

# **El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú**

---

*Paula Muñoz*

---

### **Sumilla**

En este artículo sostendré que, en realidad, los espacios políticos regionales sí despiertan entusiasmo, pero no de la forma ni entre quienes los reformadores esperaban. Este entusiasmo genera consecuencias no deseadas en la forma en que la política subnacional viene estructurándose, incluyendo la corrupción y la infiltración de intereses ilegales; efectos claramente negativos para la calidad de nuestra democracia. Esto se puede entender por la institucionalización de estrategias políticas alternativas entre políticos independientes; instituciones informales que interactúan con los incentivos otorgados por las reformas institucionales emprendidas. Otros factores como los legados de débil capacidad estatal y el *boom* fiscal acentúan comportamientos estratégicos y el interés de actores ambiciosos e ilegales de involucrarse en la política subnacional.

LA INVITACIÓN PARA ESCRIBIR ESTE ARTÍCULO nace de una preocupación de los editores de *Perú Hoy* sobre los efectos de la descentralización en la representación política y la democracia. La reforma descentralista fue vista como un eje imprescindible de la reconstrucción democrática, me recuerdan. Y, sin embargo, después de más de 15 años de iniciada, pareciera que los espacios regionales, además de ser sindicados como altamente corruptos, no despiertan mayores entusiasmos y no se han formado organizaciones políticas realmente representativas, salvo muy pocas excepciones. ¿Qué explicaría esto?, me preguntan.

En este artículo sostendré que, en realidad, los espacios políticos regionales sí despiertan entusiasmo, pero no de la forma ni entre quienes los reformadores, quizás algo ingenuamente, esperaban. La participación vía la presentación de listas de candidatos a comicios regionales y municipales es intensa, con miles de aspirantes políticos en contienda. Este entusiasmo, no obstante, definitivamente genera consecuencias no deseadas en la forma en que la política subnacional viene estructurándose, incluyendo la corrupción y la infiltración de intereses ilegales; efectos claramente negativos para la calidad de nuestra democracia. Es decir, hay consecuencias negativas en parte por el grado de entusiasmo electoral que este nuevo espacio genera.

Sucede que las reformas legales como las introducidas con el impulso descentralizador no son implementadas en un vacío, sino que interactúan con el contexto estructural e institucional preexistente, así como con los incentivos/desincentivos dados por otras reformas implementadas en simultáneo<sup>1</sup>. De hecho, el poder de la «ingeniería institucional» para resolver problemas políticos sistémicos es limitado<sup>2</sup>, sobre todo si las reformas son diseñadas sin una comprensión cabal del funcionamiento del sistema de competencia política y las capacidades estatales realmente existentes<sup>3</sup>.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección muestro cómo, principalmente desde el 2006, la política subnacional se ha distanciado crecientemente de la nacional. En la siguiente sección realizo una revisión de textos académicos recientes para explicar por qué ha sido tan difícil construir institucionalidad partidaria a nivel regional y nacional, lo que explica su desencuentro. Finalmente, luego de presentar este breve marco analítico, discutiré los factores que facilitan la emergencia de dos desafíos centrales que la política subnacional enfrenta actualmente: la corrupción y la infiltración de intereses ilegales.

## La distancia que los separa

Desde el 2006, ha quedado cada vez más claro que la política nacional y la local están crecientemente distanciadas y desarticuladas. Prueba de ello es que los «ganadores» en las elecciones subnacionales son

---

<sup>1</sup> Tanaka, Martín. *El sistema de partidos 'realmente existente' en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2007. Ver en: [goo.gl/R5Vt3V](http://goo.gl/R5Vt3V); Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

<sup>2</sup> Levitsky, Steven. «Peru: Challenges of a Democracy without Parties». En: Michael Shifter y Jorge I. Domínguez, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

<sup>3</sup> Dargent, Eduardo y Muñoz, Paula. «Importando Dinamarca por decreto». En: O'Neill, Farfán y Mariani, eds. *Repensando las reglas de juego*. Manuscrito de libro en proceso de evaluación. 2016.

movimientos regionales en todos los procesos electorales, tanto en las elecciones regionales como en las municipales a nivel provincial<sup>4</sup>.

Pero el peso electoral de dichos movimientos no debe ser confundido con la emergencia de partidos regionales embrionarios. De hecho, a pesar de su buen desempeño electoral, los movimientos regionales son tan personalistas, efímeros y están tan débilmente articulados en el territorio regional como los partidos a los que reemplazan<sup>5</sup>. A nivel subnacional en realidad prima lo que Zavaleta<sup>6</sup> ha llamado «coaliciones de independientes»: candidatos que se juntan para inscribirse y competir en una elección, pero que no sobreviven como colectividad más allá de esta. De hecho, no tenemos aún movimientos regionales orgánicos que sobrevivan exitosamente a sus líderes fundadores. Si no veamos como ejemplo la estrepitosa derrota de Nueva Amazonía en San Martín, que hasta hace unos años se creía era uno de los movimientos regionales más orgánicos<sup>7</sup>, cuando postula el 2014 sin tener a César Villanueva como candidato<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Remy, María Isabel. «Un balance final de las elecciones municipales y regionales: ¿en qué punto quedaron los partidos políticos?». *Revista Argumentos*, año 5, n.º 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2011, pp. 1-6. Ver en: [goo.gl/Tdxb4L](http://goo.gl/Tdxb4L)

<sup>5</sup> Remy, María Isabel. «Crecientes distancias entre la política nacional y la política regional». *Revista Argumentos*, año 4, n.º 5. Lima: IEP, 2010, pp. 1-9. Ver en: [goo.gl/g39HvQ](http://goo.gl/g39HvQ); Tanaka, Martín y Guilbert, Yamilé. «Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales». En: María Ana Rodríguez y Omar Coronel, eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2011; Muñoz, Paula y García, Andrea. «Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos». En: María Ana Rodríguez y Omar Coronel, eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2011.

<sup>6</sup> Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>7</sup> De Gramont, Diane. «Leaving Lima Behind? The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru». Tesis de grado. Massachusetts: Harvard, 2010; Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>8</sup> Muñoz, Paula; Monsalve, Martín; Guilbert, Yamilé; Guadalupe, César; y Torres, Javier. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y*

Por otro lado, el retroceso electoral de los partidos en las elecciones regionales y municipales desde el 2006 ha sido significativo. No solo el APRA pierde políticamente en este proceso. Hemos visto cómo incluso los partidos «nacionales» emergentes que obtienen un alto apoyo fuera de Lima en elecciones generales fracasan estrepitosamente en las subnacionales, tal como sucedió con el partido nacionalista en el 2006 y el 2014. De hecho, como han mostrado las politólogas<sup>9</sup>, Perú es uno de los tres países de América Latina en los que la incongruencia de la estructura de competencia entre el nivel nacional y subnacional es más alta. ¿Qué significa esto? Que a los partidos con representación en el Congreso les va muy mal en las elecciones subnacionales pues casi no obtienen victorias. Es así que los partidos muestran, de una elección subnacional a otra, su escasa capacidad siquiera para presentar candidaturas en todos los distritos electorales<sup>10</sup>.

Pero, ¿por qué ha sido tan difícil construir institucionalidad partidaria a nivel regional? De forma más general, ¿por qué hay tan poca organización política en el Perú? En la siguiente sección abordo estas preguntas a partir de la discusión de teorías que enfatizan cambios sistémicos en la competencia política, así como la importancia de la existencia de recursos materiales y logísticos para competir electoralmente, y quién los provee actualmente en el Perú.

---

*San Martín (2000-2013)*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2016. Ver en: [goo.gl/Aa2tSs](http://goo.gl/Aa2tSs)

<sup>9</sup> Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.). *Territorio y poder*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2014.

<sup>10</sup> Vergara, Alberto. «United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010». *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3 n.º 3. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2011, pp. 65-93.

## ¿Por qué hay tan poca organización política en el Perú?

¿Cómo se explica que la ingeniería institucional no haya podido lograr el fortalecimiento de los partidos o movimientos regionales en el Perú? La institucionalización de estrategias y tecnologías alternativas que permiten a los políticos ganar elecciones sin organizaciones partidarias<sup>11</sup>, así como la propia descentralización<sup>12</sup>, han hecho que el fortalecimiento o construcción de nuevas estructuras partidarias sea una empresa muy difícil de emprender en nuestro país. Más allá de las reglas electorales existentes, el contexto más amplio de incentivos y desincentivos que el sistema de competencia política institucionaliza informalmente, no promueve/premia la organización partidaria en general.

Desde el colapso del sistema de partidos acontecido a inicios de la década de los noventa durante el fujimorismo<sup>13</sup>, se inauguró una época de auge y creciente prestigio de los políticos y movimientos «independientes». Los vehículos electorales personalistas se volvieron la forma dominante y más efectiva para competir electoralmente a nivel nacional y municipal, en un contexto en el que las reglas electorales permitían la participación de listas de independientes en elecciones sin añadir más requisitos que

---

<sup>11</sup> Muñoz, Paula. «An informational theory of campaign clientelism». *Comparative Politics*, vol. 47, n.º 1. New York: City University of New York, 2014, pp. 79-98; Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio. «Why No Party Building in Peru?». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

<sup>12</sup> Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009; y «United by discord, divided by consensus: national and sub-national articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010». *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3 n.º 3. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2011, pp. 65-93; Muñoz, Paula y Dargent, Eduardo. «Patronage, Subnational Linkages, and Party-Building». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016

<sup>13</sup> Cameron, Maxwell. *Democracy and Authoritarianism in Peru*. New York: St. Martin's Press, 1994; Tanaka, Martín. *Los espejismos de la democracia*. Lima: IEP, 1998; Lynch, Nicolás. *Una tragedia sin héroes*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 1999.

las firmas. Progresivamente, las etiquetas partidarias pierden valor para ganar elecciones y se desprestigian cada vez más ante la ciudadanía gracias a la prédica antipartidos tradicionales de Fujimori.

Una vez iniciada la transición democrática luego de la caída del régimen autoritario, existió un consenso creciente entre los políticos, sociedad civil y académicos sobre la necesidad de implementar reformas institucionales para fortalecer la democracia y evitar que un régimen como el fujimontesinismo pudiera repetirse. Esto llevó a que entre el 2001 y el 2003 se tomaran medidas para, simultáneamente, fortalecer a los partidos, descentralizar el país y promover la participación ciudadana, sin considerar los posibles choques entre estos ideales ni ensamblar armónicamente dichas reformas<sup>14</sup>. Luego de una revisión de los resultados de estas medidas, que indicaban que no habían logrado fortalecer los partidos (como originalmente se tenía previsto), sino que los habían debilitado frente a las organizaciones locales y movimientos regionales<sup>15</sup>, se sucedieron una serie de reformas electorales buscando «corregir» los problemas del sistema electoral y el diseño de los gobiernos regionales. Entre estas reformas se pueden mencionar el establecimiento del umbral para acceder al Congreso, la separación de la elección de gobernadores y consejeros regionales, y la adopción de un sistema electoral uninominal para la elección de estos últimos, la inclusión de una cuota indígena y joven, la eliminación de nuevas elecciones de autoridades tras la aprobación de una revocatoria, la prohibición del reparto de dádivas durante las campañas, la prohibición de la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes, entre otras. Estas reformas

---

<sup>14</sup> Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

<sup>15</sup> Tanaka, Martín. *El sistema de partidos "realmente existente" en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2007. Ver en: [goo.gl/R5Vt3V](http://goo.gl/R5Vt3V); Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

parciales siguen impulsándose y normalmente anteceden a cada elección.

Algo que los reformadores (congresistas, expertos y autoridades electorales) normalmente no toman en cuenta es que independientemente de este cambio frecuente en las leyes electorales, a inicio de los 2000 los políticos ya habían institucionalizado estrategias informales para competir en elecciones y ganar sin estructuras partidarias, como el transfuguismo<sup>16</sup>, el clientelismo de campaña<sup>17</sup> y el empleo de otros substitutos partidarios como los medios de comunicación, recursos financieros privados y el empleo de operadores políticos para organizar las campañas<sup>18</sup>. Estas reglas informales son las que regulan efectivamente el comportamiento de los políticos. ¿A qué obedece la lógica de estas estrategias y cómo se relacionan con las reformas electorales?

Luego de la caída del sistema de partidos observamos políticos independientes compitiendo en un mercado electoral sin el respaldo de organizaciones partidarias que los provean de capital «administrativo»<sup>19</sup>, es decir, recursos materiales y logísticos necesarios para desplegar campañas electorales. Antes la estructura partidaria se encargaba (y asumía los costos) de la difusión de propaganda y proselitismo, organización de actividades de campaña dirigidas a diferentes sectores del electorado y la formación y despliegue de los personeros para defender el voto. En un nuevo contexto electoral sin partidos, los políticos deben suplir la ausencia

---

<sup>16</sup> Levitsky, Steven. «Peru: Challenges of a Democracy without Parties». En: Michael Shifter y Jorge I. Domínguez, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

<sup>17</sup> Muñoz, Paula. «An informational theory of campaign clientelism». *Comparative Politics*, vol. 47, n.º 1. New York: City University of New York, 2014, pp. 79-98.

<sup>18</sup> Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>19</sup> Hale, Henry. *Why Not Parties in Russia?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

de esta forma de organización política tradicional con otros medios, creando substitutos partidarios<sup>20</sup>.

En el Perú, los políticos recurren al uso de reglas informales de asociación entre independientes con la finalidad de sumar recursos financieros, logísticos y reputacionales para maximizar los alcances de sus campañas individuales y beneficiarse mutuamente del efecto de arrastre al lanzar un mayor número de candidaturas a los cargos en disputa; alianzas que normalmente se disuelven una vez concluida la elección. Esta forma de articulación informal de la oferta política es lo que Zavaleta llama «coaliciones de independientes»; las diferencia de los «partidos políticos», que son organizaciones colectivas duraderas. En las coaliciones de independientes las diferentes candidaturas son evaluadas como posibles aliados por su valor de competencia en el mercado electoral<sup>21</sup>, es decir, por qué capitales suman, cómo pueden ser una imagen pública con capacidad de arrastre electoral, recursos financieros, espacios en medios de comunicación, vínculos con organizaciones sociales, entre otras valoraciones.

La difusión de estas estrategias alternativas de competencia electoral debilita los incentivos para la construcción de organizaciones políticas tanto a nivel regional como nacional<sup>22</sup>. Los políticos peruanos han aprendido a que «pueden hacerla solos» y sin necesidad de invertir recursos y tiempo en la pesada tarea de construir un colectivo<sup>23</sup>. Esta lección se ve continuamente ratificada

---

<sup>20</sup> Hale, Henry. *Why Not Parties in Russia?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006; Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>21</sup> Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>22</sup> Levitsky, Steven. «Peru: Challenges of a Democracy without Parties». En: Michael Shifter y Jorge I. Domínguez, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

<sup>23</sup> Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio. «Why No Party Building in Peru?». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

porque la competencia electoral tiende a seleccionar a políticos que hacen uso efectivo de estas nuevas estrategias no partidarias, por lo que puede existir una lógica de trayectoria dependiente del colapso partidario<sup>24</sup>.

Dados el gran desprestigio de las etiquetas partidarias y la incapacidad de la mayoría de partidos nacionales para ofrecer algo concreto para la campaña a los candidatos locales (como recursos organizacionales, logísticos o financieros), estos resultan poco atractivos como una opción a la cual sumarse en las elecciones subnacionales, en las que los independientes regionales y locales prefieren sumarse y competir bajo una etiqueta regional porque ha demostrado pagar mejor electoralmente. Algo diferente sucede en las elecciones congresales, en las cuales los partidos sí retienen, de acuerdo a ley, el monopolio de la representación política: es un requisito postular con un grupo con inscripción formal como partido nacional.

De hecho, ante cada cambio de reglas electorales, estos políticos independientes y sus vehículos personalistas no hacen sino adaptarse a las nuevas exigencias, pero sin cambiar el fondo de su lógica de articulación temporal para la competencia política. Por ejemplo, cambios en la ley de partidos, como la disolución automática de las organizaciones de alcance local luego de culminado el proceso electoral, dieron incentivos para la progresiva consolidación electoral de los movimientos regionales (frente a partidos y organizaciones locales). Así pues, actualmente unirse en una lista de movimiento regional es la solución electoralmente más eficaz desde la perspectiva de los políticos en regiones.

Así, la desarticulación de la política regional y lo nacional se reproduce elección a elección sin que la lógica de asociación política temporal de individualidades cambie, y sin que el que los

---

<sup>24</sup> Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio. «Why No Party Building in Peru?». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

movimientos regionales ganen las elecciones regionales y locales signifique que tenemos «partidos» regionales organizados y fuertes. En otras palabras, las leyes cambian sin que el fondo cambie. Como hemos señalado, los movimientos regionales no son muy diferentes en términos organizativos a los partidos, que también improvisan coaliciones de independientes para las elecciones congresales. Es más, en las elecciones del 2014 parecía fortalecerse la convergencia hacia la desorganización política a nivel regional, incluso en regiones como San Martín y Piura que antes destacaban en este mar de precariedad por estar representadas desde organizaciones políticas más organizadas<sup>25</sup>.

Además de los ya consabidos problemas de representación una vez que los políticos elegidos ocupan sus cargos — como la ausencia de canales efectivos de comunicación con sus electores, su escasa capacidad de coordinar con otros políticos para la toma de decisiones o la defensa de intereses individuales o particularistas —, la institucionalización de estas lógicas y estrategias informales de competencia electoral resulta también en la reproducción de la fragmentación de la política. Como explicaré a continuación, esto se debe en parte a que los políticos locales encuentran incentivos para continuar participando en la competencia electoral a pesar de lo competitiva que es esta. En efecto, otros factores, entre legados histórico-institucionales y cambios exógenos, favorecen la multiplicación de la oferta política en este contexto político poco organizado y fragmentado.

---

<sup>25</sup> Muñoz, Paula; Monsalve, Martín; Guilbert, Yamilé; Guadalupe, César; y Torres, Javier. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2016. Ver en: [goo.gl/Aa2tSs](http://goo.gl/Aa2tSs)

## Problemas en la calidad de la democracia subnacional

Como hemos visto, la mayoría de actores políticos regionales no están realmente interesados en formar organizaciones políticas duraderas que sean reales proyectos colectivos y que propongan alternativas de desarrollo regional. No obstante, los espacios regionales sí despiertan mucho entusiasmo, reflejado en la multiplicación de candidaturas y creación continua de nuevos movimientos (o etiquetas) regionales. Pero el sistema de competencia política existente atrae crecientemente a políticos ambiciosos, con horizontes temporales muy cortos y con intereses «pequeños» (o incluso de pequeño grupo).

Para comprender por qué este tipo de actores se sienten crecientemente atraídos a la política regional y local hoy, es importante entender el contexto estructural e institucional de los años 2000. En primer lugar, luego de que se lanza el nuevo proceso de descentralización, la subida progresiva del precio de los *commodities* a nivel internacional produce un *boom* fiscal inesperado que alimenta el sostenido crecimiento económico peruano por varios años. La subida del precio de los minerales y otros recursos no renovables como el petróleo y el gas favorece particularmente a los gobiernos regionales y municipales. Como parte del impulso descentralizador, cuando los ingresos por recaudación del impuesto a la renta a empresas del sector energía y minas eran aún bajos, el Congreso crea la figura del canon minero y luego el gasífero. Más adelante incluso incrementa el porcentaje de recursos recaudados a ser transferidos a los gobiernos subnacionales productores, esperando con ello reducir las tensiones y conflictos sociales generados en torno a proyectos de inversión, sin prever la posible ocurrencia de un *boom* minero<sup>26</sup>. Estas nuevas reformas institucionales generan un inesperado incremento presupuestal exponencial en los gobiernos

---

<sup>26</sup> Arellano, Javier. «Minería y conflicto en el Perú». En: Anthony Bebbington, ed. *Industrias extractivas*. Lima: IEP, 2013.

municipales productores y sus gobiernos regionales. Pero la reactivación económica asociada a la inversión incrementa también la recaudación fiscal en general y con ello de igual modo los recursos que las municipalidades y gobiernos regionales reciben como transferencias del gobierno central. Al resultar en arcas fiscales llenas, el *boom* minero inesperado incrementa los incentivos de actores ambiciosos por llegar al poder subnacional, incluyendo aspirantes políticos interesados en el manejo de recursos públicos como botín.

En segundo lugar, este *boom* minero y el crecimiento económico que favorece no es acompañado por un proceso de fortalecimiento de capacidad estatal. Los nuevos gobiernos regionales y las municipalidades contaban con un bajo nivel de formación de su capital humano, no siendo acompañadas de un adecuado servicio de asesoría técnica y servicios de capacitación. Al mismo tiempo, instituciones de nivel nacional clave para el control horizontal, como lo son el Sistema Nacional de Control y las instituciones del sistema de administración de justicia, tampoco se fortalecen, al tiempo que la consolidación de redes tecnocráticas prioriza la ejecución presupuestal como principal criterio de evaluación de la gestión pública. En otras palabras, los recursos disponibles a nivel de los gobiernos subnacionales crecen notablemente sin que las instituciones de control y sanción del delito se fortalezcan.

En tercer lugar, en este contexto de bonanza económica, las campañas electorales se encarecen progresivamente, conforme más políticos ambiciosos y cortoplacistas compiten por controlar el ansiado botín regional y local. Sin contar con el apoyo logístico de organizaciones partidarias, los políticos independientes siguen recurriendo a la formación de coaliciones electorales para competir electoralmente. Pero una de las estrategias de movilización electoral que más se difunde a nivel subnacional en estos años es el clientelismo de campaña<sup>27</sup>. Políticos que no cuentan con vínculos

---

<sup>27</sup> Muñoz, Paula. *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

permanentes con los electores a los que cortejan, dada la inexistencia de organizaciones partidarias, recurren crecientemente a esta forma de clientelismo de corto plazo para atraer particularmente a votantes pobres a sus actividades de campaña. Para ello reparten diversos tipos de regalos (como víveres, polos, gorros, materiales de construcción, etc.) a aquellas personas que asisten a sus actividades proselitistas, a cambio de su participación. Esto lo hacen con un doble propósito: por un lado, contar con mítines llenos de gente los ayuda a proyectar una imagen de viabilidad electoral y ser señalados como candidatos con posibilidades de ganar entre votantes, potenciales donantes de campaña y medios de comunicación; de otro lado, al no contar con otras formas de llegar y capturar la elección de votantes pobres, una apetecible mayoría del electorado en varias plazas les permite intentar persuadir a estos votantes indiferentes de sus buenas cualidades personales y su deseabilidad como candidatos, así como de hacer promesas particularizadas de futuras obras y proyectos a bolsones electorales específicos. Los que logran posicionarse a través de la reiteración de esta estrategia como candidatos «punteros» recibirán cada vez más donaciones de campaña de empresarios locales interesados en entablar vínculos con potenciales autoridades. Esta forma de clientelismo tiene la ventaja de ser relativamente «barata» en comparación a otras estrategias electorales, como la compra de propaganda en medios — de hecho, se financia mayoritariamente con recursos privados de los propios candidatos y vía donaciones de campaña — y de no requerir organización previa para ser implementada.

Así, una vez culminada la campaña electoral, los candidatos ganadores creen que la estrategia que les permitió ganar sin organización propia puede ser replicada, por lo que no se interesan en invertir tiempo y recursos para construir una. Como gobernantes recurren mayoritariamente a la construcción de pequeñas obras de infraestructura esperando con ello asentar su legitimidad

en la ciudadanía en base a resultados («hace obra»). Pero este «obrismo»<sup>28</sup> es atractivo para los gobernantes porque permite también seguir simultáneamente otras estrategias<sup>29</sup>. Por un lado, la adjudicación y construcción de obras ofrecen incontables oportunidades para incurrir en actos de corrupción y así sacar su «tajada» personal para recuperar la inversión hecha en campaña; por otro lado, permite a los gobernantes elegidos pagar los favores de campaña a sus generosos donantes a través de la figura del diezmo (direccionamiento de contrataciones a cambio de coimas) y mantener posibles aliados para el futuro.

En síntesis, con mayores recursos en las arcas fiscales, precario control institucional, elecciones competitivas y caras, y altas probabilidades de garantizar la impunidad, la corrupción se extiende e institucionaliza a nivel subnacional.

Pero, además de la corrupción, un problema preocupante en este contexto es la creciente presencia e influencia política de actores económicos informales e ilegales en regiones. Por un lado, candidatos ambiciosos en busca de recursos para financiar sus costosas campañas no dudan en recibir fondos de diversos donantes, incluso de reputación dudosa. Por otro lado, la existencia misma de recursos fiscales y de poder político, luego de la transferencia de competencias con la descentralización, atrae a grupos de interés ilegales que buscan controlar directamente el poder regional o local como una forma de garantizar o extender su negocio y poder. Acceder a los gobiernos permite a estos grupos, más allá de contar con recursos adicionales vía formas más comunes de corrupción, utilizar el poder político para controlar la otorgación de permisos a actividades económicas rentables como la minería artesanal o

---

<sup>28</sup> Muñoz, Paula. «Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja accountability democrática en Perú». En: Jorge Aragón, ed. *Participación, competencia y representación política*. Lima: IEP - JNE - Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2016, pp. 159-178.

<sup>29</sup> Muñoz, Paula. *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

la tala; organizar negocios ilícitos como el tráfico de terrenos y el cobro de cupos; asegurar la falta de regulación y monitoreo de actividades ilegales como el narcotráfico; garantizar la impunidad a través de compra de contactos en las instituciones de control, investigación y sanción del delito; así como boicotear a posibles rivales económicos y aspirantes al poder.

De hecho, un efecto no esperado (pero común) de la descentralización en otros países de la región es precisamente la captura de los gobiernos por grupos de poder local, incluyendo actores políticos no democráticos y organizaciones económicas ilegales. Así, este nuevo espacio regional signado por la fragmentación y desarticulación política facilita también que se siga incrementando la penetración de intereses ilegales en el sistema político.

Entonces, tomados en conjunto, estos otros factores contextuales explican por qué los espacios subnacionales sí generan un entusiasmo y participación política creciente, pero no mayoritariamente de los actores virtuosos, democráticos, que los reformadores esperaban y todos deseáramos encontrar.

\*\*\*

En síntesis, el espacio político regional sí genera entusiasmo, aunque sin las consecuencias democratizadoras que se esperaban. Esto se puede entender por la institucionalización de estrategias políticas alternativas entre políticos independientes. Esto resulta en la presencia de instituciones informales que interactúan (median) con los incentivos otorgados por las reformas institucionales emprendidas. Otros factores, como los legados de débil capacidad estatal y el *boom* fiscal, acentúan tanto estos comportamientos políticos alternativos institucionalizados como el interés de actores ambiciosos e ilegales de involucrarse en la política subnacional.