

Respuesta a Virginia Oliveros

*Por Paula Muñoz**

La generosa reseña de Virginia Oliveros plantea dos preguntas que intentaré resolver. Primero, ¿por qué los alcaldes no logran sacar ventaja electoral utilizando los recursos del Estado? El acceso a recursos públicos debería facilitar la estrategia clientelista de campaña descrita: sería más fácil movilizar votantes y comprar audiencias; se puede persuadir a estos votantes movilizados y atraer más donantes. Y los empleados públicos podrían ayudar con la movilización (Oliveros, 2021).

Parte de la respuesta a esta difícil pregunta se desprende del argumento del libro. El clientelismo de campaña ayuda indirectamente a un candidato a ganar una elección demostrando su viabilidad y su deseabilidad electoral en un contexto político fragmentado y volátil. Por ello, ser señalado como un candidato viable no será condición suficiente para que un alcalde logre reelegirse. Los incumbentes deben también persuadir a las audiencias de que su candidatura es deseable y muchas veces no lo hacen.

En general, los candidatos que utilizan audiencias compradas para la persuasión electoral pueden explotar tres rutas. Una es hacer promesas distributivas sobre obras u otros beneficios “club” para sectores poblacionales. Una segunda es crear un vínculo directo más emocional con los electores, para persuadirlos sobre su idoneidad como persona. Y, tercero, por el entusiasmo colectivo que se genere (o no) en torno al candidato.

Pero persuadir a la audiencia de la deseabilidad electoral del incumbente puede ser más difícil pues será evaluado también retrospectivamente, por su desempeño como autoridad. Se evaluará también si cumplió (o no) con sus promesas de la campaña previa; si fue consistente y mantuvo durante el gobierno características personales valoradas en la campaña; y, por último, colectivamente, si es un alcalde “querido” o no y si esto se “siente”. La valla de deseabilidad electoral para los incumbentes es así más alta. Y lograr (o no) demostrar deseabilidad puede terminar inclinando la balanza electoral a favor o en contra de un incumbente, como se muestra en el capítulo 6 en que se analizan campañas electorales.

Pero tal vez la razón por la cual es más difícil que los alcaldes adopten la ruta propuesta por Oliveros es que en un contexto como el peruano dicha estrategia traería más costos que beneficios. En Perú se ha desarrollado un equilibrio sistémico que

*Paula Muñoz es profesora-asociada del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas Universidad del Pacífico. Jr Gral. Luis Sánchez Cerro 2141, Jesús María, Lima, Perú. Tel: (51) 1 2190100. Correo-e: p.munozchirinos@up.edu.pe. ORCID ID: 0002-7743-8663.

Artículo recibido el 1 de septiembre de 2021 y aceptado para su publicación el 1 de octubre de 2021.

refuerza la política sin organizaciones y vínculos duraderos y que acorta los horizontes temporales de los políticos (Levitsky y Zavaleta, 2016). En este contexto de alta fragmentación y horizontes cortoplacistas, resulta menos costoso y más rápido contratar a tu familia/amigos (una “argolla”) que intentar cambiar una mayoría de funcionarios de la municipalidad o convencer a los empleados públicos de movilizarse a tu favor. Hacer esto último también puede generar más reacciones de la oposición, lo cual aumenta el costo de cooptar el Estado.

Dicho esto, muchos alcaldes sí movilizan regularmente votantes de sectores pobres durante su gestión sin establecer relaciones duraderas de clientelismo, para que estos asistan a eventos públicos como inauguraciones de obras. Lo hacen comprando participación a través del reparto de incentivos selectivos, o incluso amenazando con dejar de repartir un beneficio ya establecido por ley como en el caso de las mujeres beneficiarias del Vaso de Leche. Más aún, muchas veces cuentan con apoyo de dirigentes sociales a quienes contratan como empleados para facilitar la movilización a reuniones públicas y mítines. Pero utilizar empleados para la movilización sin establecer redes de clientelismo más duraderas que supongan una distribución más permanente de beneficios o favores hacia los electores más necesitados no necesariamente produce el efecto electoral esperado. Mis entrevistas señalaban que estos dirigentes solían ser acusados de haber sido “comprados” por el alcalde y estar siendo individualmente beneficiados sin que las bases lograsen mucho a cambio; es decir, no se construye (ni se percibe) un *accountability* clientelista. De hecho, las críticas sobre una posible colusión entre dirigentes y la gestión del primer edil eran frecuentes incluso en casos en que los dirigentes no ejercieran abiertamente un empleo en la municipalidad.

A esto se suma la existencia de una “trampa de expectativas pesimistas” (Svolik, 2013) relacionada con acusaciones de corrupción que, como en Bolivia (Lazar, 2004), se transmiten por medio de rumores. Un pobre desempeño en la gestión, en un contexto de corrupción creciente y sucesivos escándalos que comprometen gestiones municipales y regionales, dificultó la reelección de autoridades subnacionales en los 2000 y llevó a la prohibición de la reelección inmediata (aplicada desde el 2018). La percepción ciudadana es que había muchos alcaldes que, además de robar, ni siquiera tienen un buen desempeño e incumplen con sus promesas de obras, y los electores los castigan más severamente por eso (Vera, 2019). Los escándalos de corrupción fomentan la desconfianza, dificultan evaluaciones retrospectivas positivas y generan la percepción de que un mandato consecutivo incrementará las probabilidades de corrupción pues los políticos neófitos habrían aprendido cómo sacarle la vuelta a las leyes en un contexto de débil capacidad de los órganos de control (Weaver, 2021).

Con esto paso a responder la segunda interrogante: ¿qué pasaría con cambios en la regulación del financiamiento de campaña? El carácter dual del sistema político

peruano dificultará que el financiamiento público (que ya se aplica desde 2017) desincentive el clientelismo de campaña. El financiamiento público es otorgado solamente a partidos políticos representados en el Congreso. Los más de 150 movimientos regionales que presentan candidatos a gobernaciones y municipalidades quedan excluidos de dicho financiamiento, por lo que subsisten los incentivos para continuar con las prácticas informales existentes. De incluirlos en el financiamiento público, sin embargo, se eliminarían los incentivos que buscan agregar la oferta política, tan fragmentada ya en el país. Por otro lado, dado el peso significativo de los donantes, una ley de financiamiento estricto debería ayudar a desincentivar el uso de esta estrategia. Y algo se ha avanzado normativamente en los últimos tiempos. Pero veo algunas dificultades para que dicha reforma tenga éxito. Primero, existen ya intentos desde el Congreso de revertir los avances realizados (contrarreforma). Segundo, la débil capacidad del Estado peruano para implementar políticas puede frenar el potencial de esta reforma. Tercero, la dificultad de los organismos electorales para supervisar y sancionar efectivamente incumplimientos se vería además exacerbada especialmente a nivel subnacional por el número excesivamente alto de listas en contienda y de municipalidades (1 874 distritos en el Perú). 

REFERENCIAS

- Lazar, S. (2004), “Citizens Despite the State: Everyday Corruption and Local Politics en El Alto, Bolivia”, en D. Haller y C. Shore (eds.), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Londres, Pluto Press, pp. 212-228.
- Levitsky, S. y M. Zavaleta (2016), “Why No Party-Building in Peru?”, en S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck y J.I. Domínguez (eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 412-439, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015>.
- Oliveros, V. (2021), *Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Svolik, M.W. (2013), “Learning to Love Democracy: Electoral Accountability and the Success of Democracy”, *American Journal of Political Science*, 57(3), pp. 685-702, DOI: <https://doi.org/10.1111/AJPS.12005>.
- Vera, S.B. (2019), “Accepting or Resisting? Citizen Responses to Corruption Across Varying Levels of Competence and Corruption Prevalence”, *Political Studies*, 68(3), pp. 653-670, DOI: <https://doi.org/10.1177/0032321719868210>.
- Weaver, J.A. (2021), “Electoral Dis-Connection: The Limits of Reelection in Contexts of Weak Accountability”, *The Journal of Politics*, 83(4), DOI: <https://doi.org/10.1086/711901>.