente una obra para su barrio hoy día, como muchos dicen (exautoridad elegida, VES).

Los candidatos logran congregar a grupos de personas que colaboran con sus campañas. Como veremos, un joven regidor nos relató que el alcalde lo contactó primero para que lo ayudara a promover su campaña mediante propaganda y actividades, y más adelante le ofreció que postulara como regidor. Según la información que recabamos de los reportes orales, las personas o grupos que votan o contribuyen a la campaña de un candidato actúan con la expectativa de recibir una recompensa si sale ganador, sea por cumplimiento de una promesa electoral o por reciprocidad esperada.

No podemos estar seguros de qué ofrecimientos hicieron los candidatos, pero las personas entrevistadas nos mencionaron empleos y proyectos, obras y servicios en el vecindario inmediato, además de acciones de alcance general. Nada sería muy sorprendente, considerando que en otras zonas del país se alcanzó la certeza de que un candidato regaló dinero a un votante potencial y otro ofreció dar partidas de 500 dólares a cada poblador —con fondos del Estado— si ganaba. Antes de las elecciones generales del 2016, como parte de las campañas se entregaban obsequios a personas, grupos o barrios, y en las reuniones o mítines se repartía bebida y comida.¹⁶ A continuación, presentamos una serie de testimonios que no solo dan cuenta de todos esos aspectos, sino que expresan la estrecha relación entre, por una parte, las prácticas de campaña con rasgos de clientelismo y, por la otra, —al menos— informalidad en la gestión municipal, y disfuncionalidad o déficit en el plano democrático.

16 En esa coyuntura, el ojo público y las autoridades estuvieron muy atentos al cumplimiento de las prohibiciones electorales al respecto. Desde entonces, los candidatos deben tener mucho cuidado de evitar esos regalos, provisiones, viandas y bebidas. No obstante, ese tipo de obsequios, prestaciones y aportes para fiestas —patronales, por ejemplo— parecen ser comúnmente brindados por los municipios a sus diferentes comunidades.

Bueno, al principio yo he sido un fanático al fútbol, y por intermedio de eso yo movía gente de mi caserío a los campeonatos. Entonces, el candidato que ahora es alcalde vio eso: “Oye, ¿quién mueve esa gente, ese equipo, el que está allá?”. Entonces entablamos una conversación y me dice: “Quiero postular a la municipalidad y quiero que me apoyes con la gente”. Le digo: “Ya, no hay problema, yo le apoyo con la gente”. Por ahí, amigos que tenemos, amistades. Entonces, trabajamos en ese punto. Conforme íbamos avanzando, caserío por caserío, yo era más conocido que todas sus dos planchas que tenía y entonces trabamos una amistad bonita. Ya faltando dos meses para que se llegue a dar las elecciones, me dice: “Quiero que tú vayas como regidor”. A mí nunca me ha gustado la política, le digo: “No, ingeniero, yo le apoyo nomás con la gente, yo le apoyo desinteresadamente. Si usted llega a ganar, haga algo por mi caserío”. Lo rechacé hasta faltando un mes, pero él, su esposa, me insistían hasta que [acepté]. Entonces entramos a ese rubro de la política. [En] mi comunidad son como 170 electores y de los 170 había unos 100 por lo menos que [para votar] venían para acá y el resto se iban a [...], un distrito vecino que está a 10 minutos. Entonces yo empecé a trabajar ese punto de hacerlos cambiar, a esa gente, para que voten para acá (regidor de municipalidad distrital).

Santo Domingo es quizás uno de los distritos donde se usa menos dinero para una campaña, en comparación de los otros. Por ejemplo, usted se va a Frías —mi esposa es de Frías, debe tener referencia—, Frías es Pacaipampa, ahí movilizan camiones, gente para todo. Esta semana un sector, luego el otro y ahí va comida, regalos, música, etcétera. En el caso de acá, de nosotros, no es mucho porque el tema es [que] tú llegas a un caserío a hacer tu campaña, a dar una propuesta, una conversación, pero con los

del caserío. Entonces, el gasto no es tan fuerte, porque si llevara desde acá gente para que allá vuelta y de allá la movilidad, hemos ido de campaña (miembro del concejo, Santo Domingo).

No obstante,

[Los programas sociales nacionales] más bien los han articulado políticamente en las últimas elecciones, porque los programas sociales los usaron como una bandera de gestión de él. Justo cuando entra él salen los programas sociales; y en la segunda elección —que va a la reelección el amigo— lo cogieron como una bandera de batalla y una forma de, también, amenazar a la gente: los programas sociales son gracias al alcalde que los ha conseguido, tienes que votar por él; si es que no votas por él, te van a quitar el programa. Y la gente tenía que votar obligadamente porque si no... Como la gente que hacía campaña tenía la consigna: “Diles así, pues: si no votan por el alcalde, les quitan el programa” (político de Santo Domingo).

[Son] áreas [técnicas] que son un poco débiles, como que no corren; no hay un flujo rápido de los pagos... [En esas áreas trabaja personal que no es muy técnico, aunque] no son tantos cargos políticos los que tienen eso; son incluso de fuera, no son de acá, no son gente que ha trabajado con su partido. [Han llegado] de repente por ciertos contactos, pero no son de su partido o gente que se ha puesto porque trabajó, pintó [propaganda durante la campaña] (Llama).

Y aquí hay un problema, en mi opinión, también de debilitación del tejido social. Cada vez las organizaciones de base, de la sociedad civil, cada vez son más débiles, y hay aquellas que se organizan solamente para temas muy específicos; o sea, una

organización proescuela, una organización proparque, prove-reda, pro pista; son diferentes y puntuales, reitero, que tienen una partida de nacimiento y una fecha de defunción, terminan cuando cumplen ese objetivo. Y muchas veces, esas tienen más [éxito] frente a las otras [con] un proyecto mayor. Y peor aún si es que a tus autoridades justamente no les interesa o no les importa fortalecer organizaciones sociales que tengan objetivos no solamente concretos, inmediatos, sino que tengan objetivos de desarrollo de su propia localidad... ¿Por qué? Porque, si las fortaleces, sienten que luego se convierten en organizaciones que lo van a controlar, que lo van a fiscalizar, que va a ser el contrapeso desde la sociedad civil. Entonces hay autoridades [a las] que no les interesa y, no solamente eso, no quieren tener contrapeso; entonces, la mejor forma de evitar eso es que busques cómo liquidarlos, cómo debilitarlos lo más que puedas y lo que buscas privilegiar son estas organizaciones de corta vida, porque estas sí negocian directamente contigo: “Quiero mi vereda”, “Ya, tu vereda”. Entonces hay una especie de un interés mutuo: “Ya, yo te apruebo tu vereda, pero tú me vas a apoyar en mi gestión”. ¿Terminaste? Ya, otro grupo, y así están. Entonces es una relación de intereses muy concretos que buscan privilegiar las autoridades ante una relación con organizaciones que nacen producto de la propia necesidad de un barrio, de un territorio o de un tema específico de salud, educación, economía, comercio (exautoridad elegida, VES).

La práctica de otorgar dádivas y generar expectativas confluye con el gasto que debe hacer un candidato para financiar su campaña. Una percepción común es que, por un lado, siempre gana el candidato que más dádivas ofreció y organizó más reuniones; y, por el otro, que los ganadores recuperan los gastos de campaña con recursos

del municipio. Si bien estos son rumores imposibles de corroborar, nos interesa recogerlos porque dan cuenta de la ambivalencia de la población y de los políticos respecto al proceder de la autoridad y la institución. Más allá de eso, sí nos resultó claro que la población espera que el alcalde retribuya los votos otorgados o la ayuda prestada. Así, los vecinos transmiten reiteradamente ese mensaje al alcalde y se quejan abiertamente cuando no cubre las expectativas.

4.3 Discusión de resultados

En la categoría de menor brecha entre respaldo electoral y representación, tenemos tres municipios en los que, en contextos muy diferentes, se produce cierto ordenamiento de la gestión. En el concejo no se presentan grandes conflictos, y los regidores de oposición están relativamente alineados; asimismo, se cuenta con logros —en la acepción amplia que hemos indicado antes— que exhibir ante la población. Esta situación se produce pese a que en todos esos municipios el alcalde actúa con discrecionalidad, hay evidencias de clientelismo —recursos humanos, dirección de la atención y servicio a los ciudadanos, favoritismo hacia ciertas empresas respecto a obras— y acusaciones de corrupción.

En los municipios con votación promedio, tenemos un caso con mayor continuidad institucional y un funcionamiento relativamente ordenado de la gestión —Rázuri—, frente a otro —Llama— con menos orden en este plano y una mayor discrecionalidad del alcalde. En este último distrito hay imputaciones —que parten de diversidad de actores— sobre corrupción ligada a obras de construcción en las que están directamente involucrados el alcalde y sus allegados. Mientras, en Rázuri, se ha mantenido una permanente tensión entre la gestión municipal y algunos círculos políticos locales; si bien se han presentado

acusaciones en contra de la gestión, con reiterados intentos infructuosos de vacancia, provienen de un sector más restringido. En Rázuri, la gestión, que cuenta con varias reelecciones, goza de mayor continuidad y, con ello, también hay mayor consistencia institucional en el aparato gubernamental. No obstante, el clientelismo está presente. En Llama, el clientelismo es más extenso e intenso; se perfila como una estrategia de gestión —y, antes, de campaña— operada sobre la base de dádivas y empleos. En ambos casos, la población ha obtenido logros; en Llama, se ha mitigado la conflictividad sociopolítica que marcó los inicios de la gestión.

De los tres municipios con poca votación, en dos se presenta conflictividad de baja intensidad o latente, pero que ha disminuido en cierto grado; en Ilave, en cambio, hay tensión abierta en los ámbitos político —incluyendo el concejo— y social. En todos los casos existen, también, acusaciones contra el alcalde y esfuerzos para destituirlo, aunque este propósito solo se ha formalizado en Ilave, donde existe un proceso judicial en marcha. Hay oposición fuerte de algunos grupos u organizaciones. En todos los casos, se nos reportó una gran discrecionalidad por parte del alcalde y desorden en el funcionamiento de la gestión. En Quilcas, llama la atención la mayor volatilidad e inorganicidad de las agrupaciones políticas —aunque, en los tres casos, la fragmentación política es muy fuerte—; incluso en el concejo municipal se presenta un conflicto continuo, vinculado a los propios regidores oficialistas. Los reportes de clientelismo son recurrentes en Quilcas y en Ilave, sobre todo respecto a favoritismo en el empleo, aunque en los tres casos hay acusaciones en torno a obras. En estas circunstancias, en los municipios de Quilcas y Santa Rosa se percibe una actitud de espera respecto a los resultados de la gestión, con cierto tinte de resignación en el último caso.

Como balance, podemos decir que se presenta un mayor orden, *ceteris paribus*, en el funcionamiento de la gestión, y una dinámica

política menos turbulenta en los casos de menor brecha. Ello coincide con contextos en los que ha habido una mayor consistencia institucional-municipal. Todos los casos presentan incidencia de clientelismo y acusaciones de malos manejos o corrupción. Es decir, los rasgos negativos en gestión y en política aparecen en todos los contextos. No obstante, parece ser que la consistencia institucional previa aporta cierta contención respecto a esas tendencias. En la dinámica interna del concejo, la mayor calma es congruente con la existencia —o el potencial— de logros de la gestión, sea que estos se asocien con el clientelismo —o incluso, en algunos casos, con la participación de beneficios para el propio interés de los regidores— o con fines más alineados con el bien público. El caso excepcional de hegemonía religiosa incorpora otros factores de estrategia —e impotencia— frente a la marginación; se trata de un contexto que será difícil de resolver. Finalmente, en el plano de la conflictividad, hay que reiterar primero la excepcionalidad del último caso; pese a que en todos los municipios se observa cierto grado de tensiones políticas y sociales, es claro que son más agudas en los municipios con mayor brecha.

La regla del premio a la mayoría profundiza disfuncionalidades presentes o potenciales en el ejercicio del poder municipal y, desde ahí, en su brazo ejecutivo. El punto que resalta particularmente es que, ante la laxitud de la regulación para conformar grupos políticos, la opción de la revocatoria y la inorganicidad partidaria —y la de los vehículos de representación en general— genera una atracción magnificada por la competencia y las pugnas políticas, y dificulta el establecimiento de lazos políticos duraderos. Esta dinámica juega en contra del fortalecimiento de los rasgos democráticos y de los esfuerzos por construir canales políticos orgánicos. Asimismo, favorece patrones clientelistas al interior del municipio y en su relación con los ciudadanos y las esferas políticas supramunicipales. Finalmente,

alienta estilos no transparentes y exentos de responsabilidad y, en última instancia, corrupción.

Los canales que viabilizan estos efectos son dos: la aún mayor facilidad para postular electoralmente con rédito político, y el alto nivel de poder —esencialmente personal— que genera. Hemos visto de qué manera áreas de la gestión municipal muestran rasgos directamente vinculables a la dinámica electoral: más ostensiblemente, las retribuciones clientelistas y las prácticas teñidas de arbitrariedad en el manejo presupuestal, de inversiones y de servicios, así como la insuficiente transparencia y responsabilización en el funcionamiento del ejecutivo. Como expresión de ello, destacan ejemplos en torno al uso de la contratación y alta rotación de personal; la distribución o asignación direccional de servicios a ciertos grupos o zonas; la opacidad o irregularidad en protocolos de gestión que sujetan a cuestionamiento una serie de obras e inversiones.

La regla viabiliza la discrecionalidad del ejecutivo, pero, asimismo, sin producir concierto ni estabilidad en el concejo, la facilidad con la cual oferta un poder abrumador alienta la tentativa *free lance*. En conjunción con la ventana de la revocatoria —ahora menor, con el cambio legal reciente—, alienta aún más esta tentativa, junto con la conflictividad. En este marco de influencias negativas, su mayor “contribución” es a moldear una estructura de gobierno —y de Estado, y de relación Estado-sociedad— que potencia la discrecionalidad y vicia las condiciones de diálogo político, de decisión democrática.

Al mismo tiempo, la oferta potencial de políticos locales conforma distintos tipos de lazos clientelistas con políticos nacionales o supramunicipales, ámbito en que la oferta y los vínculos son mudables, como ha sido ampliamente descrito en otros estudios recientes.¹⁷ La

17 Véase, por ejemplo, Zavaleta (2014).

política local-municipal se viene cristalizando como un sistema de incorporación político-nacional de naturaleza clientelista; dicho de otro modo, el clientelismo se viene desplegando como una modalidad de esa incorporación y la forma principal de representación, que convive con la democrática. En el ámbito local, el municipio es la cristalización de esos modos de incorporación y representación, que se reproducen en el vínculo entre el poder y la ciudadanía.

La inducción al aparato político procede aquí de manera segmentada —o filamentada, dada la atomización—, fragmentaria, desigual y discontinua: la relación con el Estado viene mediada —o suplementada—, fuera de la esfera normal de servicios y bienes prestados al público, por poderes y favores transitorios y ocasionales. Es un tipo de cooptación nuevo respecto al que caracterizaba al populismo latinoamericano de las primeras décadas y hasta pasada la mitad del siglo XX; ahora se trata de una cooptación más bien rotativa y variada que permanentemente asentada en derechos o beneficios sociales. Por otro lado, pero abonando a lo mismo, el municipio se ha constituido en una arena clara y relativamente fácil de ascenso económico, en algunos casos en escenarios en los que la franja de oportunidades es muy estrecha.

En un marco nacional caracterizado por la precariedad partidaria y por la inopia de los canales de representación, en la escena local se avista con mayor nitidez un universo político bastante amorfo, con actores que son políticos eventuales. Son *brokers* de un clientelismo transitivo, que se ha formado de resquicio en resquicio en el edificio de la descentralización y el aparato político-administrativo en la esfera nacional, por un lado, y en el aparato gubernamental local, por el otro. Son receptores y arrieros de favores o prebendas que fluyen desde “el arriba” hacia el mundo local, transmitiendo apoyo político en retribución. Ello no quiere decir que las personas-políticos del universo municipal sean individuos de mala índole, con malos hábitos o malas intenciones; los hay

de esta naturaleza, seguro, como también existen personas de buenas intenciones y que, para realizar buenas obras, se ven obligadas a insertar su quehacer por los caminos que se les presentan. Lo mismo vale para el ciudadano común. Más bien, lo que queremos resaltar aquí es que nuestro sistema político camina adosándose una urdimbre de piezas y accesorios que atentan contra su hechura democrática.

¿Cambiar o mejorar la regla del premio a la mayoría puede transformar todo lo que hace falta? No. Ocuparnos de esta norma ha permitido sacar a luz la necesidad de emprender reformas en una serie de ámbitos. Sabemos que, en las condiciones actuales, no funciona en la dirección que sus impulsores esperaban y parece, más bien, contraproducente. La construcción democrática demanda que se brinde mayor atención a las estructuras político-administrativas locales —en realidad, descentralizadas en general— y al engranaje electoral que las afecta. Cabe recordar, también, que en la historia de las viejas democracias —Estados Unidos y Europa—, el fin del clientelismo municipal comienza y se sella con la implementación del servicio civil en el ámbito local.¹⁸

18 Por ejemplo, Stokes y otros (2013) refieren lo siguiente acerca de Estados Unidos y Gran Bretaña: “The demise of electoral corruption was hastened in Britain, as we shall see, by effective anti-corruption legislation. [...] As O’Leary explains, the ‘desire to wipe out the tribe of electioneering parasites [...] proved to be a common goal transcending party differences’ which explains the ‘surprising degree of accord between the leaders of the two parties during the debates between 1880 and 1883’”. La presión para ejecutar reformas del servicio civil a fines del siglo XIX también surgió, en parte, por líderes de los partidos políticos —incluyendo presidentes— que veían el cambio como promesa de “reconstruir la autonomía y prestigio de sus posiciones” (Skowronek 1982: 55). El servicio civil limitó los puestos de trabajo para las clientelas políticas. El declive del clientelismo, sin embargo, fue lento y gradual, y murió recién en la década de 1950 y comienzos de la de 1960 (Stokes y otros 2013: 284-324). Se puede encontrar una descripción detallada de los casos de Estados Unidos y el Reino Unido en Dillman (1982); otros textos, entre los muchos que existen sobre el tema, son los de Svara y Watson (2010); Schiesl (1977); Frederickson, Logan y Wood (2003); Menes (2001); Benavides (2013). Sobre Europa: Crema (2008), Bossaert y otros (2001), y Aijmer (2008).

5. CONCLUSIONES

El análisis cuantitativo muestra una clara asociación entre la regla de premio a la mayoría y las variables políticas locales. En todas las estimaciones, se controla por el nivel de votación del alcalde, así como por la dispersión política *ex ante* —número de agrupaciones participantes— y *ex post* —votación del segundo lugar—. El beneficio de la norma mantiene una relación negativa con la probabilidad de reelección en todos los resultados que hemos recogido, pero su magnitud es pequeña, de manera que el alcalde promedio beneficiado por la norma recibe un castigo de 1,4 puntos porcentuales en su probabilidad de ser reelegido.

Por otro lado, la brecha entre dicha representación y el voto popular se asocia positivamente con los procesos de revocatoria. En promedio, el ser beneficiado con la norma predice un aumento en la probabilidad de ser sometido a una revocatoria de 12,5 puntos porcentuales y un aumento de 13,8 en la probabilidad de ser efectivamente revocado. En cuanto a los regidores, las magnitudes son de 27 y 21 puntos porcentuales para la probabilidad de sufrir un intento de revocatoria y de ser revocado, respectivamente.

Asimismo, no encontramos evidencia fuerte de que estos efectos se canalicen mediante la calidad de la gestión del alcalde, aunque nuestros instrumentos para medir esa gestión sean limitados: capacidad de ejecución del gasto y acceso a incentivos municipales. El beneficiarse de la norma está asociado con una mayor capacidad de ejecución —por ejemplo, porcentaje del presupuesto ejecutado— para el primer y

tercer año de gestión, y con una menor capacidad para el segundo y cuarto año. Además de esa inestable relación con la capacidad de gasto, tampoco identificamos una relación consistente entre el beneficio de la regla y el acceso a los incentivos municipales que provee el MEF.

En términos cualitativos, en un contexto general en el que predominan las disfuncionalidades, encontramos evidencia de una gradiente de disfuncionalidad que va desde las municipalidades de alta votación —y, por tanto, bajo uso de la regla— hasta las de alta brecha entre respaldo y representación. La regla no genera estas disfuncionalidades, pero tampoco parece contribuir a su superación. El punto clave es que la regla, sin umbral mínimo y sin segunda vuelta, hace muy atractiva y bastante amplia la posibilidad de ganar mucho invirtiendo muy poco. Si bien postular y sostener una campaña es costoso, son mayores los beneficios de obtener muchísimo poder —sea como alcalde o como regidor, y tal vez, además, como futuro alcalde— y tener el porvenir siempre abierto.

Ahora bien, si hubiera la facilidad del no-umbral, pero sin regla, esta situación tal vez cambiaría: en el oficialismo, podría haber más cohesión que ahora; habría, en todo caso, mayor incentivo para lograr más votación —que la necesaria hoy— y, para ello, formar coaliciones más fuertes y duraderas, quizá más allá de los individuos. Si existiera una valla de acceso, además de la regla de premio a la mayoría, posiblemente las coaliciones serían más grandes, pero es difícil pensar que, con el actual estilo de política nacional y local, la dinámica concejil cambiaría. En un escenario con umbral mínimo, pero sin la regla, también tendríamos coaliciones de mayor tamaño, pero necesitarían ser más fuertes, de manera que eviten ser otra cuasiminoría en el concejo. Además, es posible que esta situación conllevara más conflictividad, con cada actor orientado a beneficiar sus propios intereses o su base de apoyo; y, dado el perfil actual de la política y el gobierno local,

podrían surgir realineamientos y componendas en ese mismo sentido. En ambos casos, podría disminuir la fragmentación política y hasta, quizá, la compartimentalización —o segregación— territorial de la política partidaria que ahora existe tras la descentralización.

Pero, además, lo que faltaría para lograr resultados positivos en esos escenarios alternativos es el supuesto de organicidad partidaria. El perfil de la política actual es casi la antítesis de ese supuesto, y es lo que no podían prever los legisladores. Una pregunta que surge en ese marco para el ámbito municipal es acerca de las reglas más básicas de competencia electoral, la estructura de la competencia electoral y las reglas de juego respecto a los actores. ¿Cómo lograr el equilibrio entre permitir que haya igual derecho a postular equitativamente y fomentar la consistencia del sistema partidario? Siendo local la política, es natural que los grupos tengan carácter temporal, pasajero o, al menos, que surjan junto a otros grandes, sólidos. Separar las elecciones municipales de las regionales podría contribuir a despolitizarlas, a establecer reglas diferenciadas por tipo o tamaño de municipio. La respuesta de fondo se refiere al fortalecimiento programático del sistema, incluso al margen de los partidos. Algo así como un fortalecimiento programático “de la sociedad”, es decir, fortalecer la cultura ciudadana. Por esa vía se fomentaría un tipo de vínculo más sano —en términos políticos y democráticos— entre la política local y los grupos nacionales o regionales.

Desde el nexo entre política y burocracia —esto es, el ámbito del Estado en el sentido weberiano—, una salida que aliviaría las condiciones de la macro y la micropolítica es lo que históricamente, en el Viejo Mundo y en Estados Unidos, fue la solución al clientelismo municipal: la institucionalización del servicio civil. Impulsar el proceso de profesionalización del servicio civil en el ámbito subnacional debe pensarse como uno de los caminos necesarios para fortalecer el sistema representativo y la calidad de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agenda Perú (2011). *Repensando el futuro: aportes para una nueva agenda de democracia y desarrollo*. Lima: Agenda Perú y Foro Nacional Internacional.
- Aguilar, Francisco (2015). *El proceso de institucionalización de un sistema de partidos subnacional: el caso de La Libertad*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima.
- Aijmer Cavallin, Maria (2008). *The road to incorruptibility. The transformation of the Swedish Civil Service in the 19th century: the quality of government*. Gothenburg: Gothenburg University.
- Ames, Rolando (2008). Reforma y construcción democrática del Estado. En Henry Pease y Giofanni Peirano (Eds.), *Reforma del Estado peruano: seminario de los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú* (pp. 19-35). Lima. PUCP.
- Arnao, Raymundo (2011). *La eficiencia en la gestión pública: el caso de la gestión de inversión pública local en el Perú*. Serie de Investigaciones, 6. Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae.
- Arobos, Sara (2014). *Plan de incentivos municipales: la herramienta para una gestión local eficiente*. Lima: MEF.
- Banco Mundial (2011). *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Documento resumen. Lima.

- Bardález, Elsa (2012). Gobernabilidad, corrupción y transparencia. En *La investigación económica y social en el Perú: balance 2007-2011 y agenda 2012-2016* (pp. 495-544). Diagnóstico y Propuesta, 53. Lima: CIES.
- Batlle, Margarita C. y Jennifer Cyr (2014). El sistema de partidos multinivel: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos en Perú, 1980-2011. En Flavia Freidenberg Andrés y Julieta Suárez Cao (Coord.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 223-259). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bedock, Camille (2017). *When electoral competition determines disproportionality: majority bonus and regional elections in France and Italy*. Cahiers du CEVIPOL, Brussels Working Papers, 1. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- Bedock, Camille y Nicolas Sauger (2014). Electoral systems with a majority bonus as unconventional mixed systems. *Representation*, 50(1), 99-112.
- Benavides, Abraham David (2013). More than mayor or manager: campaigns to change form of government in America's large cities, edited by James H. Svara and Douglas J. Watson. *Public Administration*, 91(1), 232-234.
- Bossaert, Danielle; Christoph Demmke, Koen Nomdem y Robert Polet (2001). *Civil services in the Europe of fifteen: trends and new developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Caballero, Víctor (2009). *Conflictos sociales por corrupción en los gobiernos locales: las disputas por el poder local en escena*. Lima: Proética.

- Cotler, Julio; Rodrigo Barrenechea, Marisa Glave, Romeo Grompone y María Isabel Remy (2009). *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP y PNUD.
- Crema, Giovanni (2003). *Civil service reform in Europe*. Committee on Economic Affairs and Development.
- Cyr, Jennifer (2010). Un día, una elección, ¿un nuevo horizonte político? *Argumentos*, 5, nov.
- Dillman, David L. (1982). *The politics of civil service reform: the search for responsible administration in Great Britain and the United States* (Doctoral dissertations). University of Massachusetts Amherst.
- Estado peruano (2015). *Aprueban resultados complementarios a la evaluación del cumplimiento de metas al 31 de julio de 2015 y el Ranking de cumplimiento de metas del año 2015. Resolución Directoral 022-2015-EF/50.01* (31 de octubre de 2015). Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Estado peruano (2015). *Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2016. Decreto Supremo 400-2015-EF* (25 de diciembre de 2015). Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Frederickson, H. George; Brett Logan y Curtis Wood (2003). Municipal reform in mayor-council cities: a well-kept secret. *State and Local Government Review*, 35(1), 7-14.
- Horowitz, Donald L. (2003). *Electoral systems and their goals: a primer for decision-makers*. North Carolina: Duke University.
- Huber, Ludwig (2008). *Romper la mano: una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Proética e IEP.

- Iniciativa Inversión en la Infancia-Blog de Noticias (2015). “Reducción de presupuesto para gobiernos locales puede originar una convulsión social”. Entrevista de Carlos Noriega a Jorge Urquía, alcalde de Celendín y vicepresidente de REMURPE. Blog de Noticias, edición 149, octubre.
- Jaramillo, Miguel y Lorena Alcázar (2013). *¿Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos?: el caso del sector del agua y saneamiento en el Perú*. Documentos de Investigación, 67. Lima: GRADE.
- Kenney, C. D. (2004). *Fujimori's coup and the breakdown of democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Lane, Jan-Erik y Svante Ersson (2000). *The new institutional politics: performance and outcomes*. Psychology Press.
- Levitas, Ruth, Christina Pantazis, Eldin Fahmy, David Gordon, Eva Lloyd y Demi Patsios (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. Bristol: Bristol Institute for Public Affairs, University of Bristol.
- Levitsky, Steven y Lucan A. Way (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Maxwell A. Cameron (2003). Democracy without parties?: political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- López Ricci, José (2014). *Presupuesto participativo 11 años después: ¿cambio de rumbo o más de lo mismo?* Cuadernos Descentralistas, 30. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Medina, Percy; Luis Egúsqüiza, Fabiola Arce, Fanny Leroy, Jimena Salas y Jimena Lugon (2007). *La otra reforma: 40 soluciones*

- elementales para la legislación electoral*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Meléndez, Carlos (2012). *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario: Perú 2001-2011*. Serie Análisis y Debate. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Meléndez, Carlos (2011). Perder es cuestión de método: lecciones del fracaso electoral de Luis Castañeda. En Carlos Meléndez (Comp.), *Post-candidatos: guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones* (pp. 173-196). Serie Ruido Político, 3. Lima: Mitin Editores.
- Meléndez, Carlos (2004). *Ilave: un desafío para la democracia. Las elecciones municipales complementarias de la provincia de El Collao del 2004*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Menes, Rebecca (2001). *Corruption in cities: graft and politics in American cities at the turn of the Twentieth Century*. NBER. Working Paper Series, 9990. Cambridge, MA: NBER.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2011). *Incentivos municipales*. Lima: MEF.
- Montecinos, Egon (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, 21(2), 349-376.
- Mujica, Jaris (2006). Relaciones corruptas: poder y autoridad en gobiernos locales. En *Estado, administración pública y sociedad*. Documentos de Debate, 10. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Mujica, Jaris (2005). Estrategias de corrupción: poder, autoridad y corrupción en espacios locales. En Óscar Ugarteche (Comp.), *Vicios públicos: poder y corrupción* (pp.133-160). Lima: Fondo de Cultura Económica y Sur, Casa de Estudios del Socialismo.
- Muñoz, Paula (2013). *Campaign clientelism in Peru: an informational theory* (Doctoral Dissertation). University of Texas, Austin.
- Muñoz, Paula (2010). *¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal*. Recuperado de http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_paula_munoz.pdf
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral: una introducción*. Biblioteca de la Reforma Política, 3. Lima: Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional.
- Norris, Pippa (1997). Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political Research*, 32(2), 273-282.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2010). *Competencia electoral en el ámbito provincial: escenarios y tácticas de oferta política durante las elecciones regionales y municipales*. Serie Documento de Trabajo, 23. Lima: ONPE.
- Oszlak, Óscar (2014). Una interpretación comparada de los casos estudiados. En *América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos* (pp. 190-214). Guatemala: ILAIPP.
- Pajuelo, Ramón (2009). *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: IEP.
- Palomino, Moisés; Diego Cerna y Miguel Ríos (2013). El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión local. *Argumentos*, 2, may.

- Pease, Henry (2008). Reforma política para consolidar el régimen democrático. En Henry Pease y Giofianni Peirano (Eds.), *Reforma del Estado peruano: seminario de los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú* (pp. 185-255). Lima: PUCP.
- Pease, Henry y Giofianni Peirano (Eds.) (2008). *Reforma del Estado peruano: seminario de los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima: PUCP.
- Remy, María Isabel (2010). El asedio desde los márgenes: entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en Perú. En Martín Tanaka y Francine Jácome (Eds.), *Los desafíos de la gobernabilidad democrática reformas politico-institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 277-312). Lima: IEP.
- Sánchez, Omar (2009). Party non-systems: a conceptual innovation. *Party Politics*, 15(4), 487-520.
- Sardón, Jose Luis (2010). El sistema electoral peruano. *El Estado en debate: múltiples miradas* (pp. 273-286). Lima: PNUD
- Sartori, Giovanni (1986). Representación. En *Elementos de teoría política* (pp. 285-328).
- Schiesl, Martin J. (1977). *The politics of efficiency: municipal administration and reform in America, 1880-1920*. Berkeley: University of California Press.
- Sen, Amartya (2005). Human rights and capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 151-166.
- Sen, Amartya (2001). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam, New York: North-Holland.

- Shapiro, Ian; Susan Stokes, Elisabeth Jean Wood y Alexander Kirshner (Eds.) (2010). *Political representation*. New York: Cambridge University Press.
- Skowronek, Stephen (1982). *Building a new American State: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stokes Susan; Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco (2013). *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics*. New York: Cambridge University Press.
- Svara, James y Douglas Watson (Eds.). (2010). *More than mayor or manager: campaigns to change form of government in America's large cities*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Tanaka, Martín (2016). La reforma del sistema político y electoral. En *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y Agenda de investigación 2017-2021*. Lima: CIES.
- Tanaka, Martín (Ed.) (2010). *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín (2008). La crisis de representatividad en los países andinos y el viraje a la izquierda: ¿hacia una renovación de la representación política? En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 273-293). Santiago: PNUD.
- Tanaka, Martín (2007). *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: PRODES y USAID.
- Tanaka, Martín (2006). Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional. En Kristen Sample y Daniel Zovatto (Eds.), *Democracia en la*

- región andina, los telones de fondo* (pp. 31-59). Lima: IDEA Internacional.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reformas políticas*. Colección Mínima, 57. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (2001). La fragilidad de los liderazgos. Algunas reflexiones después de los comicios. *La Revista Domingo*.
- Tanaka, Martín y Francine Jácome (Eds.) (2010). *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: IEP, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) e International Development Research Centre (IDRC).
- Tanaka, Martín y Sofía Vera (2010). La dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 87-114.
- Torres, Samuel (2005). *Diagnóstico de la gestión municipal: alternativas para el desarrollo*. Dirección Nacional de Presupuesto Público. Lima: MEF.
- Transparencia (2006a). *Datos Electorales*. Boletín 17. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Transparencia (2006b). *Datos Electorales*. Boletín 24. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Transparencia (2006c). *Datos Electorales*. Boletín 25. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Revista Derecho Electoral*, 20, 149-178.

- Tuesta Soldevilla, Fernando (2008a). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. En Daniel Zovatto y Jesús Orozco (Coords.), *Reforma política en Perú* (pp. 821-864). México, DF: UNAM e IDEA Internacional.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2008b). Regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú. En *Regulación de los partidos políticos en América Latina* (pp. 767-801). México: UNAM.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2005). *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*. Lima: PUCP y Fundación Friedrich Ebert.
- Valladares Molleda, Jorge (2004). *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Biblioteca de la Reforma Política, 5. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.
- Vampa, Davideram (2015). Local representative democracy and protest politics: the case of the Five-star Movement. *Contemporary Italian Politics*, 7(3), 232-250.
- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Zavaleta, Mauricio (2014). *Coaliciones de independiente: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP.
- Zovatto, Daniel y Jesús Orozco (Coords.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México, DF: UNAM e IDEA Internacional.
- Zovatto, Daniel (Coord.) (2008). *Regulación de los partidos políticos en América Latina*. México, DF: UNAM e IDEA Internacional.

Anexo I Estadísticos descriptivos

Variables políticas

	1998 ¹⁹				2002				2006				2010				2014			
	N (1)	Media (2)	Mínimo (3)	Máximo (4)	N (1)	Media (2)	Mínimo (3)	Máximo (4)	N (1)	Media (2)	Mínimo (3)	Máximo (4)	N (1)	Media (2)	Mínimo (3)	Máximo (4)	N (1)	Media (2)	Mínimo (3)	Máximo (4)
Porcentaje de votos válidos	1585	39,11	19,5062	100	1635	31,24	12,3759	73,9884	1639	34,68	15,2922	98,8235	1642	35,95	14,5551	100	1646	36,21	15,13513	78,08219
Porcentaje de representación en el concejo	1585	77,27	57,1429	100	1635	79,3	60	100	1639	79,07	40	100	1642	79,23	40	100	1602	78,95	40	92,30769
Reelección en el distrito en la siguiente elección	1576	0,137	0	1	1630	0,224	0	1	1631	0,202	0	1	1590	0,185	0	1	-	-	-	-
Distritos en los que se intentó revocar al alcalde	1585	0,101	0	1	1635	0,125	0	1	1639	0,185	0	1	1642	0,231	0	1	-	-	-	-
Distritos en los que se revocó al alcalde	1585	0,0063	0	1	1635	0,0245	0	1	1639	0,0689	0	1	1642	0,056	0	1	-	-	-	-
Distritos en los que se intentó revocar a por lo menos un regidor	1585	0,0713	0	1	1635	0,111	0	1	1639	0,178	0	1	1642	0,213	0	1	-	-	-	-
Distritos en los que se revocó a por lo menos un regidor	1585	0,0051	0	1	1635	0,03	0	1	1639	0,0982	0	1	1642	0,0926	0	1	-	-	-	-

19 No se han incluido 39 distritos en los cuales, en 1998, se produjo una segunda vuelta. Esto se debió a un cambio en la ley electoral, que permitió la segunda vuelta en distritos cuyo alcalde hubiera sido elegido con un porcentaje de votos válidos menor de 20%.

Variables sociodemográficas

	2002		2006		2010		2014	
	(1) N	(2) Media	(1) N	(2) Media	(1) N	(2) Media	(1) N	(2) Media
Número de agrupaciones	1634	8,057528	1639	6,768151	1642	6,890378	1645	6,813374
Porcentaje de ausentismo	1634	19,21417	1639	12,58667	1642	13,9556	1645	16,43637
Ln_Población	1634	8,340194	1639	8,362027	1638	8,371807	1638	8,373683
Coefficiente de variación de la altura del distrito	1635	0,226	1639	0,226	1642	0,227	1646	0,227
Índice de desarrollo humano	1634	0,277549	1639	0,26558	1638	0,320966	-	-
Esperanza de vida	1634	67,41141	1639	71,58009	1638	72,1954	-	-
Porcentaje de secundaria completa	1634	44,51825	1639	44,63857	1638	44,70348	-	-
Años de educación para la población de 25 años de edad a más	1634	6,014014	1639	6,312041	1638	6,480985	-	-
Ingreso familiar promedio	1634	269,1247	1639	214,6308	1638	349,2061	-	-
Porcentaje de la población menor de 30 años de edad	-	-	1639	59,9813	1638	57,78137	1638	55,45517
Porcentaje de la población mayor de 50 años de edad	-	-	1639	16,89065	1638	18,23878	1638	19,86151
Coefficiente Gini	-	-	1638	0,284121	1641	0,272401	-	-
Índice de vulnerabilidad 1	-	-	1639	0,302868	1642	0,215489	1645	0,239412
Índice de vulnerabilidad 2	-	-	1639	0,316046	1642	0,279689	1645	0,335258
Porcentaje de pobres	-	-	1638	59,21586	1639	52,33801	-	-
Porcentaje de pobres extremos	-	-	1638	27,82656	1639	23,74643	-	-

Variables de gestión

	2006				2010				2014			
	N	Media	Mínimo	Máximo	N	Media	Mínimo	Máximo	N	Media	Mínimo	Máximo
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
Porcentaje de ejecución en el primer año de gestión	1639	69,017	0	377,239	1641	73,925	11,378	99,501	1645	76,476	0,829	99,792
Porcentaje de ejecución en el segundo año de gestión	1639	76,494	16,261	99,639	1642	74,203	17,193	99,235	-	-	-	-
Porcentaje de ejecución en el tercer año de gestión	1639	74,386	15,750	99,712	1642	72,853	12,672	99,107	-	-	-	-
Porcentaje de ejecución en el cuarto año de gestión	1639	82,654	17,356	99,737	1642	79,705	5,622	99,629	-	-	-	-
Porcentaje de monto máximo otorgado por el MEF en el primer año	-	-	-	-	1638	79,218	0	100	1645	0,6733	0	100
Porcentaje de monto máximo otorgado por el MEF en el segundo año	-	-	-	-	1642	80,687	0	100	1645	0,7882	3,0001	100
Porcentaje de monto máximo otorgado por el MEF en el tercer año	-	-	-	-	1642	79,572	0	100	-	-	-	-
Porcentaje de monto máximo otorgado por el MEF en el cuarto año	1639	87,68	49,99964	100	1642	71,633	0	100	-	-	-	-

Anexo 2

Descripción de variables de control

Número de agrupaciones: Número de agrupaciones políticas que participaron en el periodo electoral relevante.

Porcentaje de ausentismo: Porcentaje de electores hábiles que no participaron en el proceso electoral relevante.

Coefficiente de variación de la altura del distrito: Es un indicador que muestra la relación entre la media y la variabilidad. En nuestro caso, nos permite observar cuán variable es la altura en un distrito, además de cuál es la altura promedio.

Altura en la capital distrital: Metros de altitud del centro poblado o ciudad catalogada como capital del distrito.

IDH: El Índice de Desarrollo Humano es un indicador del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) para determinar el nivel de desarrollo de un país. Este indicador tiene en cuenta la esperanza de vida al nacer, la educación —como nivel de alfabetización y nivel de estudios— y el PBI per cápita.

Ingreso familiar promedio: Gasto per cápita mensual por distrito en nuevos soles. Estimación realizada por el PNUD.

Coefficiente de Gini: Indicador que mide la desigualdad en el ingreso, donde 0 implica perfecta igualdad y 1, perfecta desigualdad.

Índice de vulnerabilidad 1: Porcentaje de desastres naturales tipo 1 —granizo, heladas, nevadas, tormentas eléctricas, sequías, vientos fuertes— que se presentaron en el distrito durante el año electoral.

Índice de vulnerabilidad 2: Porcentaje de desastres naturales tipo 2 —deslizamiento de tierras, derrumbes de cerros, huacos, lluvias intensas— que se presentaron en el distrito durante el año electoral.

Porcentaje de pobres: Porcentaje de la población pobre, según se reporta en los mapas de pobreza del 2007 y el 2009.

Porcentaje de pobres extremos: Porcentaje de la población pobre extrema, según se reporta en los mapas de pobreza del 2007 y el 2009.

Porcentaje de canon minero: Porcentaje del gasto municipal que fue financiado por el canon, según los reportado por el MEF en el SIAF.

Número de actividades en el CCL: Número de actividades que realizó el CCL, según como lo reportó la municipalidad, para el año relevante.

Anexo 3

Modelos por año de elección

Probabilidad de reelección, según proceso electoral

Ecuación	(1) 1998	(2) 2002	(3) 2006	(4) 2010	(5) 1998	(6) 2002	(7) 2006	(8) 2010
Reelección en el periodo siguiente								
Variables								
Porcentaje de representación en el concejo	0,00673 (0,564)	0,00856 (1,182)	-0,01113 (0,950)	-0,031 (1,388)				
Porcentaje de respaldo popular	0,029 (0,447)	0,034 (0,462)	0,0217 (0,452)	0,023 (0,459)				
Brecha entre representación y respaldo					-0,0149 (0,308)	-0,029 (0,425)	-0,019 (0,412)	-0,0238 (0,433)
Constante	-3,104 (0,539)	-5,576 (1,523)	-2,010 (3,498)	-1,081 (2,144)	-0,667 (0,130)	-2,247 (1,094)	-1,255 (3,422)	-1,799 (1,756)
Observaciones	1576	1630	1630	1583	1576	1630	1630	1583

Probabilidad de que se produzcan revocatorias de alcaldes, según proceso electoral

Resultado	(1) 1998	(2) 2002	(3) 2006	(4) 2010	(5) 1998	(6) 2002	(7) 2006	(8) 2010
Revocatoria al alcalde								
Variables								
Porcentaje de representación en el concejo	0,0550 (2,005)	0,0482 (1,729)	0,04231 (1,341)	0,01274 (2,196)				
Porcentaje de respaldo popular	-0,0465 (2,067)	-0,0381 (1,038)	-0,0283 (0,671)	-0,0334 (0,695)				
Brecha entre representación y respaldo					0,0467 (2,042)	0,040 (0,979)	0,030 (0,622)	0,030 (0,646)
Constante	-4,988 (0,838)	-4,208 (2,257)	-0,810 (4,995)	-5,774 (2,938)	-4,312 (0,817)	-3,438 (1,804)	0,184 (4,954)	-7,266 (2,474)
Observaciones	1585	1635	1638	1635	1585	1635	1638	1635

Anexo 4

Modelos alternativos

4.1 Modelo de efectos aleatorios

Variables	ALC_REV_TOT		ALC_TOT		REG_REV_TOT_1		REG_TOT_1	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Porcentaje de representación	0,0407*** (0,0149)		0,0130** (0,00584)		0,0515*** (0,0144)		0,0300*** (0,00793)	
Respaldo popular	-0,0302*** (0,00471)		-0,0266*** (0,00305)		-0,0322*** (0,00448)		-0,0274*** (0,00316)	
Brecha		0,0312*** (0,00447)		0,0235*** (0,00261)		0,0339*** (0,00431)		0,0279*** (0,00284)
Número de agrupaciones	-0,0180 (0,0191)	-0,0205 (0,0187)	-0,0337** (0,0139)	-0,0265** (0,0134)	-0,0391** (0,0187)	-0,0436** (0,0184)	-0,0354** (0,0141)	-0,0364*** (0,0137)
Porcentaje de ausentismo	-0,934 (0,658)	-0,926 (0,658)	-1,532*** (0,405)	-1,552*** (0,404)	-1,342** (0,668)	-1,318** (0,669)	-1,304*** (0,425)	-1,299*** (0,425)
Ln_Población	-0,155*** (0,0398)	-0,161*** (0,0389)	-0,311*** (0,0298)	-0,304*** (0,0296)	-0,190*** (0,0391)	-0,199*** (0,0382)	-0,248*** (0,0305)	-0,249*** (0,0300)
Constante	-3,205** (1,314)	-2,362*** (0,399)	1,181** (0,580)	0,160 (0,272)	-4,146*** (1,268)	-2,596*** (0,414)	-0,912 (0,742)	-0,713** (0,286)
Observaciones	6496	6496	6496	6496	6496	6496	6496	6496
Número de distritos	1644	1644	1644	1644	1644	1644	1644	1644

Errores estándar entre paréntesis.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

4.2 Modelo *logit* efectos fijos

Variables	ALC_REV_TOT		ALC_TOT		REG_REV_TOT_1		REG_TOT_1	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Porcentaje de representación	0,0642* (0,0390)		0,00314 (0,0122)		0,0782* (0,0412)		0,0284 (0,0176)	
Respaldo popular	-0,051*** (0,0142)		-0,045*** (0,0069)		-0,0666*** (0,0129)		-0,0513*** (0,00731)	
Brecha		0,053*** (0,0134)		0,035*** (0,00595)		0,0677*** (0,0122)		0,0477*** (0,00660)
Número de agrupaciones	-0,116** (0,0576)	-0,119** (0,0567)	-0,092*** (0,0310)	-0,073** (0,0301)	-0,157*** (0,0526)	-0,160*** (0,0514)	-0,109*** (0,0324)	-0,102*** (0,0318)
Porcentaje de ausentismo	-4,574* (2,410)	-4,540* (2,411)	-2,272** (0,985)	-2,233** (0,983)	-5,598** (2,347)	-5,595** (2,351)	-1,639 (1,067)	-1,611 (1,066)
Ln_Población	-0,0555 (0,748)	-0,0552 (0,748)	-0,271 (0,279)	-0,224 (0,279)	0,106 (0,737)	0,112 (0,737)	-0,0891 (0,312)	-0,0750 (0,311)
Observaciones	956	956	2775	2775	1297	1297	2597	2597
Número de distritos	241	241	697	697	326	326	652	652

Errores estándar entre paréntesis.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

4.3 Modelo *probit* con controles (2006-2010)

Variables	Dos variables (1)	Una variable (2)	Efecto marginal (3)
Porcentaje de representación	-0,00875 (0,00728)		
Respaldo popular	0,0228*** (0,00323)		
Brecha		-0,0204*** (0,00294)	-0,00508*** (0,000720)
Número de agrupaciones	0,0319** (0,0162)	0,0236 (0,0155)	
Porcentaje de ausentismo	-0,0138* (0,00725)	-0,0127* (0,00720)	
Ln_Población	-0,0532 (0,0360)	-0,0697** (0,0347)	
Porcentaje de población menor de 30 años de edad	-0,0102 (0,0115)	-0,00943 (0,0115)	
Porcentaje de población mayor de 50 años de edad	-0,0215 (0,0133)	-0,0215 (0,0133)	
Porcentaje de población pobre	-0,000711 (0,00182)	-0,000746 (0,00182)	
Porcentaje de gasto financiado con canon	-0,290* (0,161)	-0,255 (0,159)	
Actividades en el CCL	0,0725 (0,0758)	0,0750 (0,0758)	
Constante	0,335 (1,100)	1,462 (0,893)	
Observaciones	3268	3268	
Número de distritos	1637	1637	

Errores estándar entre paréntesis

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

4.4 Modelo *probit* revocatoria con controles (2006-2010)

Variables	Intento de revocatoria de alcalde		Efecto marginal		Alcalde revocado		Efecto marginal		Intento de revocatoria de regidor		Efecto marginal		Regidor revocado		Efecto marginal		
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	
Porcentaje de representación	0,00811 (0,00922)		0,0356 (0,0226)		0,0322** (0,0140)		0,041** (0,0201)		0,031*** (0,00409)		0,007*** (0,00496)		0,041** (0,0201)		0,033*** (0,00496)		0,005***
Respaldo popular	-0,0290*** (0,00412)		-0,029*** (0,00544)		-0,031*** (0,00429)		-0,032*** (0,00509)										
Brecha		0,026*** (0,00373)		0,029*** (0,00527)		0,003*** (0,00527)											
Número de agrupaciones	-0,0494*** (0,0188)		-0,0185 (0,0232)		-0,052*** (0,0194)		-0,043** (0,0216)		-0,052*** (0,0190)		-0,043** (0,0216)		-0,043** (0,0216)		-0,045** (0,0213)		
Porcentaje de ausentismo	-0,0214** (0,00830)		-0,022*** (0,0104)		-0,020** (0,00860)		-0,027*** (0,00859)		-0,0202** (0,00859)		-0,0202** (0,00859)		-0,0127 (0,00959)		-0,0126 (0,00960)		
Ln_Población	-0,298*** (0,0452)		-0,28*** (0,0447)		-0,14** (0,0566)		-0,15*** (0,0478)		-0,247*** (0,0478)		-0,248*** (0,0465)		-0,17*** (0,0520)		-0,18*** (0,0500)		
Población menor de 30 años de edad	-0,0175 (0,0127)		-0,0183 (0,0157)		-0,00301 (0,0157)		-0,00280 (0,0134)		-0,0128 (0,0134)		-0,0127 (0,0134)		0,00077 (0,0143)		0,00102 (0,0143)		
Población mayor de 50 años de edad	-0,00948 (0,0147)		-0,00983 (0,0181)		0,00439 (0,0181)		0,00445 (0,0181)		-0,00482 (0,0154)		-0,00482 (0,0154)		0,0097 (0,0162)		0,00966 (0,0162)		
Porcentaje de población pobre	0,00121 (0,00197)		0,00127 (0,00196)		0,00190 (0,00251)		0,00193 (0,00250)		0,000844 (0,00205)		0,000849 (0,00205)		-0,00152 (0,00224)		-0,00149 (0,00224)		
Porcentaje de gasto financiado con canon	0,317* (0,179)		0,283 (0,178)		-0,132 (0,228)		-0,123 (0,226)		0,280 (0,186)		0,282 (0,185)		0,0272 (0,202)		0,0375 (0,200)		
Actividades en el CCL	0,0180 (0,0813)		0,0155 (0,0809)		-0,121 (0,0958)		-0,120 (0,0958)		0,00254 (0,0839)		0,00268 (0,0839)		-0,115 (0,0891)		-0,114 (0,0891)		
Constante	2,986** (1,267)		1,378 (0,987)		-1,399 (2,232)		-1,399 (1,223)		0,165 (1,575)		0,269 (1,050)		-2,239 (2,008)		-1,570 (1,127)		
Observaciones	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270	3270

Error estándar entre paréntesis.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Anexo 5

Características del trabajo de campo cualitativo

Entrevistados	Municipios-caso		
	Municipio distrital ²⁰	Nivel provincial y regional	Nivel regional
Autoridades políticas electas	Alcalde Teniente alcalde Regidores oficialistas Regidor(es) de oposición	Regidor de la provincia correspondiente al distrito	Gob. regional: consejero regional de la provincia correspondiente al distrito
Funcionarios, personal del municipio (un año o más de antigüedad)	Gerente municipal y/o gerente o subgerente, jefe/subjefe de área u oficina (entre uno y tres): Planificación y Presupuesto Presupuesto Tesorería Abastecimiento Rentas Oficina de Estudios y Proyectos Secretaría General Oficina de Recursos Humanos Procurador Desarrollo Social Participación Ciudadana Asesores clave	Gerente municipal y/o gerente o subgerente, jefe/subjefe de área u oficina (hasta dos): Planificación y Presupuesto Inclusión Social	—
Políticos	Exalcaldes y exregidores Subprefecto distrital y/o teniente gobernador Miembros o representantes de agrupaciones políticas locales, nacionales, provinciales y regionales	Subprefecto y/o teniente gobernador provincial (Gobierno central) Miembros o representantes de agrupaciones políticas nacionales, provinciales y regionales	Miembros o representantes de agrupaciones políticas nacionales, provinciales y regionales
Sociedad civil	Representantes de organizaciones civiles y/o representantes del Consejo de Coordinación Local: rondas campesinas; JASS; Comité de Vigilancia; asociaciones o federaciones de comunidades campesinas, zonas/caseríos, barrios, mujeres.	—	—

²⁰ En llave se hicieron las entrevistas en el municipio provincial.

Anexo 6

Los municipios caso

6.1 Los distritos con alta votación/brecha pequeña

Elías Soplín Vargas (Rioja, San Martín): “La voz de Dios es la voz del pueblo”. Hegemonía religiosa y estabilidad política fisurada

El caso de este distrito de la provincia de Rioja, en la Amazonía peruana, es políticamente complejo y muy particular. Con niveles muy altos de votación en el *ranking* nacional, en esta localidad se han producido varias reelecciones y no ha sufrido intentos de revocatoria. La capital se llama oficialmente Segunda Jerusalén-Azunguillo, nombre compuesto que recoge la complejidad de la situación: la comunidad evangélica pentecostal, que conforma el 80% de la población del distrito, impuso Segunda Jerusalén, mientras que los grupos laicos o de otras religiones insisten en retener Azunguillo. Estrictamente, Azunguillo es el sector ubicado frente a la entrada de la ciudad. El nombre de la capital encierra, como epítome, la tensión subyacente en la situación sociopolítica del distrito.

La alta votación que ha respaldado sucesivamente a los alcaldes del distrito está basada en la creencia religiosa mayoritaria de la población. El grupo gobernante es, oficialmente, el mismo movimiento regional que gobierna la alcaldía provincial, Rioja, y que comandó el Gobierno Regional de San Martín durante varios periodos: Nueva Amazonía, el movimiento del ahora congresista César Villanueva. Sin embargo, su base es un grupo político ligado a la Iglesia pentecostal, que orienta tanto las acciones políticas —alianzas, candidaturas— como el voto de los feligreses.

Los actores externos consideran que el dominio político pentecostal haría inviable que un candidato que no pertenezca a esta Iglesia tenga alguna posibilidad de ganar la alcaldía. Se ha producido una serie de tensiones entre los pentecostales y la minoría opositora —compuesta por habitantes de poblados fuera de la capital, miembros de otros partidos o grupos políticos, así como de otras confesiones religiosas, etcétera— respecto no solo a la forma en que se distribuyen los servicios públicos, sino a la percepción generalizada de la preeminencia que tiene la población pentecostal. Mientras algunas personas —incluyendo a los regidores o exregidores de oposición— señalan que, con el tiempo, tanto en el aparato municipal como en la comunidad se ha incrementado la tolerancia y apertura, y que actualmente no hay un grado considerable de conflicto, quienes no pertenecen a esta Iglesia se sienten marginados y consideran que no hay muchas posibilidades de que la situación ventajosa para los pentecostales cambie.

En este escenario, las relaciones al interior del concejo municipal son relativamente pacíficas. La oposición trabaja en pro de que se secularicen las normas informales y oficiales que afectan tanto al municipio como a la población. Por ejemplo, el municipio cuenta ahora con un número considerable de personal de otros grupos políticos y denominaciones religiosas, lo que antes no sucedía; por otra parte, las trabajadoras municipales ya no están obligadas a vestir el atuendo de los fieles evangélicos. Los regidores de oposición —en el presente periodo es solo uno— parecen haber comprendido que la conciliación es la mejor forma de trabajar en el gobierno.

La población no pentecostal, incluyendo a las autoridades locales, no se mostró muy inclinada a hablar acerca de la alcaldía y el peso de la Iglesia. A pesar de ello, el trabajo de campo nos permitió informarnos acerca de una serie de tensiones entre ambos grupos. En Segunda Jerusalén y en todo el distrito, es evidente que los pentecostales están en

mejor situación, lo cual es advertido por los demás —personas de otras confesiones religiosas, grupos políticos, organizaciones sociales, y case-ríos o anexos—. Los pobladores se alían con empresas o instituciones —como la planta de cemento o una ONG— para llevar adelante obras o proyectos, y se mantienen tensiones generadas por la percepción de que el gobierno local no se esfuerza por ofrecer obras o servicios a la población no pentecostal.

La actividad política en el distrito no es constante, sino que se reaviva con cada coyuntura electoral. En los procesos electorales, se presenta una relativa concentración de organizaciones políticas o contendientes: estos disminuyeron de siete en las elecciones municipales del 2002 —que incluyeron a cinco partidos nacionales— a dos o tres en las posteriores, con solo una agrupación nacional en los dos procesos más recientes. No obstante, hay representantes locales de algunos partidos nacionales, como Acción Popular, APRA, Perú Posible, Fuerza Popular y Peruanos por el Kambio. Entre 1983 y 1986 la alcaldía estuvo bajo mandato aprista.

Desde el 2010, el grupo político local ligado a la Iglesia pentecostal, Roca Fuerte, se asoció con el movimiento regional Nueva Amazonía y postuló como lista de este. La vinculación entre ambos no es precisamente orgánica y se produce sobre todo en el nivel provincial —en donde cuentan también con la alcaldía— y en términos de apoyo político recíproco; por ejemplo, en la votación, en la facilitación de trámites, obras, etcétera. En sentido orgánico-ideológico, el grupo pentecostal permanece independiente.

El actual alcalde cumplió una condena por delitos de corrupción —colusión simple y lavado de activos, actos de ocultamiento y tenencia— entre julio y octubre del 2016, pero ha retomado sus funciones después de que la Corte Superior de Justicia de San Martín declarara la nulidad de la resolución de sentencia y del juicio oral, y ordenara

que este último se repitiera.²¹ En el ínterin, el teniente alcalde asumió las funciones de alcalde, pero como se trataba de un migrante reciente y un miembro bastante joven de la Iglesia, que no pertenecía al núcleo de esta, firmó un documento en el que se abstenía de dirigir el municipio. El concejo municipal tomó, entonces, el acuerdo unánime de que un regidor oficialista ocupara el puesto de alcalde. A mediados de septiembre, el JNE recibió la solicitud oficial de otorgar a dicho regidor la credencial de alcalde. Pero en las primeras semanas de octubre, frente a la posibilidad de que se aplicaran sanciones legales por omisión de funciones una vez que el alcalde elegido fuera suspendido formalmente, el teniente alcalde envió al JNE un documento en el que se oponía a ese pedido y solicitaba que, de acuerdo con la ley, él fuera nombrado alcalde. Hacia fines de octubre se conoció la resolución de la Corte Superior y el alcalde titular fue puesto en libertad y retomó su cargo. En febrero del 2017, el JNE declaró la improcedencia de ambas solicitudes.

En este contexto, la estabilidad política se presenta en términos de continuidad de gobierno y de agrupaciones políticas; relativa paz social, con tensiones y cortapisas; y conformidad y espíritu conciliador en la dinámica concejal. Tal estabilidad procede principalmente

21 La información noticiosa y documentaria al respecto se puede encontrar en los siguientes vínculos:

<https://www.diariovoces.com.pe/62621/sentencian-10-anos-carcel-alcalde-segunda-jerusalen-lavado-activos>

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/declaran-improcedentes-solicitudes-de-convocatoria-de-candid-resolucion-n-0063-2017-jne-1489654-8/>

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/declaran-improcedentes-solicitudes-de-convocatoria-de-candid-resolucion-n-0066-2017-jne-1489654-10/>

[https://www.diariovoces.com.pe/65406/pobladores-segunda-jerusalen-impiden-ingreso-nuevo-alcalde \(3/9\)](https://www.diariovoces.com.pe/65406/pobladores-segunda-jerusalen-impiden-ingreso-nuevo-alcalde (3/9))

[http://larepublica.pe/impres/politica/805528-burgomaestre-pide-garantias-para-evitar-toma-de-municipio \(23/9\)](http://larepublica.pe/impres/politica/805528-burgomaestre-pide-garantias-para-evitar-toma-de-municipio (23/9))

<https://www.diariovoces.com.pe/65528/exdefensor-pueblo-pronuncia-caso-segunda-jerusalen>

de una hegemonía político-religiosa fuera de cuyos límites permanece la mayoría. La relativa tranquilidad social y política se yergue sobre la base de una estructura de oportunidades en la cual la contienda política ofrece pocos réditos, y los intentos de revocatoria o vacancia están prácticamente condenados al fracaso. En este escenario complejo, la población que reside fuera de Segunda Jerusalén y otros grupos se enfrentan al universo pentecostal con escasas posibilidades de que se atiendan sus problemas o demandas.

Santo Domingo (Morropón, Piura): continuidad institucional y personalismo

La historia del distrito de Santo Domingo se relaciona con el presupuesto participativo que auspiciaron y asesoraron la Cooperación Alemana y la ONG Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Desde hace mucho tiempo, lo habitual en el distrito es que el alcalde sea reelegido. El actual alcalde se encuentra en su segundo periodo de gestión; previamente, fue regidor y funcionario municipal. A lo largo de los años, las sucesivas gestiones han mantenido un modelo de organización municipal amplio, creado para sostener el presupuesto participativo y basado en una compleja articulación jerárquica de representación de diferentes sectores geográficos del distrito en distintos niveles. Hoy en día, este modelo se sigue empleando tanto para el presupuesto participativo como para la generación de planes concertados de desarrollo; asimismo, es un referente para la comunicación que establece el gobierno municipal con el conjunto de sectores del distrito.

Santo Domingo ha experimentado, también, un recambio en la dirección municipal. Como sucede en otros municipios, es común

que los aspirantes a alcalde sean antiguos funcionarios, asesores municipales o exregidores. Si bien la base política predominante del distrito —que se ha mantenido en sucesivas gestiones municipales— es de izquierda, no es está ligada a ningún grupo o partido político en particular. Además, el candidato de una fuerza política en una elección puede haber pertenecido a otra en un proceso anterior, e incluso haber sido miembro del grupo oficialista al que luego enfrenta electoralmente. El alcalde actual está cumpliendo su segunda gestión, tras tres periodos del alcalde anterior.

La dinámica político-partidaria se activa en función del contexto electoral. El número de fuerzas postulantes a la alcaldía —siete en el 2002, cuatro en el 2006, seis en el 2010 y tres en el 2014— ha disminuido a la larga, lo que ha supuesto una reducción marcada de la participación de partidos nacionales: de cuatro a cero durante ese periodo. Antes estuvieron presentes Somos Perú, Alianza para el Progreso, el Partido Humanista Peruano, el Partido Nacionalista Peruano, Perú Posible y el APRA. Además, postularon —y ganaron— algunas organizaciones locales y movimientos regionales. El sesgo general en la región es de izquierda, aunque con la ya mencionada variabilidad de los grupos.

En el municipio, las relaciones en el concejo no presentan mayor conflicto, en tanto el único regidor de oposición se sitúa *motu proprio* más bien al margen de sus funciones. Existe relativa fluidez y orden en las relaciones entre el alcalde y el concejo, aunque con ciertos parámetros que explicaremos. La continuidad institucional de la estructura para el presupuesto participativo aporta también solidez y fluidez al desempeño de la gestión municipal. En el vínculo con la población, el municipio mantiene bastante contacto con las organizaciones sociales, sobre todo mediante el presupuesto participativo. Aun así, la presente gestión, al igual que las anteriores, no se ha visto libre de críticas por parte de algunos grupos.

En balance, este distrito muestra una considerable estabilidad y continuidad de la política local. Un elemento que parece ser clave es que se haya conservado el modelo institucional del presupuesto participativo, que ofrece evidentes avenidas de participación y canalización de intereses de diferentes sectores de la población. No obstante, esta continuidad institucional no significa que el modelo haya permanecido sin cambios o que los procesos y estilos de gestión municipal quedaran inalterados.

Son dos los aspectos relevantes al respecto. En cuanto a la gestión municipal, un estilo que se ha ido asentando con el tiempo es la alta rotación del personal en dos ámbitos: en los puestos poco técnicos, la frecuencia de rotación es más elevada —hasta dos meses—; y en los más técnicos, los cargos no son necesariamente ocupados por empleados con el perfil adecuado, sino por personas que apoyan al oficialismo.

El segundo aspecto atañe a la racionalidad de la política, que parece haber cambiado con el tiempo y que, podría argumentarse, va de la mano con la declinación del alcance y arraigo de los partidos políticos nacionales. Así, lo que parece importarles más tanto a los políticos como a los ciudadanos ubicados en un relativamente difuso marco común de izquierda no es el grupo político como tal, sino la persona; esto vale tanto para elegir a los candidatos como, en un paso posterior, al alcalde. Un ejemplo relevante es que el actual alcalde decidió postular a instancias de grupos de pobladores. Su experiencia empresarial previa y sus cualidades personales funcionaron como atractivo para el voto de la población. Similar es el caso del regidor de oposición, quien no había participado en política anteriormente.

La acentuación —o tal vez el recrudescimiento— de esta cultura personalista podría entenderse en el contexto de volatilidad de los canales de representación política. Al producirse sobre todo en un marco

político de relativa afinidad, como el de la izquierda —que es un universo marcado por la mutabilidad y el fraccionalismo extremos, rasgos presentes también, aunque en menor grado, en otras agrupaciones políticas, especialmente en su versión local—, es racional que tanto los políticos como los ciudadanos definan sus criterios de elección basándose en la experiencia de gestión privada o pública, así como en el carácter personal del candidato.

La investigación confirmó que, de la mano con ello, la entrega de dádivas a lo largo de la campaña electoral es un hecho común, esperado ya por los pobladores. Más aún, la expectativa de retribución por el respaldo brindado mediante el voto o cualquier tipo de colaboración en la campaña se extiende más allá del triunfo electoral.

El caso de Santo Domingo presenta una aparente paradoja en la base de su relativa estabilidad, continuidad y tranquilidad sociopolítica. Como ya hemos señalado, la continuidad del presupuesto participativo es un factor que contribuye a la institucionalidad, pero se presentan también elementos desinstitucionalizantes, que se han ido formando gradualmente y en los que influyen los dos aspectos de cambio esbozados. Si bien el aparato del presupuesto participativo ofrece puentes —de servicios públicos y representación— a la población, estos son limitados, se dirigen a ciertos segmentos, y en ellos participa directamente solo un conjunto restringido de grupos o asociaciones.

En el aparato municipal se ha ido desarrollando una forma de gestionar los recursos humanos, basada en la selectividad y rotación del personal, que tiende lazos con la población por vías que el presupuesto participativo no puede establecer. Se va configurando, así, una cierta estrategia municipal de legitimación y construcción de apoyo social. La complementariedad entre ambos aspectos refleja las limitaciones del proceso del presupuesto participativo en términos de participación y representación ciudadana.

Villa El Salvador (Lima, Lima): aprendizaje político y continuidad institucional, inconstancia política

VES es un distrito caracterizado por la fortaleza de su trayectoria municipal y que concentra la mayor experiencia autogestionaria del país. Ese legado pesa enormemente en la dinámica política local y municipal, que ha sufrido —y sigue sufriendo— cambios a través del tiempo. Un elemento que llama la atención es que la política entendida en términos ideológicos y/o partidarios se ha atenuado relativamente. Su enorme población electoral, con más de 460 000 habitantes, lo convierte en el distrito más poblado entre los visitados.

El joven alcalde actual fue el primer regidor por el oficialista partido Perú Posible durante la gestión pasada, y asumió el mando municipal cuando el anterior alcalde fue vacado debido a haber ocupado el cargo mientras tenía una condena penal por defraudación tributaria. De perfil empresarial, el nuevo alcalde imprimió una perspectiva diferente a la función municipal, en la cual el factor técnico adquiere suma importancia. La solidez del aparato municipal del distrito parece jugar, en cierta medida, a su favor, con procesos que se desarrollan con cierta fluidez en el habitual universo burocrático. En las elecciones del 2014, el alcalde resultó ganador con un grupo nuevo —Movimiento Independiente Político Villa Cambia—, del que fue presidente y que formó junto con otros colegas regidores correligionarios de Perú Posible. Actualmente, cuenta con 12 regidores de su grupo y uno opositor, de Alianza para el Progreso.

La actividad político-partidaria no ha desaparecido en VES, pero es menor y menos orgánica que antes, y se reaviva sobre todo en las temporadas electorales. La dinámica política se despliega en el plano de las organizaciones y asociaciones locales. Por su historia autogestionaria, el distrito cuenta con una densa red de estructuras organizativas

funcionales —comedores populares, clubes de madres, asociaciones de productores, etcétera— y territoriales —zonas, barrios—. Estas estructuras todavía son un importante semillero de líderes que, muchas veces, pasan a esferas políticas y se convierten en referentes para aglutinar intereses y vincular a la población con la política.

Aun en su versión menos directamente política y consistente, los partidos nacionales están presentes y mantienen a algunos representantes. Además, un abundante conjunto de organizaciones políticas locales se renueva constantemente. Entre el 2002 y el 2014, el número de listas electorales se mantuvo alto: 16, 12, 18 y 14. En el 2014, salvo la agrupación ganadora y otra —Diálogo Vecinal—, todos los contendientes pertenecían a partidos de alcance nacional, tanto los tradicionales como algunos más o menos nuevos: el APRA, Acción Popular, el Partido Popular Cristiano, Somos Perú, Perú Posible, el Partido Humanista Peruano, Alianza para el Progreso, Vamos Perú, Fuerza Popular, Perú Patria Segura, Democracia Directa y Siempre Unidos. Desde 1984, año de fundación del distrito, solo dos veces —ahora y en 1993, en que el sillón municipal fue ocupado por Obras, el movimiento del entonces alcalde de Lima Metropolitana— ha sido gobernado por agrupaciones locales; en las otras nueve elecciones llegaron al municipio partidos políticos nacionales.

Otra característica del distrito es que muchos líderes —y autoridades y candidatos ediles— migran de una agrupación política a otra, incluyendo las nacionales. La persistencia partidaria se asocia con esta transmutabilidad y con el juego de liderazgo y contienda micropolítica más cotidiana en la comunidad. Por el otro lado, está atada al escenario electoral, en el que ambas dinámicas se encuentran.

Debe recordarse que entre la década de 1980 y mediados de la de 1990 VES fue muy afectada por la violencia. El grupo terrorista Sendero Luminoso se ensañó con sus organizaciones sociales y políticas

—sobre todo las de izquierda—, y en ese marco asesinó a la teniente alcaldesa y líder comunal, lo cual atemorizó a la población. En tiempos más recientes, la fuerza tradicional de la izquierda se ha visto mermada por rencillas internas. No obstante, el gobierno municipal ha mantenido una considerable continuidad política durante toda su historia. Así, se han producido reelecciones que llevaron al poder a un partido —Izquierda Unida— tres veces; a otros —Somos Perú y Perú Posible—, dos veces; y, ya después del 2002, a un mismo alcalde en dos ocasiones, con diferentes agrupaciones —PPC/Unidad Nacional y Restauración Nacional—.

Las migraciones y convenios entre grupos políticos se producen sobre todo antes de las elecciones y proceden en ambos sentidos: tanto por iniciativa de organizaciones locales que buscan aliarse con partidos nacionales como desde estos hacia líderes o segmentos específicos. Las posibilidades de atraer respaldo electoral son la motivación principal, al tiempo que los partidos buscan convocar a líderes o personajes locales de reconocida ascendencia, o formar a dirigentes jóvenes en función de sus cualidades. No solo las organizaciones políticas locales son fuente para esta inducción; lo son también las asociaciones, incluyendo las deportivas u otras cuya naturaleza es ajena a la política.

La abrumadora reelección del actual alcalde debe apreciarse en el contexto, en el que la continuidad política pudiera haber sido desfavorable. El alcalde primero fue candidato como regidor-teniente alcalde, en función de su perfil de joven empresario con orientación más técnica, de familia prominente entre los productores de VES. Al asumir la alcaldía, optó por un estilo de gestión inédito en términos de financiamiento y focalización de las acciones. Así, destinó todo el presupuesto del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) exclusivamente a la ejecución de obras —suprimiendo su uso para pago de personal—, y se concentró en la construcción de pistas y

veredas, cuya cobertura en ese momento era del 25% en el distrito. Más adelante fue incrementando el nivel de recaudación de impuestos locales, que subió aproximadamente de 8% a 30% en el segundo año de gestión. La cobertura de pistas y veredas se ha incrementado en alrededor del 20%.

Durante su gestión anterior, después de algunos intentos fallidos de asociarse con partidos nacionales, el alcalde decidió formar su propio grupo para postular por la reelección. Sondeando el sentir de la población, su núcleo de allegados consideró que podrían lanzarse por su cuenta.

Su estilo de gestión se basa, además de lo ya dicho, en una combinación de, por un lado, su experiencia institucional, sumada al apoyo de servidores que se han mantenido; y por el otro, un manejo binario de recursos humanos basado en la incorporación de personal técnico nuevo con experiencia municipal —por lo general conocido previamente— y la rotación para funciones no técnicas. Esta modalidad ha permitido una gestión fluida, que muestra efectividad. A pesar de ello, las gestiones sucesivas del actual alcalde han mostrado resultados variados en cuanto al incentivo municipal recibido: durante dos años ha alcanzado 52,5% y, en el 2016, 59%, porcentaje menor en 26 a 30 puntos que el promedio de los municipios del país. En ejecución de gasto, casi siempre se ha superado el 75%, cifra que está por encima del promedio nacional de municipios; entre los casos del estudio, por lo general ha ocupado el tercer o cuarto puesto.

Por otra parte, el gobierno ha descansado considerablemente en la estructura organizativa de VES, lo que vincula las dimensiones de representación y de gestión. Así, en la distribución de la operaciones e inversiones municipales, se ha procedido sucesivamente por zonas —o unidades territoriales en general— que han demostrado ser más cooperatoras o que, partiendo de posiciones demandantes, llegaron a serlo.

El ambiente en el concejo municipal ha sido de tranquilidad, con una sola regiduría de oposición —ocupada por una persona nueva en política— ejercida, más bien, en línea con la mayoría. Sin embargo, respecto a la población —incluyendo a los grupos políticos, asociaciones y ciudadanos en general—, ha habido críticas y cuestionamientos; a veces, incluso, protestas. Se ha puesto en tela de juicio la forma de emplear recursos humanos en el municipio, las prioridades de inversión y, más grave todavía, prácticas en la gestión tildadas como corruptas, como irregularidades en la licitación de obras. Desde el 2012, la fiscalía está investigando algunas de estas acusaciones.²² No obstante, el alcalde ha podido sortear los cuestionamientos y las acusaciones, como lo sugiere una encuesta de octubre del 2016, que reporta una aprobación de 81,6%.²³

6.2 Los distritos de votación/brecha media

Llama (Chota, Cajamarca): relativa estabilidad con administración del clientelismo. Discontinuidad partidaria y apatía

La votación para elegir alcalde en el distrito de Llama lo sitúa en la mediana del universo de casos. Es la primera gestión del actual alcalde —Movimiento Regional Cajamarca Siempre Verde—, pero postuló otras dos veces. Hay un regidor de oposición, representante de Acción Popular.

22 <http://utero.pe/2014/10/03/a-pedido-del-pueblo-los-otros-5-alcaldes-distritales-cuestionados-que-seran-reelegidos-este-5-de-octubre/> <http://larepublica.pe/16-12-2013/licitaciones-en-villa-el-salvador-en-la-mira-por-denuncias-de-corrupcion> https://issuu.com/jerssonhanscamposariza/docs/resumenes_de_denuncias_contra_la_ad/2

23 Encuesta realizada por la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública entre setiembre y octubre del 2016 en 20 distritos de la capital limeña. Véase http://cpi.pe/imagenes/upload/paginaweb/archivo/23/opnac201610_barometro_alcades_lima.pdf

Si bien no se presentan conflictos entre el municipio y la población o grupos políticos, existe cierto grado de descontento e inclusive acusaciones de corrupción, y se aprecian contradicciones permanentes con funcionarios —particularmente, gerentes—. A pesar de que hubo y hay representantes de partidos nacionales u otras agrupaciones políticas, la vida político-partidaria es casi nula entre elección y elección.

En términos de estabilidad y tranquilidad política, Llama es un caso mixto. Por ejemplo, un alcalde ha sido reelegido cuatro veces —en algunos casos, representando a diferentes fuerzas políticas—, pero aparentemente se produce bastante cambio de agrupaciones entre una elección y otra. El JNE registró un caso confirmado de voto golondrino y se nos reportó que, a su salida, el alcalde anterior destruyó bienes del municipio e incluso dañó parte del local municipal. Al inicio de esta gestión, hubo iniciativas para revocarlo, pero no prosperaron.

A partir de las entrevistas, se recoge la idea de que el clientelismo es una estrategia común tanto en la actual gestión municipal como en periodos anteriores. Aunado a ello, el personal municipal y otros entrevistados externos al municipio sostienen un reclamo reiterado respecto al manejo discrecional de contratación de recursos humanos por parte del alcalde, quien elige a sus conocidos. Se le atribuye, así, un estilo autoritario, personalista y poco transparente. Durante los últimos dos años, el alcalde contrató y luego reemplazó hasta a cuatro gerentes municipales de modo inconsulto y por desavenencias con ellos. Llamas reproduce —aunque en menor grado— la estrategia encontrada en Santo Domingo (Morropón, Piura) de contratar a personal en puestos menores y durante breves periodos para mantener contenta a la población.

Es muy voceado —inclusive hay denuncias periodísticas al respecto— que el alcalde arregla licitaciones de obras para dar la buena pro a empresas ligadas a él. Resulta curioso, entonces, el hecho de

que el nivel de conflicto con la población y los grupos políticos se mantenga restringido; no obstante, en las entrevistas los ciudadanos manifestaron conocer las acusaciones contra el alcalde.

La respuesta puede estar en que, al parecer, el alcalde ha sabido cultivar la tradición del clientelismo y, además, puede exhibir resultados de su gestión, pues, mediante trámites en Lima ha concluido algunas obras pendientes e iniciado otras nuevas. Al inicio de su gestión había descontento porque las obras no se concretaban, pero en la medida en que fue obteniendo logros, la población se mostró paciente y conforme. Ante el descontento inicial de la ciudadanía, el municipio organizó un cabildo abierto en el que mostró los resultados obtenidos y los que estaban en trámite o en proceso. Frente a esta exposición, las acusaciones de corrupción o abuso de poder perdieron peso.

Por otra parte, a la ya mencionada contratación rotativa de personal se puede agregar la modalidad de entrega de dádivas y favores que ha trascendido a la gestión una vez pasada la campaña. Sin embargo, hay quejas de que el municipio no ofrece a la población tantos beneficios como antes se hacía, lo que muestra el arraigo de una cultura local clientelista. La actual gestión ejerce una “administración de dádivas”, ya que ha puesto un límite al monto destinado a entrega de víveres, herramientas u otros bienes, así como para la celebración de eventos festivos en las distintas localidades. Esta moderación parece responder a los recortes presupuestales que ha sufrido el municipio en relación con ingresos pasados.

Otro elemento relevante alude al concejo municipal. En contraste con otros casos, la relación entre el alcalde y sus regidores es bastante apacible; ellos no buscan influir en cuestiones del ejecutivo, sino que se ocupan estrictamente de sus funciones. Así, el rol de los regidores, incluso de oposición, es el de acompañar al alcalde, representar al municipio y establecer canales de comunicación con la ciudadanía. Parece haber, más bien, cierta pasividad en su actuación.

Sobre la base de los reportes recibidos y de nuestras apreciaciones, consideramos que este equilibrio no es fortuito, sino que posiblemente responda a la estrategia que desplegó el alcalde para identificar a los candidatos que conforman su lista de regidores. Él buscó a personas —algunas carismáticas, otras no— con prestigio ante la población, pero sin mucha iniciativa en asuntos políticos o de gestión municipal, de modo que se alinearan fácilmente con sus decisiones. Esa descripción corresponde a lo que sucede actualmente: los regidores comunican a la ciudadanía los logros de la gestión, pero no desarrollan una labor fiscalizadora.

No obstante, tras la falta de disposición de la comunidad para expresar descontento o hacer denuncias también hay otros dos factores. El primero es la escasa vida política existente, que se explica por la naturaleza electoralista de los grupos políticos y el recambio en el apoyo de un partido a otro que parece común en Llama. Es decir, ante la ausencia de organizaciones más o menos consolidadas, impera una fuerte apatía política. El otro factor es ilustrado por un intento de denuncia que no prosperó porque quienes la impulsaron no recibieron el apoyo de la instancia pública a la que acudieron, sino más bien se convirtieron en víctimas de la corrupción. En concreto, la instancia estatal superior les solicitó una coima para dar curso a la denuncia. Si bien es un solo caso reportado, es probable que la población esté al tanto del hecho y por eso responda con desconfianza y apatía.

En resumen, como distrito de respaldo mediano para la elección del alcalde, Llama presenta un panorama marcado por la falta de institucionalidad tanto respecto al sistema municipal como a la infraestructura política de representación. En estas circunstancias, campea la apatía, la permisividad y el clientelismo, y esto explica el porqué la confrontación se mantiene controlada.

Rázuri (Ascope, La Libertad): continuidad política y conflicto localizado

La alcaldesa del distrito de Rázuri está actualmente en su quinto periodo consecutivo. Ella asumió por primera vez las funciones edilicias cuando era teniente alcaldesa y el titular fue vacado por contratación indebida. El caso es políticamente peculiar porque es el único distrito de la provincia gobernado por el Partido Aprista Peruano, lo que sí sucede en muchas provincias de La Libertad.

Se trata de un distrito con bastante estabilidad y continuidad política, y en el cual la población aparentemente apoya a su alcaldesa. Se enfrenta, sin embargo, un conflicto que se remonta a la vacancia del anterior alcalde y que continúa con fuerza, aunque de modo muy localizado y movilizadopor un mismo grupo de personas. En el distrito hay dos partidos nacionales que alcanzaron importancia en las elecciones recientes: Alianza para el Progreso y Fuerza Popular. Ambas agrupaciones se han mantenido opuestas a la gestión actual, especialmente en época de elecciones; según los testimonios, ofrecieron una recia competencia, en la cual las dadas jugaron un papel importante.

Las prácticas clientelistas anteceden a esta gestión. Así, abiertamente se entregaban subsidios a ciudadanos y grupos que lo solicitaban.

6.3 Los distritos de baja votación/brecha amplia

Quilcas (Huancayo, Junín): rotación en la política y el municipio. Desinstitucionalización, clientelismo y relativa paz política

Quilcas es, entre todos los distritos estudiados, el de menor población. El caso es llamativo por la dinámica de formación de los grupos políticos al aproximarse el periodo electoral, tanto para las nuevas

agrupaciones como para otras más establecidas, nacionales, regionales o locales. Se trata de la primera gestión del alcalde, que pertenece al Partido Humanista Peruano; en Junín, Quilcas es el único municipio al que ha accedido esta agrupación. Hay un solo regidor de oposición, perteneciente al Movimiento Regional Junín Sostenible con su Gente, que lidera el gobierno regional de Junín y la mayoría de los distritos de Huancayo.

De acuerdo con las entrevistas, una estrategia ya común en los últimos años para conformar listas electorales es la de identificar a potenciales candidatos o aliados en función del tamaño de sus familias, sea en la localidad o en otros lugares en los que se pueden captar votos golondrinos. Como en toda la provincia, hay personas con familias extensas, vinculadas a partidos políticos tradicionales o movimientos regionales —es difícil precisar si son militantes, representantes o allegados; por ejemplo, algunos han sido alcaldes o autoridades elegidas por algún partido nacional—. Prácticas similares se atribuyen a diversos grupos, y son causa de fastidio y tensión entre líderes y ciudadanos.

Al inicio de la actual gestión, en Quilcas hubo cierta movilización de pobladores en contra del alcalde; esta postura se mantiene hasta la actualidad, pero de modo decreciente. Ese pequeño sector opositor está vinculado a candidatos perdedores que continúan acusando de inoperante al alcalde. Mientras tanto, la ciudadanía parece estar en compás de espera antes de juzgar la efectividad de la gestión; como ya hay algunos resultados concretos, el alcalde tiene un margen de aceptación.

Otra crítica a la actual gestión municipal es que los puestos están ocupados por conocidos que no necesariamente cuentan con el perfil o la experiencia adecuados. En las entrevistas surgió reiteradamente la acusación de que, en contra de la norma, cuando el titular está ausente

se designa como alcalde encargado no al teniente alcalde, sino a un allegado. Estas prácticas generan fricciones tanto al interior del municipio, como entre este y algunas organizaciones sociales —por ejemplo, la JASS— y grupos políticos. Especialmente para el desarrollo de obras, el alcalde parece apoyarse más en sus funcionarios que en sus correligionarios regidores.

El escenario en Quilcas está marcado por conflictos recurrentes entre el alcalde y los regidores, curiosamente más con sus propios correligionarios que con el de oposición. Esta situación obedece a que, al parecer, a los regidores no les quedan muy claros los límites de su cargo, y buscan cumplir funciones ejecutivas que trascienden su rol fiscalizador y legislador. De cualquier modo, el hecho de que la normativa no explique de manera diáfana las funciones del regidor juega un papel en esta situación. Pero, asimismo, la inorganicidad del grupo político de origen —o, podría generalizarse, del conjunto de agrupaciones políticas— es otro factor que dificulta que el alcalde concilie con sus regidores.

La agrupación del alcalde se formó para las elecciones, pero para poder presentarse, él buscó en Huancayo a un aliado en el cual ampararse; eso explica su alianza con el Partido Humanista. A veces, esta figura se produce a la inversa; es decir, agrupaciones nacionales o regionales van a Quilcas —o a otras localidades— en busca de potenciales candidatos, listas, etcétera. Fuera de la temporada electoral, la actividad de los partidos nacionales y otras agrupaciones regionales o locales es casi nula. Además, el cambio de una persona de un partido a otro es muy frecuente y por eso no sorprende.

Se podría plantear que este contexto allana el camino para que los mecanismos informales y clientelistas ganen importancia —si no precedencia— tanto en las campañas como, en diferentes grados y modos, en la gestión municipal. Además, el vínculo con los otros niveles

del Estado queda marcado por estas circunstancias. Al ser Quilcas un distrito pobre, carente de recursos, las gestiones que se realicen —sobre todo en Lima— para conseguir financiamiento o ejecutar obras adquieren mucha importancia. La percepción local es que, para obtener el apoyo del Congreso, es inevitable caer en la corrupción; dicho de otro modo, un congresista se esforzará para que un trámite llegue a buen término en un ministerio o institución pública solo si se le abre el camino para que una empresa vinculada a él gane la licitación de la obra. Si bien resultaría difícil comprobar que esto es así, resulta muy interesante que esa sea la percepción generalizada tanto en Quilcas como en otras comunidades.

A fin de cuentas, lo que el cuadro completo sugiere es que la “desolación” partidaria y representacional da pie a estos desarrollos clientelistas y al conflicto —podría decirse de baja intensidad en Quilcas— que se mantiene dentro del aparato municipal y con sectores políticos y organizaciones sociales.

Santa Rosa (Puno, Melgar): escasez de capacidades institucionales y volatilidad

Santa Rosa es un distrito pequeño, en el que antes hubo grandes haciendas ganaderas que perdieron peso debido a la reforma agraria. También tenía una actividad comercial importante, sobre todo mediante las ferias ganaderas. Hoy todavía mantiene un perfil bastante rural, mientras que su peso comercial ha decaído bastante.

Hasta la década de 1980, la política estuvo en manos de círculos cercanos a los exhacendados y de grupos surgidos desde organizaciones sociales, y se canalizaba mediante los partidos políticos nacionales. A partir de la década de 1990, con el decaimiento de los partidos, la

pérdida de su lugar en la economía y la llegada de recursos municipales y del canon, la dinámica política cambió. Muchos jóvenes migraron y empezó la era de las candidaturas independientes y las alianzas con grupos regionales o nacionales.

En la localidad es notable la alta fragmentación política y la atomización de agrupaciones. El alcalde actual asumió su cargo tras un convulsionado proceso electoral en el que su legitimidad fue cuestionada. Se perdieron ánforas, se presentaron acusaciones de votos golondrinos y se produjeron enfrentamientos violentos. Entre los pobladores hay grupos muy críticos —incluyendo a algunas organizaciones de base—, que plantean diversos reclamos y quejas respecto de la gestión. También está presente un político, que perteneció a una gestión municipal anterior, muy beligerante en su oposición al actual alcalde. No obstante, el clima al interior del concejo municipal es bastante concertador. El alcalde busca crear puentes, pero sus esfuerzos chocan contra una relativa apatía.

Circulan muchas historias acerca de malos manejos en la construcción de obras durante las gestiones anteriores. Al margen de lo que pueda haber sucedido, es claro que la localidad y el gobierno cuentan con pocos recursos técnicos para afrontar las eventuales dificultades en el desarrollo de grandes obras.

Distrito de Ilave (capital de la provincia de El Collao, Puno). Conflictividad contenida y multiplicidad de contendientes

La capital provincial de El Collao es el distrito de Ilave. La competencia política se caracteriza por el alto nivel de fragmentación que se ha mantenido a lo largo del proceso electoral. El nivel de votación es uno de los más bajos entre provincias. El protagonismo lo tienen las organizaciones regionales, además de las listas locales.

El alcalde actual es economista; su experiencia previa en gestión municipal fue, al parecer, un factor importante para que resultara elegido. Las relaciones al interior del concejo municipal se caracterizan por las disputas. Ese clima de fuerte conflictividad se observa también en el ambiente político local. La prensa publica constantemente acusaciones contra el alcalde y la actual gestión. No solo se trata de alegaciones que se difunden entre la ciudadanía, sino que recientemente un regidor de oposición declaró que estaba presentando ante la fiscalía una denuncia formal para que se investiguen presuntos manejos turbios.

La experiencia del asesinato del alcalde Cirilo Robles, en el 2004, ha quedado profundamente grabada en el imaginario de la población. Políticos, periodistas y actores sociales refieren que ese hecho afectó la reputación de la ciudad; por ello, todos intentan moderar el tono de sus críticas.

Es evidente la desconfianza generalizada respecto a la gestión, que se refiere, sobre todo, a supuestos actos de corrupción al distribuir dádivas.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2017 *Otro urbanismo para Lima: más allá del mejoramiento de barrios*
Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Eds.)
PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino (Eds.)
- 2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*
Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.)
- 2016 *¿Combinando protección social con generación de oportunidades económicas?: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.)
- 2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación*
Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes
- 2015 *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*
Javier Escobal, Ricardo Fort y Eduardo Zegara (Eds.)

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2018 *Más allá de los nini: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*
**Lorena Alcázar, María Balarin, Cristina Glave y
María Fernanda Rodríguez**
Documentos de Investigación, 90
- 2018 *Mercado privado, consecuencias públicas. Los servicios de provisión privada en el Perú*
María Balarin, Jostin Kitmang, Hugo Ñopo, María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 89
- 2018 *¿Protección social adaptativa?: desafío para la política en el Perú*
Gerardo Damonte, Manuel Glave, Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza
Documentos de Investigación, 88
- 2018 *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*
Santiago Cueto, Vanessa Rojas, Martin Dammert y Claudia Felipe
Documentos de Investigación, 87
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Documentos de Investigación, 86
- 2017 *Las expectativas educativas de los estudiantes de secundaria de regiones amazónicas: un análisis de los factores asociados desde el enfoque de eficacia escolar*
Juan León y Claudia Sugimaru
Documentos de Investigación, 85

- 2017 *Transiciones inciertas: una mirada a los jóvenes de contextos urbanos vulnerables de Lima*
María Balarin, Lorena Alcázar, María Fernanda Rodríguez y Cristina Glave
Documentos de Investigación, 84
- 2017 *Cambiando la mentalidad de los estudiantes: evaluación de impacto de ¡Expande tu Mente! sobre el rendimiento académico en tres regiones del Perú*
Ingo Outes, Alan Sánchez y Renos Vakis
Documentos de Investigación, 83
- 2016 *Los efectos de la violencia doméstica sobre la salud infantil de los niños y las niñas menores de cinco años en el Perú*
Juan León, Martín Benavides, Marcela Ponce de León y Lucía Espezúa
Documentos de Investigación, 82
- 2016 *¿Cómo perciben los niños, niñas y adolescentes el papel del Estado y su relación con ellos?: reflexiones a partir de los servicios de educación y salud*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 81
- 2016 *Consecuencias de la violencia doméstica contra la mujer en el progreso escolar de los niños y niñas del Perú*
Lorena Alcázar y Diego Ocampo
Documentos de Investigación, 80

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2018 *Ser joven en el Perú: educación y trabajo*
Ana Paula Franco y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 37

- 2018 *Adaptation to climate change in the tropical mountains? Effects of intraseasonal climate variability on crop diversification strategies in the Peruvian Andes*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 36
- 2018 *Using a co-occurrence index to capture crop tolerance to climate variability: a case study of Peruvian farmers*
Carmen Ponce y Carlos Alberto Arnillas
Avances de Investigación, 35
- 2018 *Revisiting the determinants of non-farm income in the Peruvian Andes in a context of intraseasonal climate variability and spatially widespread family networks*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 34
- 2018 *The impact of intimate partner violence on child development in Peru*
Mariel Bedoya, Karen Espinoza y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 32
- 2017 *Interacción social y crimen: un análisis del caso peruano a nivel provincial*
Carmen Armas y Daniel Velásquez
Avances de Investigación, 31
- 2017 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 30
- 2017 *How do Latin American migrants in the U.S. stand on schooling premium? What does it reveal about education quality in their home countries?*
Daniel Alonso-Soto y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 29

- 2017 *The value of redistribution: natural resources and the formation of human capital under weak institutions*
Jorge M. Agüero, Carlos Felipe Balcázar, Stanislao Maldonado y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 28
- 2017 *Cambios en la actividad agropecuaria en un contexto de cambio climático y estrés hídrico. El caso de las cuencas de Ica y Pampas*
Karla Vergara y Andrea Ramos
Avances de Investigación, 27
- 2017 *Más que una guardería. El tránsito de Wawa Wasi a Cuna Más en Jicamarca*
Virginia Rey Sánchez
Avances de Investigación, 26
- 2017 *Promoting prenatal health care in poor rural areas through conditional cash transfers: evidence from JUNTOS in Peru*
Juan José Díaz y Víctor Saldarriaga
Avances de Investigación, 25
- 2016 *¿Saliendo del agro? Empleo no agropecuario, conectividad y dinamismo rural en el Perú*
Héctor Paredes
Avances de Investigación, 24
- 2016 *Maternal depression symptomatology and child well-being outcomes: limited evidence for a causal relationship*
Javier Escobal y Sara Benites
Avances de Investigación, 23
- 2016 *Understanding teenage fertility, cohabitation, and marriage: the case of Peru*
Marta Fávora, Pablo Lavado y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 22

- 2016 *El uso del castigo físico por parte del docente y el rendimiento de los estudiantes en la sierra peruana*
Alejandra Miranda
Avances de Investigación, 21
- 2016 *Effects of fertility on women's working status*
Miguel Jaramillo
Avances de Investigación, 20

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

- 2018 *Planning informality: promoting a market of planned informal settlements*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 41
- 2018 *Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de "urbanizaciones informales planificadas"*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 40
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Escobal, Javier y Carmen Armas
Análisis & Propuestas, 39
- 2017 *Mejor inversión pública para evitar más desastres: brechas y prioridades de infraestructura en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 38
- 2017 *Derechos colectivos sobre la tierra: un activo esencial para la sostenibilidad de las comunidades pastoriles y el medioambiente en el altiplano andino*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 37

- 2017 *Trayectorias educativas en el Perú: desde la infancia hasta la adultez temprana*
Santiago Cueto, Alejandra Miranda, Juan León y María Cristina Vásquez
Análisis & Propuestas, 36
- 2017 *Collective land rights: an essential asset for pastoral communities in order to sustain their livelihoods and the environment in the andean altiplano*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 35
- 2016 *Comprendiendo el embarazo, la convivencia y el matrimonio en la adolescencia: el caso del Perú*
Alan Sánchez, Marta Fávora y Pablo Lavado
Análisis & Propuestas, 34
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino
Análisis & Propuestas, 33
- 2016 *Combinando programas sociales y programas productivos para enfrentar la pobreza extrema en áreas rurales: la evidencia de Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce
Análisis & Propuestas, 32
- 2016 *Collective Land Tenure Regimes and Vulnerability Reduction in Pastoralist Societies of the Andean Altiplano*
Gerardo Damonte y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 31
- 2016 *Regímenes de tenencia colectiva de la tierra y reducción de la vulnerabilidad de las sociedades pastoras del altiplano*
Gerardo Damonte y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 30

Véanse estas y otras publicaciones en
<http://www.grade.org.pe/publicaciones>.

Democracia y gobiernos locales
Efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del
poder en los gobiernos municipales
Informe Final

se terminó de editar
en enero del 2019

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE

Av. Grau 915, Lima 4

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247 9988 | Fax: 247 1854

www.grade.org.pe

En el Perú, los alcaldes de un gran número de municipalidades son elegidos con una escasa base electoral. No obstante, en la distribución del número de asientos en el concejo municipal se aplica la regla de “premio a la mayoría”, que crea una divergencia entre la distribución del poder y el respaldo popular: un alcalde con poco respaldo en su elección puede controlar una buena parte del poder en el concejo.

Esta investigación analiza una potencial fuente de la debilidad institucional de los gobiernos locales: la regla de asignación del poder dentro de los municipios. La investigación cuantitativa encuentra que la regla de premio a la mayoría está asociada con una mayor probabilidad de revocatoria tanto del alcalde como de sus regidores, así como con una menor probabilidad de reelección del alcalde. Por otro lado, si bien existe una relación negativa entre la probabilidad de reelección y la regla electoral, esta es baja. La evidencia cualitativa muestra que, en un contexto muy heterogéneo, la regla no necesariamente facilita la gestión municipal y, en combinación con factores locales, posibilita el surgimiento de aspectos antidemocráticos de la dinámica política. Así, moldea una estructura de gobierno que potencia la discrecionalidad y vicia las condiciones de diálogo político.

ISBN: 978-612-4374-11-1



9 786124 374111