

Arquitectura preventiva contra copamiento político local: evidencia internacional transferible

Preventive Architecture Against Local Political Capture: Transferable International Evidence

Arquitetura preventiva contra aparelhamento político local: evidência internacional transferível

Gerardo Manuel Indacochea Arana

gerardo.indacochea@urp.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0009-9207-5926>

Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú

Ursula Isabel Romani Miranda

ursula.romani@urp.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0003-1666-674X>

Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú

Jorge Leoncio Rivera Muñoz

jriveram@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0002-3983-3029>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Lima, Perú

<http://doi.org/10.59659/impulso.v.5i12.181>

Artículo recibido 5 de agosto 2025 | Aceptado 9 de septiembre 2025 | Publicado 3 de octubre 2025

RESUMEN

Este estudio examina el clientelismo como mecanismo habilitador del copamiento estatal local e identifica prácticas preventivas internacionales transferibles a municipios peruanos. Mediante revisión sistemática PRISMA con búsqueda booleana (“clientelism” AND “prevention”) en ScienceDirect, Scopus y SciELO, se analizaron 192 registros iniciales, incluyendo finalmente 11 estudios tras cribado metodológico. Los hallazgos convergen en dos ejes preventivos principales: auditorías ciudadanas con reglas exigibles de acceso informativo y sistemas meritocráticos blindados que limiten discrecionalidad en recursos humanos. Complementariamente, se identifican ocho líneas operativas piloteables con indicadores verificables: control concurrente en emergencias, licenciamiento estándar, observatorios ciudadanos, controles diferenciados por proceso, servicio civil meritocrático con bandas salariales, reforma administrativa con métricas, desintermediación y blindajes preelectorales con supervisión rotativa.

Palabras clave: Clientelismo; Administración pública; Corrupción; Gobernanza; Municipios

ABSTRACT

This study examines clientelism as an enabling mechanism for local state capture and identifies transferable international preventive practices for Peruvian municipalities. Through systematic PRISMA review with Boolean search (“clientelism” AND “prevention”) in ScienceDirect, Scopus, and SciELO, 192 initial records were analyzed, finally including 11 studies after methodological screening. Findings converge on two main preventive axes: citizen audits with enforceable information access rules and protected merit-based systems limiting human resources discretion. Additionally, eight operational lines pilotable with verifiable indicators are identified: concurrent emergency control, standard licensing, citizen observatories, process-differentiated controls, meritocratic civil service with salary bands, administrative reform with metrics, disintermediation, and pre-electoral safeguards with rotating supervision.

Keywords: Clientelism; Public administration; Corruption; Governance; Municipalities

RESUMO

Este estudo examina o clientelismo como mecanismo habilitador do aparelhamento estatal local e identifica práticas preventivas internacionais transferíveis para municípios peruanos. Mediante revisão sistemática PRISMA com busca booleana (“clientelism” AND “prevention”) em ScienceDirect, Scopus e SciELO, analisaram-se 192 registros iniciais, incluindo finalmente 11 estudos após triagem metodológica. Os achados convergem em dois eixos preventivos principais: auditorias cidadãs com regras exigíveis de acesso informativo e sistemas meritocráticos blindados que limitem discricionariedade em recursos humanos. Complementarmente, identificam-se oito linhas operativas pilotáveis com indicadores verificáveis: controle concorrente em emergências, licenciamento padrão, observatórios cidadãos, controles diferenciados por processo, serviço civil meritocrático com faixas salariais, reforma administrativa com métricas, desintermediação e blindagens pré-eleitorais com supervisão rotativa.

Palavras-chave: Clientelismo; Administração pública; Corrupção; Governança; Municípios

INTRODUCCIÓN

La captura o copamiento del Estado local constituye la colonización sistemática de decisiones públicas por intereses particulares que distorsionan la meritocracia, reducen la transparencia y neutralizan los controles institucionales. Este fenómeno no se limita a episodios aislados de corrupción administrativa, sino que configura equilibrios políticos estables donde actores con poder de facto moldean reglas de jure para preservar rentas, debilitando la capacidad estatal y generando fragilidad institucional (Kodila-Tedika y Asongu, 2016).

A nivel subnacional, esta fragilidad se manifiesta en rotación discrecional de personal, clientelización de programas, opacidad contractual y sesgos territoriales en asignación de recursos. La lógica subyacente sugiere que mayor injerencia política en recursos humanos abarata la reproducción de interferencias futuras: las organizaciones pierden memoria institucional, multiplican costos de aprendizaje y abren ventanas para búsqueda de rentas en decisiones ordinarias.

El clientelismo opera como tecnología de intercambio contingente y direccionado de beneficios particulares por apoyo político no mediado por reglas impersonales. En contextos de bajos costos de control y rentas discrecionales, esta dinámica desplaza criterios de mérito, reordena asignación de recursos y produce retornos electorales observables (Gallego, 2018). La clave teórica reside en su condicionalidad, focalización y opacidad, rasgos que facilitan la captura institucional.

La literatura comparada identifica que programas con alto margen discrecional en selección de beneficiarios se prestan a intercambios contingentes. Los desastres operan como “ventanas de renta” que, sin blindajes, potencian la captura (Gallego, 2018). Simultáneamente, la separación formal de poderes resulta insuficiente cuando persisten vínculos estructurales entre élites políticas y económicas (Chandranegara y Cahyawati, 2023).

Este estudio examina el clientelismo como mecanismo que antecede y habilita el copamiento del Estado local, buscando identificar prácticas internacionales efectivas para prevenirlo y valorar su

transferibilidad a municipios peruanos. La hipótesis central sostiene que la prevención eficaz del clientelismo converge en dispositivos institucionales que eleven costos de discrecionalidad y fortalezcan verificación ciudadana.

MÉTODO

Se desarrolló una revisión temática siguiendo el esquema PRISMA. El objetivo operativo fue mapear patrones de diseño y mecanismos de prevención documentados en evidencia internacional y producir insumos para análisis de transferibilidad al contexto peruano.

Estrategia de Búsqueda: Se definió una cadena booleana mínima: “clientelism” AND “prevention”. Las plataformas principales fueron ScienceDirect y Scopus (corte: agosto 2025). SciELO se utilizó explorando producción en español/portugués; sin aportar registros elegibles, no se incorporó al conteo principal. Se aplicaron filtros por áreas (ciencia política, administración pública, economía del desarrollo), horizonte temporal 2010-2025, y documentos revisados por pares.

Criterios de Elegibilidad: **Inclusión:** (i) foco explícito en prevención del clientelismo/captura local; (ii) descripción de instrumentos y mecanismos; (iii) cobertura subnacional/municipal; (iv) idiomas inglés o español. **Exclusión:** (i) piezas sin revisión por pares; (ii) trabajos donde “prevención” no refiere a mecanismos institucionales; (iii) notas sin datos verificables.

Proceso PRISMA: La búsqueda inicial arrojó 192 registros. Tras normalizar metadatos y eliminar duplicados, se cribaron títulos/resúmenes, se leyeron 32 textos completos y se incluyeron 11 informes finales.

Extracción y Síntesis: Se utilizó matriz de extracción *ad hoc*: país/región, nivel de gobierno, instrumento preventivo, mecanismo causal, indicadores de efectividad, condiciones habilitantes y riesgos residuales. La síntesis temática combinó códigos deductivos (carrera administrativa, auditorías/veedurías, conflicto de interés, contratación pública) con códigos inductivos emergentes, resolviendo discrepancias por consenso entre tres revisores.

Calidad y Sesgos: Cada documento se apreció en claridad conceptual, adecuación del diseño y transparencia de datos. Se identifica sesgo potencial de publicación (casos positivos), idioma (inglés) y palabra clave. Para mitigarlos, se aplicó búsqueda hacia atrás y adelante (*snowballing*) incorporando informes técnicos con descripción precisa de reglas y *enforcement*.

DESARROLLO Y DISCUSIÓN

Características del Corpus: El corpus reúne 11 investigaciones con predominio de ScienceDirect (9) y complemento de Scopus (2). La trayectoria metodológica avanza desde estudios cualitativos y análisis normativos hacia diseños comparados y cuasi-experimentales. Las unidades de análisis prevalecen en nivel

subnacional/municipal, organizando evidencia desde revisión normativa, documentación administrativa, microdatos de compras/licencias y registros de personal.

Convergencia Temática: Los trabajos incorporan trazabilidad documental e indicadores operativos, consolidando triangulación entre fuentes administrativas y observación de interacciones cotidianas con *brokers*. Los diseños orientados a causalidad incorporan ventanas exógenas y estrategias de control para mitigar endogeneidad.

Emergen líneas comunes hacia: (i) profesionalización burocrática para elevar costos de rotación discrecional; (ii) contratación pública contestable que reduzca nichos clientelares; (iii) gobernanza social de programas para blindar provisión frente a ciclos electorales; y (iv) regímenes de integridad que desincentiven secuestro normativo.

Ejes Preventivos Identificados: La evidencia converge en dos categorías operativas con potencial preventivo frente al copamiento local:

Eje 1: Auditorías/Veedurías con Reglas Exigibles

El caso colombiano proporciona referencia empírica singular: la ayuda de alivio incrementó reelección del incumbente vía compra de votos mediada por *brokers*, diferente a reconstrucción colectiva que no generó tal efecto (Gallego, 2018). La prevención exige padrones únicos auditables, criterios universales vinculados a daños verificados, y entregas trazables con control concurrente externo.

La contratación pública aparece como canal preferente de clientelización cuando procedimientos presentan umbrales laxos. El estudio serbio documenta cómo vacíos regulatorios crean rentas favorables a redes partidarias (Pešić y Milošević, 2021). Complementariamente, veedurías pueden ser cooptadas sin institucionalización apropiada (Piacentini, 2021).

Eje 2: Sistemas de Carrera Administrativa Blindados

Estudios municipales documentan mecanismos de patronazgo: concursos interferidos, contratos temporales tácticos y comités capturados (Marković, 2021). La respuesta requiere concursos estandarizados, rotación de comisiones, observación ciudadana con acceso a expedientes y resguardo de denunciantes.

La reforma administrativa muestra “expectativas fallidas” sin métricas de desempeño ni autonomía técnica (Muk, 2021). Blindar carrera administrativa exige metas verificables, barreras institucionales a remoción discrecional y gobernanza de datos de recursos humanos.

Líneas Operativas Transferibles: La síntesis identifica ocho líneas operativas con indicadores verificables:

1. Control concurrente en emergencias: Padrones auditables, criterios universales, entregas trazables
2. Licenciamiento estándar: Registros públicos, plataformas transaccionales, competencia real

3. Observatorios ciudadanos: Selección mixta, acceso integral, respuesta obligatoria
4. Controles diferenciados: Loterías de inspección, ventanillas únicas, segregación de funciones
5. Servicio civil meritocrático: Escalafón, concursos públicos, bandas salariales en áreas sensibles
6. Reforma administrativa: Gestión por resultados, metas verificables, autonomía técnica
7. Desintermediación: Plataformas trazables, módulos profesionalizados, paneles vecinales
8. Blindajes preelectorales: Vedas temporales, auditorías rotativas, estándares homogéneos

Discusión

Marco Teórico Integrador: La evidencia sintetizada converge en que el clientelismo funciona como tecnología de intercambio que antecede el copamiento del Estado local. Esta dinámica cristaliza equilibrios estables donde actores con poder de facto moldean reglas de *jure* para preservar rentas, debilitando capacidad estatal acumulativamente.

La identificación causal en emergencias demuestra que ayuda particularista eleva probabilidad de reelección vía canales clientelares, mientras reconstrucción colectiva no genera retorno electoral (Gallego, 2018). Los desastres abren “ventanas de renta” donde discrecionalidad y opacidad bajan costos de intercambio político.

Arquitectura Institucional Preventiva: La prevención eficaz converge en dos ejes respaldados empíricamente: auditorías ciudadanas con reglas exigibles y sistemas de carrera administrativa blindados. Ambos operan elevando costos de discrecionalidad y fortaleciendo verificación independiente.

Indicadores operativos útiles incluyen: tasa de rotación por causal, proporción de plazas por concurso, mediana de permanencia en cargos críticos, porcentaje de procesos con única oferta, tiempos de publicación y trazabilidad de cambios contractuales.

Transferibilidad al Contexto Peruano: La transferibilidad responsable exige: capacidad de control concurrente, anclajes normativos de integridad y protecciones institucionales para jefaturas técnicas. Las limitaciones del corpus recomiendan pilotos evaluables para cerrar brecha entre norma y práctica.

Limitaciones del Estudio: Se identifican sesgos potenciales de publicación, idioma y palabra clave. La heterogeneidad de contextos limita generalizabilidad. Estudios futuros deberían incorporar diseños experimentales y evidencia cuantitativa robusta para validar mecanismos causales.

CONCLUSIONES

La literatura revisada confirma que el clientelismo constituye mecanismo condicional y opaco que particulariza beneficios públicos y debilita capacidades estatales, creando condiciones para copamiento

agregado. El patrón se refuerza donde confluyen discrecionalidad de recursos, intermediación de brokers y ciclos electorales.

Dos ejes muestran mayor tracción empírica: auditorías ciudadanas con reglas exigibles de acceso informativo y carrera administrativa blindada con concursos vinculantes y alineación salarial en funciones de alto riesgo.

La operacionalización requiere indicadores de seguimiento específicos y condiciones habilitantes: capacidad de control concurrente, anclajes normativos de integridad y protecciones institucionales para autonomía técnica.

Para transferibilidad al contexto peruano, la agenda práctica debe avanzar mediante pilotos evaluables: trazabilidad en emergencias, licenciamiento abierto, concursos con observadores externos y blindajes preelectorales. La combinación de verificabilidad social, mérito ejecutable y controles diferenciados constituye la vía más prometedora para elevar costos del clientelismo y cerrar ventanas de renta que sostienen fragilidad municipal.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2008). Persistence of power, elites, and institutions. *American Economic Review*, 98(1), 267-293. <https://doi.org/10.1257/aer.98.1.267>
- Altun, E. (2025). When clientelism is in crisis: Brokers of JDP during 2014 and 2019 local elections in Türkiye. *Filozofija i društvo*, 36(2), 461-478. <https://doi.org/10.2298/FID2502461A>
- Bénit-Gbaffou, C. (2011). Party politics, civil society and local democracy—Reflections from Johannesburg. *Geoforum*, 42(5), 571-583. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.08.006>
- Bliznakovski, J. (2021). Varieties of political clientelism: A typology of clientelist exchanges in the Western Balkans and beyond. Institute for Sociological, Political and Judicial Research. <https://www.researchgate.net/publication/352478321>
- Chandranegara, I. S., y Cahyawati, D. P. (2023). Conflict of interest prevention clause in the constitution: The study of the Indonesian Constitution. *Heliyon*, 9, e14679. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e14679>
- Gallego, J. (2018). Natural disasters and clientelism: The case of floods and landslides in Colombia. *Electoral Studies*, 55, 73-88. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.08.001>
- Imami, D., y Polese, A. (2025). Why elections prompt more corruption, clientelism, and forbearance? A study of attitudes in Albania, Kosovo, and North Macedonia. *Comparative Southeast European Studies*, 73(2), 209-229. <https://doi.org/10.1515/soeu-2024-0057>
- Kodila-Tedika, O., y Asongu, S. (2016). State fragility, rent seeking and lobbying: Evidence from African data. *International Journal of Social Economics*, 43(10), 1016-1030. <https://doi.org/10.1108/IJSE-11-2014-0234>
- Marković, M. (2021). Political clientelism in the process of public sector employment: The case of Montenegrin municipalities. In J. Bliznakovski (Ed.), *Political clientelism in the Western Balkans*, 187-202. Institute for Sociological, Political and Judicial Research.

- Menéndez-Carrión, A. (2024). Clientelismo, corrupción y regímenes de regulación informal en América Latina. *Ciudadanizando lo público, dejando atrás un callejón sin salida*. *RC Rendición de Cuentas*, 4, 15-42. <https://doi.org/10.32870/rc.vi4.93>
- Morseletto, P. (2020). A new framework for policy evaluation: Targets, marine litter, Italy and the MSFD. *Marine Policy*, 119, 103956. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103956>
- Muk, M. (2021). Public administration reform against clientelism: Montenegro's missed expectations. In J. Bliznakovski (Ed.), *Political clientelism in the Western Balkans*, 203-216. Institute for Sociological, Political and Judicial Research.
- Nhep, R. (2025). The implications of clientelism for reintegration and family strengthening. *Institutionalised Children Explorations and Beyond*, 12(1), 45-62. <https://doi.org/10.1177/23493003251356871>
- North, D. C., Wallis, J. J., y Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575839>
- Pešić, J., y Milošević, M. (2021). Political clientelism and private security sector in Serbia. In J. Bliznakovski (Ed.), *Political clientelism in the Western Balkans*, 109-133. University of Belgrade Faculty of Philosophy.
- Piacentini, A. (2021). Everyday state-capture: Clientelism and the masses- 'clients' role. Evidence from the Balkans. In J. Bliznakovski (Ed.), *Political clientelism in the Western Balkans*, 37-58. Institute for Sociological, Political and Judicial Research.
- Singh, D. (2019). Challenging corruption and clientelism in post-conflict and developing states. *Crime, Law and Social Change*, 71(2), 197-216. <https://doi.org/10.1007/s10611-018-9807-6>
- Walton, O. (2025). Social welfare, conflict and conflict prevention: A literature review. MENASP Network. <https://www.menasp.com/uploads/publications/social-welfare-conflict-prevention.pdf>