



Reglas electorales, representación y gobiernos locales

Miguel Jaramillo
Elsa Bardález

Motivación

Gama amplia de problemas en gobiernos sub-nacionales /
municipales

| Democracia y política local | Gestión municipal |
|--|---|
| <p>Inestabilidad y volatilidad políticas</p> <p>Fragmentación - Proliferación de grupos políticos</p> <p>Limitada canalización de intereses</p> <p>Conflictividad y confrontacionalidad de demandas políticas o sociales</p> | <p>Ineficiencia: poco gasto ejecutado</p> <p>Ineficacia: calidad deficiente de gasto / inversión</p> <p>Corrupción y clientelismo</p> |

Motivación, 2

Debilidad institucional de gobiernos subnacionales

- Expresa disfuncionalidad en el sistema político-democrático:

Involucra democracia y gestión pública

- Ligada a formas de exclusión de ciudadanos
 - *Involucra o encubre situaciones de exclusión de ciudadanos*

Contexto: Bajo respaldo electoral de gobiernos municipales

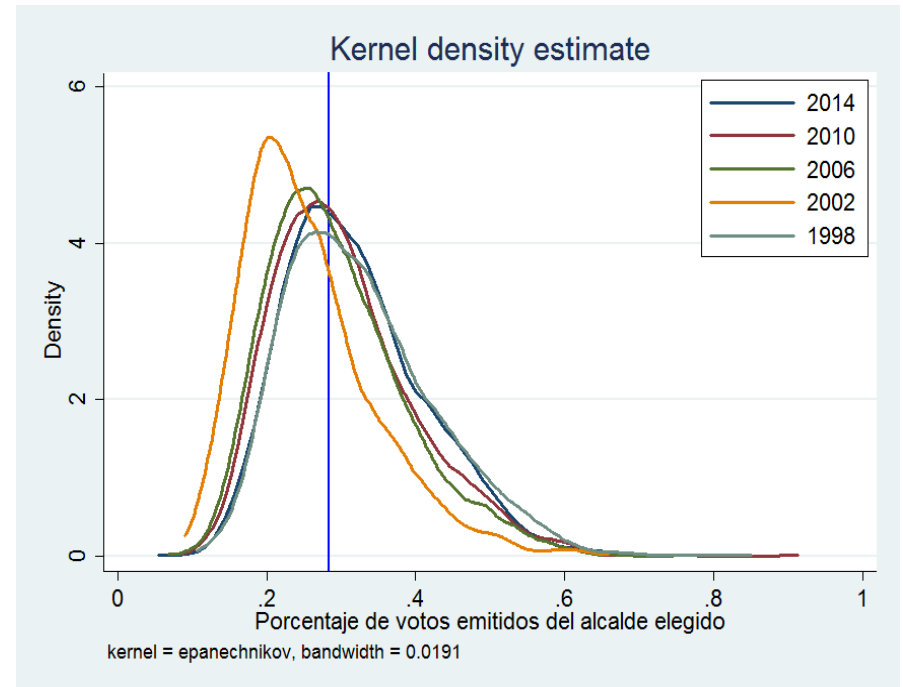
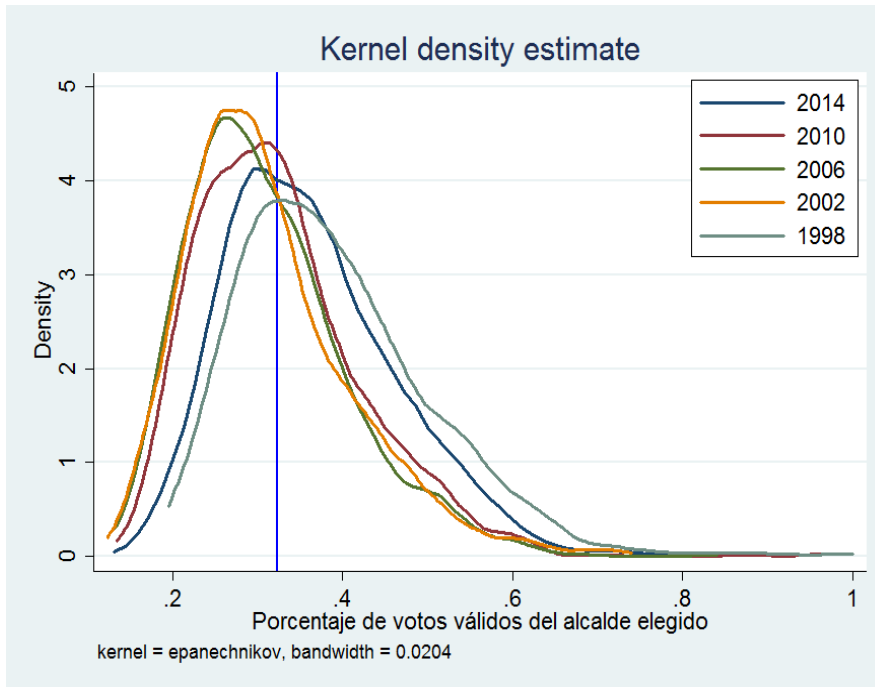
Reglas de elección a municipalidad:

- Se llega a alcalde con cualquier mayoría de votos.
- Asientos en Concejo Municipal (n):
$$\text{Ganador} = 50\% + 1$$
- Cifra repartidora para representación proporcional entre los demás (hasta n)

Es un sistema electoral de **pluralidad con premio a la mayoría**

Contexto: Bajo respaldo electoral de gobiernos municipales

Distribución de porcentaje de votos al ganador



En las últimas elecciones (2014), 28% (13%) de alcaldes fueron elegidos con menos de 25% de los votos emitidos (válidos).

Objetivo del Estudio

- Analizar los efectos de la regla electoral que otorga premio a la mayoría en dos ámbitos:
 - Dinámica política local, revocatorias y reelecciones
 - Gestión municipal: ejecución presupuestal y acceso a incentivos municipales

Metodología

- Enfoque cuantitativo: se usan datos de los procesos electorales desde 1982 en adelante e información socioeconómica a nivel de distrito para establecer relación entre la regla electoral de premio a la mayoría y:
 - Probabilidad de revocatoria
 - Probabilidad de reelección
 - Capacidad de ejecución y acceso a incentivos municipales (cumplimiento de metas)
- Usamos dos variables para capturar efectos de la regla: representación en el concejo y la brecha entre ésta y el respaldo popular.

Metodología

- Enfoque cualitativo:

Estudios de caso: 8 municipalidades

Una fenomenología de los procesos políticos y de gestión municipal

- Criterios de selección

- Votación 2014: -Alta: 3 casos -Media: 2 casos -Baja: 3 casos (1 cap. Prov.)
- Pob > 4,000 hb. • Región: - 3 costa (1 sierra/Dpt. costa) - 3 sierra -1 selva
 - 3 ~ Rural

- Métodos de recojo de información

- Entrevistas individuales y grupales
- Examen cualitativo de estadísticas, resultados econométricos y revisión documentaria.

- Revisión de literatura:

- Información de contexto local y general (teoría, casos)

Metodología

- Enfoque cualitativo: Recajo directo de información

| Entrevistas: Tipo | Entrevistados | Observación |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• En profundidad• Semi-estructuradas• Grupales | <ul style="list-style-type: none">• Alcalde y regidores oficialistas<ul style="list-style-type: none">• Regidores de oposición• Funcionarios municipales<ul style="list-style-type: none">• Sub-prefectos• Partidos y agrupaciones políticas locales• Representantes de instituciones estatales y asociaciones civiles principales; prensa• Funcionarios y actores políticos provinciales y regionales | <p>No formal.</p> <p>Interés: clima institucional, relaciones entre funcionarios, concejo; características de funciones.</p> <p>Conversaciones no estructuradas con ciudadanos (contexto, gestión, clima social)</p> |

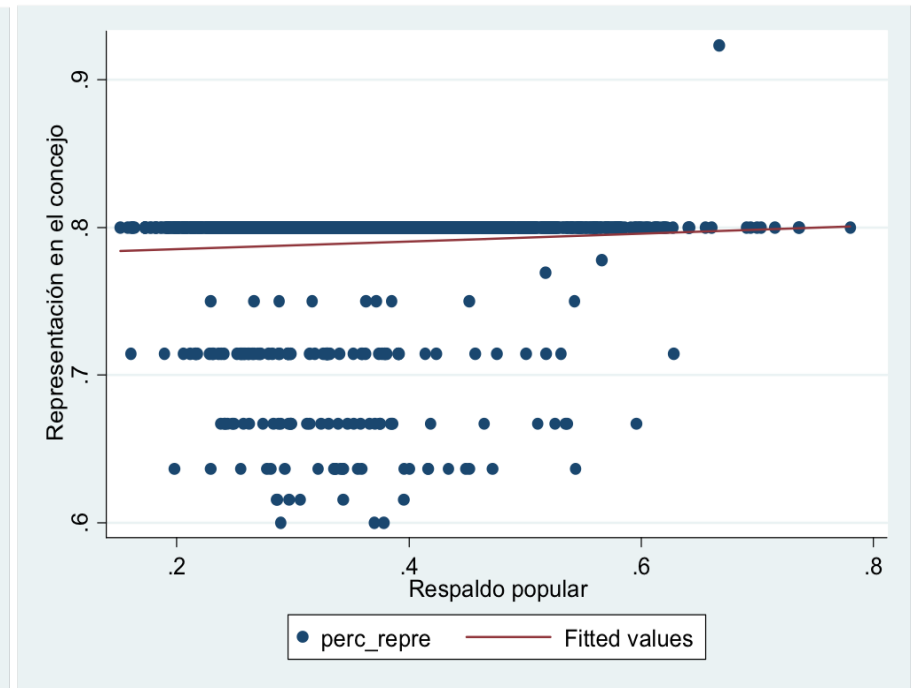
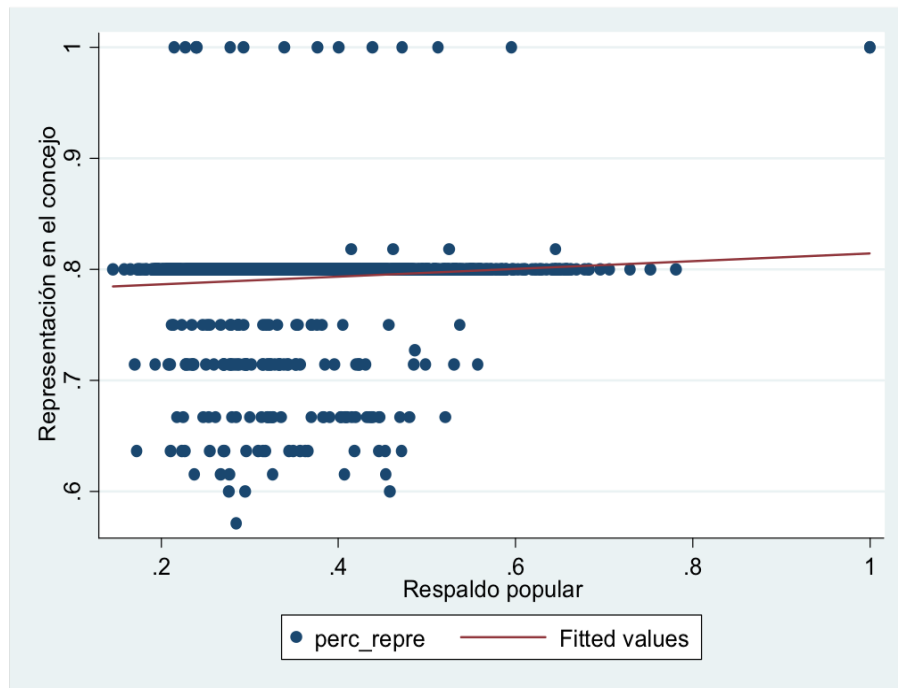


Enfoque cuantitativo

Enfoque

- Se explota la brecha entre respaldo popular y representación.

Porcentaje de Representación vs Porcentaje de respaldo 2010, 2014



Modelo

- Planteamos un modelo de inferencia con la siguiente forma:

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

donde Y es la variable resultado, los sub-índices i, r y t indican, respectivamente, municipio, región y año electoral,

X es un vector de características socio-demográficas y políticas de los municipios que usamos como controles,

B, la variable de interés, captura la distorsión que causa la regla, a saber, la brecha entre la representación en el concejo del partido ganador y el porcentaje de votos obtenidos por el alcalde,

δ es el parámetro de interés,

t = 1998, 2002, 2006, 2010, 2014

Efectos fijos a 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.

VARIABLES DE CONTROL

- Dentro de nuestras regresiones controlamos por los siguientes factores:
 - Número de agrupaciones que participaron en la elección del alcalde
 - Porcentaje de ausentismo en el proceso electoral
 - Tamaño de la población
 - Distrito urbano/rural
 - Altura promedio del distrito
 - Varianza de altitud del distrito.

Fuentes de información

- Se han usado diversas bases de datos:
 - Resultados electorales, ONPE
 - Revocatorias y reelección, Jurado Nacional de Elecciones y ONPE.
 - Ejecución presupuestal y composición del gasto público, de SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.
 - Para los incentivos municipales, del Programa de Modernización Municipal, MEF.



RESULTADOS CUANTITATIVOS

Reelección

- Porcentaje de representación en el Concejo está correlacionado negativamente a la probabilidad de ser reelecto, mientras que, como se esperaría, el respaldo popular se asocia positivamente con la probabilidad de ser reelecto.
- La brecha entre respaldo y representación correlaciona negativamente con la probabilidad de reelección. Esto, mientras más grande el premio a la mayoría menor probabilidad de reelección.
- Si medimos este efecto, el alcalde promedio beneficiado por la regla tiene un castigo de 22 puntos porcentuales ($=0.5*44$) en su probabilidad de ser reelegido.

Reelección

| ECUACION | VARIABLES | Efecto | | |
|------------|------------------------------|------------------------|-----------------------|----------|
| | | Dos variables | Una variables | marginal |
| | | (1) | (2) | (3) |
| Reelección | Porcentaje de representación | -0.000131 (0.00412) | - | - |
| | Respaldo popular | 0.0272 (0.00222) | - | - |
| | Brecha | - | -0.0201 (0.00182) | -0.00500 |
| | Número de agrupaciones | 0.0605 (0.0111) | 0.0416 (0.0106) | - |
| | % Ausentismo | -0.00692 (0.00320) | -0.00571 (0.00317) | - |
| | Ln_Población | -0.0603 (0.0207) | -0.0830 (0.0201) | - |
| | Constante | -1.894 (0.425) | 0.169 (0.193) | - |
| | Observaciones | 6,480 | 6,480 | |
| | Número de distritos | 1,644 | 1,644 | |

*Desviación estándar entre paréntesis.

Revocatorias

- En el caso del alcalde/regidores, la probabilidad de que se les intente revocar correlaciona positivamente con la representación y negativamente con el respaldo. La brecha entre respaldo y representación correlaciona positivamente con la probabilidad de revocatoria.
- Así, mientras mayor la brecha entre votos y representación, mayor la probabilidad de revocatoria.
 - Para el alcalde el efecto es de 18.4 puntos porcentuales (pp) adicionales en la probabilidad de ser sometido a revocatoria y 9.6 pp de ser efectivamente revocado.
 - Para los regidores los efectos son de 20 y 12 pp, respectivamente.

Revocatorias de alcaldes

| VARIABLES | Se intentó revocar al alcalde | | Se revocó al alcalde | | Se intentó revocar a un regidor | | Se revocó a un regidor | |
|------------------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) |
| Porcentaje de representación | 0.0130 (0.00584) | | 0.0407 (0.0149) | | 0.0300 (0.00793) | | 0.0515 (0.0144) | |
| Respaldo popular | -0.0266 (0.00305) | | -0.0302 (0.00471) | | -0.0274 (0.00316) | | -0.0322 (0.00448) | |
| Brecha | | 0.0235 (0.00261) | | 0.0312 (0.00447) | | 0.0279 (0.00284) | | 0.0339 (0.00431) |
| Número de agrupaciones | -0.0337 (0.0139) | -0.0265 (0.0134) | -0.0180 (0.0191) | -0.0205 (0.0187) | -0.0354 (0.0141) | -0.0364 (0.0137) | -0.0391 (0.0187) | -0.0436 (0.0184) |
| % Ausentismo | -0.0153 (0.00405) | -0.0155 (0.00404) | -0.00934 (0.00658) | -0.00926 (0.00658) | -0.0130 (0.00425) | -0.0130 (0.00425) | -0.0134 (0.00668) | -0.0132 (0.00669) |
| Ln_Población | -0.311 (0.0298) | -0.304 (0.0296) | -0.155 (0.0398) | -0.161 (0.0389) | -0.248 (0.0305) | -0.249 (0.0300) | -0.190 (0.0391) | -0.199 (0.0382) |
| Constante | 1.181 (0.580) | 0.160 (0.272) | -3.205 (1.314) | -2.362 (0.399) | -0.912 (0.742) | -0.713 (0.286) | -4.146 (1.268) | -2.596 (0.414) |
| Observaciones | 6,496 | 6,496 | 6,496 | 6,496 | 6,496 | 6,496 | 6,496 | 6,496 |
| Número de distritos | 1,644 | 1,644 | 1,644 | 1,644 | 1,644 | 1,644 | 1,644 | 1,644 |

*Desviación estándar entre paréntesis.

Gestión Municipal

- Mientras mayor distorsión (brecha) genera la regla electoral, menor es la efectividad en la ejecución del alcalde electo.
- Sin embargo, este efecto estimado es muy pequeño. Para cada uno de los primeros tres años de gestión, el efecto promedio es de una reducción de 4.4pp en el porcentaje de ejecución.

Gestión Municipal

| VARIABLES | 1er año de gestión | | 2do año de gestión | | 3er año de gestión | | 4to año de gestión | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) |
| Porcentaje de representación | -0.191 (0.162) | | -0.164 (0.0732) | | -0.198 (0.0683) | | -0.0640 (0.0724) | |
| Respaldo popular | 0.0849 (0.0662) | | 0.125 (0.0318) | | 0.0759 (0.0296) | | 0.0393 (0.0314) | |
| Brecha | | -0.101 (0.0602) | | -0.131 (0.0288) | | -0.0963 (0.0268) | | -0.0434 (0.0284) |
| Alcalde reelecto | 0.319 (1.350) | 0.283 (1.349) | 1.055 (0.638) | 1.037 (0.637) | -0.384 (0.595) | -0.439 (0.594) | 0.496 (0.631) | 0.485 (0.630) |
| Número de agrupaciones | -0.0731 (0.310) | -0.0204 (0.297) | 0.329 (0.150) | 0.350 (0.143) | 0.0587 (0.140) | 0.125 (0.134) | 0.180 (0.148) | 0.194 (0.142) |
| % Ausentismo | -0.274 (0.131) | -0.277 (0.131) | -0.114 (0.0643) | -0.115 (0.0642) | -0.0866 (0.0599) | -0.0909 (0.0599) | -0.0766 (0.0635) | -0.0775 (0.0634) |
| Ln_Población | 2.355 (0.626) | 2.465 (0.598) | -1.584 (0.295) | -1.545 (0.284) | -0.996 (0.275) | -0.874 (0.265) | -0.891 (0.292) | -0.866 (0.281) |
| Constante | 67.10 (15.87) | 58.30 (5.637) | 101.4 (7.188) | 98.21 (2.691) | 103.8 (6.699) | 93.73 (2.508) | 94.00 (7.102) | 91.97 (2.658) |
| Observaciones | 4,905 | 4,905 | 3,268 | 3,268 | 3,268 | 3,268 | 3,268 | 3,268 |
| R2 | 0.060 | 0.060 | 0.151 | 0.151 | 0.141 | 0.140 | 0.046 | 0.046 |
| Número de periodos | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |

*Desviación estándar entre paréntesis.

Incentivo Municipal

- No se identifica una relación sistemática entre nuestras variables de interés y el acceso a incentivos municipales.

Incentivo Municipal

| VARIABLES | Gestiones del 2006-2010 | | Gestiones del 2010-2014 | | | |
|------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | Cuarto año | | Primer año | | Segundo año | |
| | (1) | (2) | (1) | (2) | (1) | (2) |
| Porcentaje de representación | -0.133 (0.109) | | 0.213 (0.129) | | 0.209 (0.106) | |
| Respaldo popular | 0.0180 (0.0466) | | -0.00298 (0.0499) | | 0.0111 (0.0414) | |
| Brecha | | -0.0362 (0.0427) | | 0.0332 (0.0457) | | 0.0210 (0.0378) |
| Alcalde reelecto | -0.336 (0.922) | -0.388 (0.920) | 4.436 (1.024) | 4.446 (1.024) | 0.450 (0.852) | 0.461 (0.852) |
| Número de agrupaciones | -0.410 (0.214) | -0.351 (0.205) | -0.470 (0.226) | -0.574 (0.215) | -0.247 (0.187) | -0.358 (0.178) |
| % de ausentismo | 0.0357 (0.0852) | 0.0338 (0.0852) | 0.0422 (0.0882) | 0.0489 (0.0881) | 0.0520 (0.0725) | 0.0591 (0.0724) |
| LN_Población | 2.969 (0.487) | 3.081 (0.473) | 1.822 (0.516) | 1.575 (0.489) | 2.068 (0.424) | 1.811 (0.401) |
| Constante | 108.7 (21.08) | 98.60 (18.29) | 25.71 (16.32) | 43.26 (11.37) | 39.92 (13.43) | 58.27 (9.310) |
| Observaciones | 3,264 | 3,264 | 3,275 | 3,275 | 3,275 | 3,275 |
| Número de distritos | 1,638 | 1,638 | 1,638 | 1,638 | 1,638 | 1,638 |

*Desviación estándar entre paréntesis.

En resumen...

- **VARIABLES POLÍTICAS**
 - Mientras mayor distorsión produce la regla *vis-à-vis* representación proporcional menor es la probabilidad de que el alcalde sea reelegido y mayor la probabilidad de que sea revocado.
- **VARIABLES DE GESTIÓN**
 - Efectos negativos, aunque pequeños sobre capacidad de ejecución.
 - No se identifican efectos sobre acceso a incentivos municipales.



ACERCAMIENTO CUALITATIVO

Municipios-Caso: caracterización

- Brecha Voto válido y Representación CM: Por grupos, ordenados descendentemente con votación de 74% a 19%
 - Para Elías Soplín Vargas (San Martín), la menor brecha: 21.26%.
 - Para Santa Rosa (Puno), la mayor: 56.94%
 - Ilave: Capital de provincia. Voto = 11.5% Diferencial = 48.4%
- Reelección: en los 3 distritos con mayor votación, hubo reelección; en los de menor votación, no.

Municipios-Caso: caracterización

| Casos: localidades | | | | % Votos válidos | Brecha ⁽¹⁾ (diferencial voto válido y representación en CM) | Reelección | |
|--------------------|-------------|-----------|---------------------|-----------------|--|------------|----------|
| Nº | Dpto. | Provincia | Distrito | | | 2014 | Promedio |
| 1 | San Martín | Rioja | Elías Soplín Vargas | 73.59% | 21.26% | Sí | 3 |
| 2 | Piura | Morropón | Santo Domingo | 71.55% | 31.54% | Sí | 2 |
| 3 | Lima | Lima | Villa El Salvador | 66.74% | 34.07% | Sí** | 2 |
| 4 | Cajamarca | Chota | Llama | 32.70% | 49.79% | No | 0 |
| 5 | La Libertad | Ascope | Razuri | 31.34% | 44.21% | Sí | 3** |
| 6 | Junín | Huancayo | Quilcas | 18.22% | 53.05% | No | 0 |
| 7 | Puno | Melgar | Santa Rosa | 18.71% | 56.94% | No | 1** |
| 8 | Puno* | El Collao | Ilave* | 11.51% | 48.41% | No | 0 |

(1) El promedio simple de la brecha para todas las municipalidades distritales entre 2002 y 2014 es 44.52 puntos porcentuales; para cada año es como sigue: 2002: 48.059%; 2006: 44.269%; 2010: 43.015%; 2014: 42.73%.

* Distrito de. Capital de Provincia

** Hubo reelección de candidato con gestión intermedia de otro alcalde

Municipios-Caso: caracterización

| Casos: Localidades | | Característica | Razonamiento votación | Clima predominante CJM - S | Aprobación |
|-----------------------|---------------------|--|--|--|--|
| N | Distrito | | | | |
| 1 | Elías Soplin Vargas | Política sostenida sobre religión; voto es exhortado por iglesia como revelación. No feligreses al margen; sin opción de competir. Oposición en modo de baja intensidad. Desde 2007, brecha en descenso: de 25% a 6.4% | 9x% de población es de iglesia evangélica pentecostés. | <ul style="list-style-type: none"> • Concejo -C: Conciliación • Sociedad - S: desaliento y reclamo de minorías | Población respalda a alcalde y su gestión, pese a procesos judiciales por corrupción. |
| 2 | Santo Domingo | Cierta “des-izquierdización”: Pasado de izquierda – Presup. Particip. Presente gerencial / pragmático (alcalde). Un espíritu de concierto democrático subsiste de la experiencia. | Aceptación de gestión anterior de alcalde. | <ul style="list-style-type: none"> • C: Conciliación • S: Aprobación | Población respalda gestión del alcalde |
| 3 | Villa El Salvador | “Des-izquierdización”: hastío de política tradicional de izquierda. Alcalde empresarial innovador da obras, con gestión poco transparente | Aceptación de gestión anterior de alcalde. | <ul style="list-style-type: none"> • C: Relativa conciliación • S: Rival contencioso | Población respalda gestión del alcalde, pese a casos legales. Movilización de grupos opositores. |
| 4 | Llama | Transición violenta. Reportes sobre mercantilización de la política y gestión. | Ingeniero que promete obras. Acusaciones de comprar votos golondrinos | <ul style="list-style-type: none"> • C: Relativa conciliación • S: Aprobación relativa + reclamo por transparencia | Crítica en compás de espera: reclamo por licitaciones oscuras y por viajes a Lima, pero expectativa por obras de enverguradura |
| 5 | Razuri | APRA tiene Rázuri pero es minoría en provincia y región (APP y FP). Percepción aprista de dislocación respecto a líderes centrales (Lima) Brecha 2014: de 32% a 49% | Popularidad de alcaldesa aprista resiste oposición de organizaciones e individuos que hacían campaña de dádivas. | <ul style="list-style-type: none"> • C: Relativa conciliación • S: Aprobación relativa + Rival contencioso | Bolsillos de oposición. Aprismo es fuerte y alcaldesa tiene prestigio como profesora |
| 6 | Quilcas | Expectativa por gestión de alcalde joven que viene, a vista de la población, demorando en realización de obras de enverguradura (como anteriores alcaldes) Brecha 2014: de 46% a 62% | Alcalde joven, confianza en nuevas caras para la política, con nuevas ideas | <ul style="list-style-type: none"> • C: Contención • S: Expectativa por gestión + desaliento | Población inconforme, por falta de experiencia de alcalde y falta de soporte técnico para la gestión. |
| 7 | Santa Rosa | Alta fragmentación política y atomización de agrupaciones. Brecha 2014: de 55% a 61% | Alcalde elegido con proceso electoral convulsionado. Acusaciones de votos golondrinos. | <ul style="list-style-type: none"> • C: Conciliación • S: Rival contencioso + reclamo de oposición | Baja aprobación por grupo opositor grande y fragmentación política |
| 8 | Ilave* | Conflictividad de opositores; acusaciones. Experiencia de asesinato de alcalde Cirilo Robles (2004) tiene efecto moderador. Brecha en ascenso de 46% a 55% | Economista de profesión con experiencia en gestión. Repartición de dádivas. | <ul style="list-style-type: none"> • C: Contención • S: Oposición crítica + rival contencioso | Población desconfía de gestión, por corrupción, pero dejan gobernar por caso Robles. |

Marco Conceptual

Una noción clave para la interpretación

La regla del premio a la mayoría tiene importancia substancial:

- Una gobierno elegido comporta una estructura de representación que se ejerce a través del ejercicio de gobierno.
- Es fuente principal de esa configuración representacional-gubernamental y de las combinaciones representacionales -de poder- locales que se dan empíricamente bajo su manto.

Municipios-Caso

Plano político

- Brecha respaldo-representación en concejo van de la mano.
- Reelección se da en los casos de alto respaldo y 1 de medio.
- En proclividad a inestabilidad política: no hubo revocatorias.
 - Hay más intentos fallidos y acciones de beligerancia política en localidades con mayor brecha.

Plano de gestión municipal

- Gran variabilidad - moderadas diferencias entre casos
 - PERO: Mayor parte del tiempo, en ejecución del gasto e incentivo municipal, casos de alto respaldo se sitúan con mejores resultados que los de bajo respaldo

Efecto estadístico asociado a la regla del premio a la mayoría se combina con especificidad política (histórica) local. Condiciones locales tienen un rol explicativo

Fisionomía de Municipios-Caso: Municipio y gestión

Estilo variado de gestión municipal – combina escenarios

- Escenario verticalista y “alcaldista” es común.
- Variada fluidez entre alcalde y aparato de gestión:
 - Mayor en municipios de más capacidad
 - Variado peso de lo institucional: a veces el alcalde articula su función más orgánicamente con aparato de gestión; a veces el aparato separado y a veces sometido al alcalde
- Cómo, y cuán bien funciona y produce resultados, usualmente se asocian a contar con experiencia previa de personal o incorporar gente que conoce el quehacer municipal.

Gestión e implementación del gasto

- En la práctica, no siempre en función del PDLC.
- En inversiones mayores, con SNIP, presupuesto solo suele cubrir costo de perfil del proyecto. Municipio debe gestionar más fondos y/o ejecutar en otro año presupuestal.
- Surge esquema de recurrentes viajes del alcalde a Lima (o capital de región) por gestiones para financiamiento o trámites. Despierta críticas

Fisionomía de Municipios-Caso: Municipio y gestión

Gestión e implementación del gasto

- Presupuesto Participativo: Usualmente pequeño; no siempre potencial de desarrollo.
 - Asignación muchas veces prefigurada en municipio; a veces es más “conformidad” de actores sociales; otras, más definición conjunta.
 - Si se distribuye entre los muchos segmentos sociales, cada proyecto tiene menos envergadura. A veces es de alcance común.
 - Grupos o dirigentes de más activismo tienen incidencia en municipio. A veces inciden por cercanía al alcalde o a regidor clave. Otros no participan por apatía o decepción.
- Políticas y decisiones usualmente las maneja el propio alcalde.
- Recursos humanos: Alta rotación (hasta cada 2 meses): más en empleo temporal y de menor nivel, pero también en funciones de rango más alto.
 - Es común recurso al régimen CAS y tener más allá del tope legal de 5% de empleados de confianza.
 - Casos de personal técnico (incluso gerentes) que no calzan en perfil requerido para un cargo y cuya permanencia depende del alcalde

Fisionomía de Municipios-Caso: Municipio y gestión

Corrupción e inconducta en la gestión municipal

- Reportes recurrentes de ello.
- En municipios-caso: 5 con investigaciones formales o procesos legales abiertos a alcaldes de gestiones actuales o recientes.
 - En *todos*, se dan acusaciones contra la gestión presente o pasada, por peculado, apropiación, corrupción, etc.; sobre todo, en conexión con **obras**.
- Mecanismos más comunes:
 - Sobrevaloración de obras o servicios contratados; creación o colusión con empresas para ganar licitaciones; pagos irregulares a supervisores de obra o de arbitrajes para obtener resultados favorables o evadir los negativos.
 - Ejecución incompleta de obras o servicios que fraudulentamente se registra como culminados;
 - Patronazgo: favoritismo, clientelismo, nepotismo
- Fuera de lo que pueda ser intencional, hay inductores, actores-cómplice o extorsionadores:
 - A veces agentes externos se aprovechan del municipio, sobre todo cuando la capacidades profesional (técnicas y/o legales-procedimentales)
- Figura del "diezmo":
 - Sería cobrado en trámites y procesos burocráticos por Ejecutivo, gobiernos sub-nacionales y parlamento. Candidatos han enfrentado algo semejante en lo electoral (JNE). Inversamente, se dice que municipios solicitan pagos para trámites o pedidos y licitaciones

Fisionomía de Municipios-Caso: Municipio, gestión y política

Relación: funcionamiento del aparato de gestión – regidores

- Comisiones de regidores: cierta articulación entre los 2 términos
- Regidores suelen funcionar más como supervisores por el Ejecutivo que como fiscalizadores.
 - Recurrentemente, la actividad de supervisión reemplaza ejercicio de representación (más mecanismo de publicidad que canal de interrelación ciudadana).
- Falta de claridad en normativa: en descripciones y funciones; entre legislativo/fiscalizador y lo ejecutivo.
- Entre regidores tiende a haber poca precisión sobre delimitación de sus funciones, las del concejo, y las del Ejecutivo.

Dinámica política gubernamental

- No hay en los municipios-caso correlación de brecha respaldo-representación con avenencia o conflictividad en el Concejo Municipal
 - Hay regidores de oposición con vocación de conciliación democrática o resignados a condiciones adversas: oposición crítica pero constructiva y para propugnar mejoras.
 - Otros se acomodan según intereses. Y en otros hay pasividad, o poca información, o poca participación.
 - Igualmente hay regidores de oposición proactivos, o beligerantes, o promotores de oposición (con denuncias y movilización pública). **Pero lo mismo aplica a regidores *oficialistas*.**

Fisionomía de Municipios-Caso: Municipio, gestión y política

Dinámica política gubernamental

- Para nuestros tres grupos de municipalidades: en CM hay tensiones/conflictividad desde regidores oficialistas
- Algunos intentos de revocatoria son iniciados o apoyados por miembros del concejo o correligionarios

CM: hay menos armonía intra-oficialista y más conflicto interno (intensidad) *cuando*

- *gestión municipal tiene* menos logros que mostrar a la población
 - *y/o circulan* acusaciones que encuentran eco en la gente, ya ingresadas (*o con probabilidad de pasar*) a procesos legales

Fisionomía de Municipios-Caso: Clima social y universo político

Clima social

- Son contextos sin factores propiciadores de conflictos *mayores* en lo socioeconómico, ambiental o productivo.
- Prima el reclamo no violento. Hay pocos casos con demandas sociales/políticas serias no resueltas. Usualmente las disputas de carácter político son congruentes con dinámica política del concejo.
- Más son los casos donde algún rival de alcalde o la gestión es propugnador principal de acusaciones y tensiones: a veces con eco en la población; si no, reducido a núcleo cercano a él.
- Pocos canales institucionales (no clientelistas) para dar solución a tensiones.
- Caso llave: memoria del asesinato del alcalde en 2004, cuya repetición buscan evitar. En Santa Rosa (Puno): actitud similar. En ambos casos, discurren acusaciones y confrontaciones, pero parece haber algún aprendizaje social al respecto.
- Los rasgos de conflictividad social o política son contextuales según cada municipio, así guarden cierta relación con el respaldo electoral y la brecha de representación

Fisionomía de Municipios-Caso: Clima social y universo político

Entorno político

- Agrupaciones políticas **estacionales**. Partidos nacionales: membresías y alianzas provisionales para momento de elecciones. Pocos representantes o núcleos perduran.
 - Si hay bases locales de un partido nacional, suelen ser pequeñas y con poca vida entre elecciones. (Organizaciones políticas locales pierden registro después de elecciones).

Entre elecciones, la vida política se desactiva. Queda la "micro-política": pequeña confrontación entre rivales u organizaciones sociales de base.

- Acercamiento entre candidatos o grupos es más por razones estratégicas de atractivo político del posible socio o simple viabilidad. La base es la conveniencia político-electoral: a-ideológica, in-orgánica, a-programática y personalista. Rara vez se dan acercamientos en base a afinidades ideológicas o programáticas
 - Criterios principales para constitución de agrupaciones y listas de candidatos: cualidades personales y de liderazgo, cercanía y confianza
 - Para elecciones: búsqueda (a veces mutua) de apoyo de agrupaciones nacionales, regionales y provinciales para suscribirse o aliarse con organizaciones locales.
 - Asociación entre agrupaciones locales y externas se disuelve tras la elección.
 - Para integrar lista: necesario el aporte económico para campaña. Al menos para propia candidatura. Excepción es si hay atractivo político del candidato (y si tiene escasos recursos)

Fisionomía de Municipios-Caso: Clima social y universo político

Características de la campaña electoral

- Se apela a cualidades de candidatos y acusaciones o defectos de contrincantes.
- Junto a propuestas programáticas se ofrecen obras y atención a necesidades locales.
- Ciudadanos esperan reciprocidad o cumplimiento de promesas de candidato ganador por darle su voto o ayuda en campaña: empleo, proyectos, obras y servicios en vecindario
- Percepción común de la población: (i) gana el candidato que más gasta, en dádivas y reuniones; y (ii) los candidatos ganadores recuperan lo gastado en campaña con recursos de municipio.

El premio a la mayoría

A contramano de sus fines y de patrones/procesos que debía fomentar:

- No se volvió un factor que facilite la gestión municipal
- Ligado a mayor incidencia de revocatoria, y a resultados de gestión menos positivos en *eficiencia de gasto*
- **No es causa per se, pero combina mal con muchos de los factores contextuales y con la constelación de todos:**
 - Fija, recrea o facilita aspectos negativos y antidemocráticos
 - En particular: *ante la laxitud de la regulación para la formación de grupos políticos, la opción de la revocatoria, y la in-organicidad partidaria,*
 - genera una atracción magnificada por la competencia y pugna políticas y dificulta lazos políticos duraderos.

Entonces...

El premio a la mayoría

• Repercusiones: Fija, recrea o facilita

- Formas de interacción política y de competencia inter-partidaria (o entre grupos políticos)
 - Patrones de articulación institucional al sistema político
 - Patrones de incorporación política ciudadana, y
 - Modalidades de operación municipal
-
- Que debilitan la institucionalidad democrática en lo político y en lo administrativo, pues:
 - Contraría principios democráticos esenciales a nivel de
 - Representación - Igualdad política - Decisión mediante concertación - transparencia y responsabilización (*accountability*)
 - Interactúa disfuncionalmente con las características del contexto local y las condiciones macro

Perspectivas sobre el universo político municipal

En general, casos refrendan nociones y líneas de análisis en literatura sobre diferentes dimensiones del tema, en debilidad institucional, factores contextuales y de configuración económica y social:

Debilidad institucional - diversos enfoques

- Factores sociales: informalidad; articulación y carácter de nuevos segmentos sociales; nuevos recursos
- Factores institucionales: sistema electoral, marco de descentralización y delimitación de gobiernos regionales y locales
- Factores de agregación política y representación: nuevos espacios de poder; lazos clientelistas recreados
- Un tema central: Colapso partidario - formación de partidos. Condiciones macro y micro. Capital político e incentivos.

Factores contextuales - institucionales

- Organización descentralizada de gobierno (estructuras, relaciones)
 - “Sub-definición” de funciones municipales y del concejo (ejecutivo-legislativo)
- Regulación electoral y política
 - Ventana (hoy menor) de la revocatoria
 - Facilidad de organizaciones regionales vs. nacionales
 - Facilidad de constituir candidaturas locales a la vez que disolución post-electoral
- Debilidad y otros defectos del sistema partidario nacional
 - Volatilidad, discontinuidad, insustancialidad programática y volubilidad de los grupos/partidos políticos
 - Relación fortuita, inorgánica y a-institucional (a personas o pequeños grupos) entre bases o aliados locales con un partido político nacional

Configuración económica y social

- Distancia o cercanía con el “mundo nacional” y articulación local a la economía nacional, que va a dibujar o influenciar el escenario de oportunidades socioeconómicas en la localidad.
- Nivel y perfil educacional local, en especial, a la oferta existente de recursos humanos calificados para distintos ámbitos de la gestión municipal.
- Patrones de acercamiento e intercambio político pre-afincados que moldean también el universo político e institucional, como hábitos clientelistas y comportamientos populistas:
 - Clientelismo de campaña
 - experiencia del quid pro quo para una retribución (en favores o empleos) del voto o apoyo político
 - tendido de (o receptividad a) lazos con actores supra-municipales importantesque remiten a hábitos clientelistas y comportamientos populistas

Repercusiones: exploración interpretativa

El universo municipal en el horizonte del sistema político

La regla del Premio a la Mayoría ahonda disfuncionalidades presentes o potenciales en el ejercicio del poder municipal y, de ahí, en su brazo ejecutivo.

- Ello es por el contexto en que opera, en conjunción con las características y tendencias que hoy moldean la política nacional y subnacional, y sin varias premisas que fundamentaban la regla (como un umbral de votación, sistema partidario)
- 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, la alienta aún más junto con la conflictividad.
- Viabiliza la discrecionalidad del Ejecutivo

El universo municipal en el horizonte del sistema político

Su peso se dirige más hacia **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.

El estudio también nos ha dado buena visibilidad del conglomerado de otros factores y otros rasgos (muchos de signo negativo) de la realidad municipal que otros análisis académicos han ayudado a comprender.

- Confluyendo con estos, la dinámica nutre una estructura que no queda en lo municipal, sino que está reconfigurando el Estado y el sistema de representación. El efecto reverbera hacia lo macro.

El universo municipal en el horizonte del sistema político

Representación

- Al cobijo de la democracia, están tomando cuerpo mecanismos y relaciones, rutinas e in-disciplinas (en el aparato político y de gobierno) no democráticos
- Las relaciones políticas locales y aquellas que desde lo local se tienden horizontal y verticalmente están siendo moldeadas principalmente por mecanismos clientelistas, de tinte extra-político y desenfocadas del bien común.
- En ausencia de partidos estándar, la política local es un concurso de *espontáneos* en el ruedo. La agregación de intereses deja de ser *producto* para ser *apilamiento* conseguido en última instancia —aun cuando haya una racionalidad— por azar (y dinero), que llega al poder por azar.

Cientelismo transitivo

- El pool de políticos local forma lazos con los otros niveles de gobierno y poder. La política local se viene cristalizando como un sistema de incorporación político-nacional de naturaleza clientelista, segmentada (o filamentada) y movедiza.
- Comporta un modo de representación fragmentaria, desigual y discontinua, en que la relación con el Estado fluye por poderes y favores transitorios y ocasionales bienes y servicios
- Reedición del clientelismo oligárquico, ahora con un triángulo de base movible

El universo municipal en el horizonte del sistema político

Retos

- Partidos estándar no son muy plausibles. Inventar nuevos modos de articulación partidaria, al modo *umbrella* con algún factor cohesionador
- Funcionariado y servicio civil municipal compacto. Fue gran golpe contra clientelismo ciudadano en 1er Mundo
 - Anexo a este, servicios técnicos a municipalidades que vayan instalando capacidad
- Pensar en otro modelo municipal, variando esquema de división ejecutivo-legislativo
- Mantener la reelección municipal
- Política de fiscalizar constitución de empresas en licitaciones