

LA INCIDENCIA DE LA COMPETENCIA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL RESPECTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL. CASO: MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO PUNILLA. PROVINCIA DE CÓRDOBA

The incidence of competition and electoral participation regarding municipal institutional capacity. Case: municipalities of the Punilla Department. Province of Cordoba

Graciela Inés Cáceres¹

Recibido: 04/11/2022 - **Aceptado:** 22/12/2022

RESUMEN:

El presente trabajo estudia la incidencia de la competencia y participación electoral producida en las elecciones 2011 y 2015 respecto de la capacidad institucional municipal medida como componente económico de los dieciséis municipios del departamento Punilla. Provincia de Córdoba. A fin de exponer la importancia del Neoinstitucionalismo se establecen relaciones entre la dimensión organizacional y del contexto institucional electoral que incide en el accionar del gobierno municipal. Los resultados esperados permiten decidir sobre cuestiones de oportunidades y cambios de los gobiernos locales dentro del marco institucional vigente

ABSTRACT

This work studies the incidence of electoral competition and participation produced in the 2011 and 2015 elections with respect to the municipal institutional capacity measured as an economic component of the sixteen municipalities of the Punilla department, Province of Córdoba. In order to expose the importance of Neo-institutionalism, relationships are established between the organizational dimension and electoral institutional context that affects the actions of the municipal government.

The expected results make it possible to decide on issues of opportunities and changes for local governments within the current institutional framework.

¹ Doctora en Política y Gobierno. Facultad de Política Pública y Relaciones Internacionales. UCC. Magíster en Procesos Educativos Mediados por Tecnología. CEA. UNC. Córdoba. Argentina. gracielaacosquin@gmail.com

PALABRAS CLAVE: competencia electoral. participación electoral. capacidad institucional. gobierno municipal. asignación presupuestaria.

KEYWORDS: electoral competition. electoral participation. institutional capacity. municipal government. budget allocation.

Introducción

Los cambios sociales y políticos acaecidos a mediados del siglo pasado afectaron profundamente la manera de reflexionar y el sentido de las Ciencias Sociales, derivando en una diversidad de perspectivas teóricas que han enriquecido el potencial interpretativo y explicativo en su conjunto. La Ciencia Política en sus diversos enfoques, intenta brindar un conocimiento sistemático de la realidad política, pero nunca será lo suficientemente exhaustivo y total, debido a la complejidad y naturaleza de lo "político" (Mazzalay, 2018).

Estos cambios, se observan en las políticas de descentralización y reformas con amplio traspaso de facultades y competencias. Repetto (2003) manifiesta que son dos las temáticas que han ocupado el centro de la agenda política y académica en los últimos años de América Latina: las reformas pendientes en la política social y la necesidad de aumentar las capacidades estatales destinadas al manejo general de la "cosa pública". Mientras que la primera temática es heredada de las transformaciones ya acontecidas en aquel campo de la política pública ligada de modo más directo al bienestar de la población. La cuestión de las capacidades del Estado se inscribe como una preocupación más amplia y reciente sobre la construcción y reconstrucción de las instancias habilitadas para gobernar. Es evidente que la descentralización de los servicios hacia el plano local tiene como tarea primordial resolver positivamente su articulación con la descentralización política, administrativa y fiscal, pero además debe resolver el habitual déficit de capacidad fiscal que agobian a las provincias, municipios y comunas, referido a la falta de recursos económicos y financieros para llevar a cabo sus funciones. El autor, remarca la importancia de construir y reconstruir el papel de las instituciones, luego de las pro-

fundas reformas pasadas (pp.1-4).

Según, Rosas Huerta (2008) estas transformaciones, originaron impacto en las reformas del Estado de "primera generación" desde comienzo de la década de los '80 desarrollando en Argentina un conjunto de políticas públicas que en sus principios generales han tendido a la aplicación de programas de privatización, la desregulación económica gestionando los propios gastos, la reforma del aparato administrativo, la concreción de políticas sociales focalizadas hacia sectores de pobres estructurales, caracterizados por no cubrir sus necesidades básicas y encontrarse con fuertes dificultades para acceder al mercado formal de trabajo y modificación de la estructura institucional y de la relación Nación-Provincia-Municipios (p. 121).

La autora señala, el tema de las capacidades estatales toma relevancia en la década del '90 cuando se introduce la "segunda generación" de reformas del Estado y se da el "regreso" de éste a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo, tras recuperar cierto terreno con relación a aquellas posturas que proponían la reducción del Estado con la promesa de que el mercado generaría por sí solo las condiciones de crecimiento e incluso integración social. Cuando el Estado "regresa al primer plano" se admite la necesidad de buscar un "mejor Estado" y en consecuencia una mejor capacidad de la gestión pública mediante un conjunto de reformas "hacia adentro" del Estado. Superada la ola privatizadora y desregulación de los años ochenta y noventa, el énfasis académico y político abordó temas como "la reforma administrativa, la calidad de los gobiernos, la necesidad de transparencia en el uso de los recursos públicos, la creación de espacios institucionales propios para la participación, entre otros.

Se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, lo que se convierte en el “buen gobierno”. Ante esta situación, el análisis de las capacidades es un tema de creciente relevancia de las políticas públicas en general y de la gestión pública en particular para la mayoría de los países cuando los esfuerzos están enfocados a realizar evaluaciones institucionales a fin de diseñar y aplicar políticas dedicadas a resolver problemas públicos y a valorar si los gobiernos, cuentan con la habilidad gubernamental para mejorar las funciones y competencias organizacionales (p.122). En acuerdo con Bertranou (2015), la cuestión de la capacidad es imprescindible como ámbito de indagación analítica cuando nos remitimos a la actividad pública, es decir cómo operan en lo concreto, en el día a día las instituciones estatales, cómo es la calidad de los servicios que prestan, cuál es la calidad de la información o la inteligencia de que disponen, o cuál es el grado de autonomía de los administrados (p.38).

Este trabajo, se inserta en una creciente literatura dedicada al estudio de los determinantes que ayudan a definir, evaluar y fortalecer las capacidades estatales que hoy tienen un lugar central en los debates políticos y académicos, tanto nacionales como internacionales, reconociendo (Bernazza y Longo, 2014) en importantes foros, que el fortalecimiento de las capacidades estatales ha conseguido ocupar un lugar preponderante en las agendas de los gobiernos para el desarrollo de los pueblos (p.18).

Dadas estas características, el interés de este estudio es doble: por un lado, pretende poner a prueba un conjunto de hipótesis sobre el funcionamiento municipal a través del análisis de la capacidad institucional municipal medida como componente económico del período de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 de los municipios del departamento Punilla. Por otro, pretende contribuir a una mejor explicación sobre la incidencia del con-

texto electoral de las elecciones 2011 y 2015. Partimos del relevante supuesto teórico que propone Moreno Jaimes (2007) el cual expresa que **el entorno electoral promueve el desarrollo de capacidades básicas entre los gobiernos municipales** (p. 142). Es decir, la cuestión teórica central en juego aquí, es si la capacidad institucional municipal puede ser explicada por su componente económico (primera parte), por los factores del contexto electoral (segunda parte) y cómo los resultados pueden generar fortalecimiento o déficits de capacidad institucional municipal desde la perspectiva de la Ciencia Política.

Marco Teórico e Hipótesis

¿Cómo incide la competencia y la participación electoral de las elecciones 2011 y 2015 respecto de la capacidad institucional municipal medida como componente económico durante el período de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 en los municipios del departamento Punilla. Provincia de Córdoba?

Para este estudio, nos ubicamos en el departamento Punilla, ubicado en la Provincia de Córdoba, que cuenta actualmente, con 16 municipios y 9 comunas siendo unidades de menor jerarquía institucional. El departamento Punilla tiene una superficie de 2.592 Km² y una población total de 178.401 habitantes que representa el 5,4% del total provincial, según censo 2010. La capacidad institucional municipal, (foco de atención de todo el trabajo) es medida como componente económico del período de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 de los dieciséis municipios del departamento Punilla. Así, en una primera etapa, se plantea la problemática desde el componente económico, expresado a través de la dificultad del manejo de los recursos, con una primera observación que realizamos en los municipios de Punilla y tiene que ver, según (Sanguinetti, et. al., 2001) cómo éstos experimentan con la descentralización en la que se ve solución a muchos tipos de problemas diferentes. Agregan los autores, basta con observar esta tendencia y remitirse a los datos fiscales, con marcadas asimetrías de las localidades organizadas como municipios y que desde el punto de vista institucio-

nal mantienen características similares pero con una dotación de recursos mucho menor y por lo tanto atraviesan problemáticas diferentes. (p.5).

En este contexto, la evolución del indicador de capacidad institucional municipal medida como componente económico, analiza todos los municipios de Punilla, (16 en total) los pequeños, por carecer de recursos económicos y los grandes por no poder asumir la carga de una tarea de alta complejidad, sumado a los efectos de la descentralización de recursos, podemos observar que son problemáticas que ponen en discusión la variación y desigualdad de la capacidad. De ahí la pregunta ¿Por qué algunos municipios son más capaces y otros menos capaces? Para ello, se elabora una definición propia de capacidad Institucional municipal entendida como la habilidad para decidir y actuar a través del componente económico medido en *inputs* y *outputs* durante el período de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 de los municipios del departamento Punilla. De este modo, se busca poner a prueba la primera hipótesis: **La capacidad institucional municipal medida como componente económico durante el período de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 varía según la asignación de recursos y gastos en los municipios del departamento Punilla.**

En una segunda etapa, se discute de manera general, la incidencia del contexto local a través de las variables electorales. Incidencia, que explica la regularidad empírica: cuanto más competencia y participación electoral haya, los índices de capacidad institucional municipal deberán ser más altos. Una importante reflexión se discute al respecto ¿Por qué la competencia y la participación electoral inciden sobre la capacidad institucional municipal? Porque se establece una relación ontológica de prácticas institucionales y políticas, cuya dirección, influencia e interacción que comienza en el proceso electoral y constituyen el punto de partida para explicar el entramado institucional que genera el voto del ciudadano y la acción de los partidos políticos, por el cual el aumento de los efectos electorales se ven reflejados en el fortalecimiento de la capacidad institucional municipal (Ibarra, et al. 2006; Moreno Jaimes, 2007;

Soto Zazueta, 2016).

Diversos factores tienen relación en el fortalecimiento de capacidad institucional municipal. Uno de ellos, es la competencia electoral. La definición más utilizada en la ciencia política para distinguir entre competencia y competitividad electoral es la de Sartori (2005) quien determina que la competencia está centrada en definir el andamiaje institucional, lo que se denomina como una estructura o una regla de juego. Mientras que la competitividad es un estado determinado del juego.

El autor hace notar que para definir si existe o no competencia en un sistema electoral se debe contar con reglas claras y equitativas que la generen, mientras que la competitividad se centra en el grado de avance de dicha competencia.

Se pone el acento en la presencia de dos condiciones importantes para que exista la competencia: la presencia de más de un competidor y un elemento institucional: reglas consensuadas y confianza mutua. Además afirma, que no solo los resultados de una elección pueden mostrar en qué medida un sistema es competitivo y sugiere tres criterios para medirlo: a) cuando los partidos principales se aproximan a una distribución casi nivelada de fuerza electoral b) cuando dos o más partidos obtienen resultados cercanos y ganan con escaso margen c) por la frecuencia con la cual los partidos se alternan en el poder (p. 261).

En un primer acercamiento, la competitividad electoral puede medirse por el margen de victoria entre primer y segundo lugar de la votación en determinada elección, en un lugar específico. Los mayores puntos porcentuales de distancia que separan al primer partido del segundo, indicarán menos competitividad y las menores distancias. Este es el primer índice de competencia electoral que responde a la pregunta para esta investigación ¿Cuáles son los municipios más competitivos que generan fortalecimiento de capacidad? y ¿Por qué? De ahí que se construye la segunda hipótesis del estudio, referida al contexto local electoral: **Los niveles más altos de competencia electoral de**

las elecciones 2011 y 2015 inciden significativamente en el fortalecimiento de la capacidad institucional municipal en los municipios del departamento Punilla. “La discusión teórica podría generar incentivos para mejorar el desempeño gubernamental y tener algún efecto sobre la provisión de bienes públicos” (Soto Zazueta, 2016 p. 760).

La bibliografía, presenta distintas posturas sobre la incidencia de los factores electorales. Desde la perspectiva de la economía política, Downs (1957) en su libro “Teoría Económica de la Acción Política en Democracia” presentaba un modelo con condiciones precisas y bajo las cuales la teoría económica puede explicarse como la toma de decisiones políticas para implementar prácticas de buen gobierno y eficiencia en la provisión de servicios públicos. Modelos espaciales de competencia política, como los elaborados por el autor, han demostrado que la competencia entre dos partidos que enuncian sus plataformas en forma simultánea, produce políticas públicas óptimas. Como expresa Ibarra, et. al. (2006) en un contexto marcado por elecciones altamente competitivas, los representantes deben ser responsables frente al electorado para fortalecer su futuro político, lo que a su vez los lleva a favorecer el fortalecimiento de sus Estados por medio de reformas en su estructura y sus asignaciones presupuestarias para que sirva efectivamente a dichos fines. (pp. 470-471).

Fiorina (1981) expresa que ante un ambiente político electoral más competitivo en donde los partidos políticos efectivamente ganan y pierden elecciones, es de esperarse que los gobiernos hagan mayores esfuerzos por mejorar sus capacidades, ya que la gente evalúa con mayor rigor el desempeño del gobierno y puede usar su voto para premiar o castigar al partido que está en el poder. Este argumento encuentra expresión teórica en la llamada teoría del voto retrospectivo (p.2). Sin embargo, Moreno Jaimes, 2007 manifiesta que hay también razones para suponer que un mercado político competitivo y de participación puede crear incentivos contrarios a la eficiencia y a la promoción del desempeño administrativo, ello acabaría debilitando el desarrollo de las capacidades estatales. (p. 133).

Para Besley, Persson y Sturm (2010) la competencia electoral es la acción ordenada y simultánea donde dos o más partidos políticos que presentan posturas permitiendo competir para ganar cargos de elección popular para sus candidatos. Estos autores, argumentan que la falta de competencia política puede conducir a políticas que obstaculizan el crecimiento económico. Los autores, encontraron evidencia que la falta de competencia está asociada con políticas contra el crecimiento: mayores impuestos, menor gasto de capital y una menor probabilidad de usar leyes de derecho de trabajo

Por otro lado, la participación electoral, es el segundo factor del contexto local que explica el fortalecimiento de capacidad institucional municipal y constituye una de las dimensiones más importante de la participación política. Nohlen (2004) afirma que es un canal central de vinculación del electorado, sobre sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de los representantes y mandatarios ejecutivos. El supuesto que subyace es que la democracia se legitima y al mismo tiempo se consolida por medio de la participación masiva en los actos electorales, es decir, por medio de una alta participación electoral. (p.137).

El autor manifiesta que la participación electoral, es importante por varias razones: 1) la primera razón, es del tipo sociológico: la participación electoral es la más democrática e igualitaria. Incluye la mayor cantidad de ciudadanos y al mismo tiempo, garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad. 2) la segunda razón, es de índole política: la participación electoral es el más central de los canales de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas con la elección de sus representantes, 3) la tercera razón, es que a través de esta vinculación tipo entrada (input) toda la sociedad se vincula o está afectada de forma vinculante, por el resultado (output), es decir, la legislación, por un lado y el desarrollo económico y social, por el otro, como producto en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes (p.140).

A partir de numerosos estudios, se ha comprobado la influencia del entorno electoral sobre

la acción de los gobiernos. Una línea de trabajo referida a los factores electorales, es la de Moreno Jaimes (2007) que analiza la incidencia de la competencia electoral, la participación electoral y la alternancia partidista sobre la creación de capacidades institucionales de los municipios de México. La evidencia empírica apoya la hipótesis que a mayor competencia, participación electoral y alternancia partidista permiten el desarrollo de capacidades institucionales entre los gobiernos municipales, como ya mencionamos anteriormente.

Otra línea de estudio, es la de Zovatto (2003) que identifica a la participación electoral en América Latina a través de tendencias y perspectivas 1978-2002. El autor nos dice, que sin una participación elevada, será difícil fomentar una gestión transparente y responsable de fondos públicos, así como garantizar que el funcionamiento actúe con sensibilidad ante los intereses de la ciudadanía.

Cómo apunta Zovatto, si grandes sectores de la población no votan, es más difícil construir una cultura democrática y fortalecer legitimidad y capacidad funcional de las instituciones. La escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el desempeño de la clase política se convierte en caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política y a su vez, reduce aún más la participación y los incentivos para un buen desempeño de gobierno (p.23). Otros estudios, como los de Hernández (2019) han comprobado la relevancia del voto obligatorio, explicando que los niveles superiores de participación, favorecen el desempeño del gobierno. Incorporando la "simultaneidad" a la teoría politológica (p. 12).

Respecto a los puntos anteriores, se pueden discutir las perspectivas de los autores, sin embargo, nos concentramos en las implicaciones conceptuales, coincidiendo en el supuesto en un sentido instrumental, que el voto le confiere legitimidad e incentivos al gobierno municipal para mejorar sus capacidades (Zovatto, 2003; Moreno, 2007). A partir de ello, seguimos la literatura existente que admite la obtención del indicador de participación electoral a partir de la variación porcentual del voto ciudadano. La tercera

hipótesis de este trabajo, prueba que: **Los niveles más altos de la participación electoral de las elecciones 2011 y 2015 inciden significativamente en el fortalecimiento de la capacidad institucional municipal en los municipios del departamento Punilla.**

En síntesis, para evaluar el peso específico de cada una de las hipótesis, se utilizan dos métodos: el no paramétrico y paramétrico. En una primera etapa, con método no paramétrico, se operacionaliza la capacidad institucional municipal medida como componente económico, con el análisis de tres indicadores *inputs*: margen de autofinanciamiento corriente (MAC), gastos de personal (GP) y esfuerzo impositivo (EI). Acompañado de tres indicadores *outputs*: Inversión real (IR), ahorro bruto (AB) y gastos totales por habitante (GPH) a través del método DEA (*Data Envelopment Analysis*), para obtener el índice de eficiencia de la capacidad institucional municipal (IECIM). Estudios como los de Balaguer, Prior y Vela (2003); Fernández y Flórez (2006); Ayaviri y Alarcón (2011) aportan a este análisis, contribuyendo a un mejor entendimiento de los municipios. La fuente de recolección de datos de los indicadores, surge de los presupuestos ejecutados de los períodos de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 y de los 16 municipios de Punilla, analizados como estudio de Caso. De esta manera se preparan los datos para la segunda etapa.

En la segunda etapa, se utiliza el método paramétrico y se mide la relación entre las variables independientes y dependiente a través de la prueba de regresión lineal múltiple, para explicar el efecto y los cambios que tiene la competencia electoral (VI) y la participación electoral (VI) sobre la capacidad institucional municipal (VD) utilizando dos indicadores: 1) el índice de competitividad electoral, medido a través del margen de victoria entre el primer y segundo partido ganador de cada elección 2) el índice de participación electoral mediante la variación porcentual del ciudadano que votó en cada elección y en cada municipio. (Zobatto, 2003; Soto Zazueza, 2016; Hernández, 2019). Los datos de los factores electorales se obtuvieron por medio de la fuente emanada de la Justicia electoral de la provincia de Córdoba, dando respuestas a las preguntas electorales en relación a

la capacidad institucional municipal.

Operacionalización de las variables

La operacionalización del concepto de capacidad institucional municipal es observada desde las políticas públicas, ya sea para identificar problemas o para diseñar y gestionar políticas donde participan una serie de actores y en el cual la interacción institucionalizada, marca una serie de procesos. Planteando el concepto desde este punto de vista, cabe resaltar las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar políticas públicas como expresa Oszlak (1992, p. 14). La capacidad estatal puede ser leída a través de una serie de atributos, componentes y factores del contexto local que dan respuesta a las preguntas de investigación. Para este trabajo, se distinguen dos estrategias de operacionalización: la primera, analiza el componente económico y la obtención del índice de eficiencia de la capacidad institucional municipal (IECIM) lo cual permite medir los municipios más capaces de los menos capaces, a través del método DEA con una estra-

tegia de comparación entre los 16 municipios de Punilla. La segunda estrategia de operacionalización, analiza los factores de los procesos electorales 2011 y 2015, con la prueba de regresión lineal múltiple, a través de los índices de competencia y participación electoral de los municipios del departamento Punilla y tres modelos de análisis para comprobar los factores que mejor explican los cambios sobre la capacidad institucional municipal. Esto nos lleva a conocer los municipios que generan fortalecimiento o déficits de capacidad.

Análisis y Resultados: modelo DEA (Data Envelopment Analysis)

En la primera etapa, se analiza la capacidad institucional municipal medida como componente económico, del período de gobierno 2016 a 2019. Este modelo, DEA-CCR evalúa la eficiencia técnica, en un modo de optimización orientado a los outputs, según la tabla 1 con las puntuaciones eficientes de cada municipio y períodos:

Tabla 1: Puntuaciones de eficiencia. Modelo DEA-CCR (ETG)

MUNICIPIOS	Score 2016 %	Score 2017 %	Score 2018 %	Score 2019 %
1.Villa Carlos Paz	100,00	100,00	100,00	100,00
2.Cosquín	54,76	65,08	55,07	89,31
3.La Falda	74,44	100,00	73,25	100,00
4.Capilla del Monte	64,36	56,27	87,79	69,37
5.Santa María de Punilla	100,00	83,56	75,68	95,96
6.La Cumbre	76,78	100,00	47,07	100,00
7.Villa Giardino	35,83	59,23	58,62	90,35
8.Tanti	54,75	64,15	100,00	100,00
9.Valle Hermoso	54,35	100,00	73,16	100,00
10.Huerta Grande	61,03	60,41	51,87	75,53
11.Bialet Massé	65,52	87,36	51,40	59,85
12.San Antonio	77,96	100,00	76,38	82,58
13.Villa Santa Cruz	57,10	100,00	70,25	100,00
14.Villa Río Icho Cruz	88,00	100,00	100,00	100,00
15.Los Cocos	100,00	100,00	100,00	100,00
16.San Esteban	98,55	100,00	100,00	100,00
Eficiencia media	72,71%	86,00%	76,28%	91,43%
Municipios eficientes	3	9	5	9

Fuente: elaboración propia en base a la información del software Frontier Analyst

El modelo DEA-CCR de Charnes, Cooper y Rhodes (1978) bajo supuestos de rendimientos constantes para conocer la Eficiencia Técnica Global, (ETG) contribuye a la pregunta ¿Cuáles son los municipios más capaces y los menos capaces del departamento Punilla? y ¿Por qué? Teóricamente, los municipios más capaces son los que tienen una asignación óptima de recursos del 100% (color rojo) y son los que generan fortalecimiento de capacidad institucional municipal. Los resultados muestran una variación de recursos y gastos en los municipios del departamento Punilla, permitiendo verificar la hipótesis H1.

Los municipios de Villa Carlos Paz y Los Cocos son los municipios que mantienen reglas de juego constantes sobre la asignación de inputs y outputs en todos los períodos analizados. Los demás municipios se aproximan a la línea de frontera, pero muestran déficits de capacidad institucional municipal, lo que permite mejorar la asignación de recursos y resultados.

Mejoras potenciales: algunos municipios deben disminuir los inputs y aumentar los outputs para lograr cumplir con el relevante supuesto teórico “la eficiencia supone la asignación óptima de recursos” (Repetto, 2003 p. 16). La tabla 2 muestra las mejoras potenciales:

Tabla 2: Mejoras potenciales del modelo DEA-CCR

Modelo DEA-CCR	Período 2016	Período 2017	Período 2018	Período 2019
INPUTS	MAC -3,25 %	MAC -6,24%	MAC -6,95%	MAC -6,55%
	GP -4,98%	GP -5,79%	GP -11,41%	GP -8,59%
	EI -3,06%	EI 0%	EI -1,13%	EI -1,05%
OUTPUTS	IR 40,0%	IR 27,08%	IR 30,85%	IR 16,84%
	AB 33,0%	AB 33,81%	AB 29,53%	AB 48,11%
	GPH 15,7%	GPH 27,08%	GPH 20,14%	GPH 14,32%

Fuente: elaboración propia en base a la información del software Frontier Analyst

Siguiendo el modelo DEA-CCR de Charnes, Cooper y Rhodes (1978) se verifica que tanto los *inputs* (signo negativo) como los *outputs* se comportan de manera heterogénea en todos los períodos de estudio. Estos porcentajes reflejan la mejoría que los municipios deberían lograr para alcanzar una asignación óptima de sus recursos y resultados para producir fortalecimiento de capacidad institucional municipal. Con los porcentajes de indicadores *inputs* (MAC, GP, EI) que deberían disminuir y los *outputs* (IR, AB, GPH) que deberían aumentar, acercándose a la frontera eficiente, lograrían fortalecer la ca-

pacidad institucional municipal y predecir para próximos períodos de gobierno.

Este segundo modelo, no paramétrico, es el DEA-BCC que analiza los ejercicios presupuestarios 2016, 2017, 2018 y 2019 en un modo de optimización orientado a los outputs dado el nivel actual de los *inputs* y admite retornos variables de escala, según el tamaño de los municipios, medidos en unidades monetarias. La tabla 3 muestra las puntuaciones eficientes y no eficientes de cada municipio y períodos:

Tabla 3: Puntuaciones de eficiencia. Modelo DEA-BCC (ETP)

MUNICIPIOS	Score 2016 %	Score 2017 %	Score 2018 %	Score 2019 %
1.Villa Carlos Paz	100,00	100,00	100,00	100,00
2.Cosquin	63,63	66,03	66,64	90,00
3.La Falda	94,16	100,00	97,18	100,00
4.Capilla del Monte	76,33	56,91	100,00	79,97
5.Santa María de Punilla	100,00	100,00	100,00	100,00
6.La Cumbre	100,00	100,00	47,18	100,00
7. Villa Giardino	58,23	59,45	59,24	90,46
8. Tanti	63,71	64,17	100,00	100,00
9. Valle Hermoso	57,76	100,00	74,02	100,00
10.Huerta Grande	64,16	63,37	51,98	79,78
11.Bialet Massé	68,91	88,68	67,23	69,90
12. San Antonio	78,58	100,00	78,21	88,11
13.Villa Santa Cruz	58,01	100,00	72,83	100,00
14. Villa Icho Cruz	100,00	100,00	100,00	100,00
15.Los Cocos	100,00	100,00	100,00	100,00
16. San Esteban	98,71	100,00	100,00	100,00
Eficiencia media	80,14%	87,41%	82,16%	93,64%
Municipios eficientes	5	10	7	10

Fuente: elaboración propia en base a la información del software Frontier Analyst

El modelo DEA-BCC propuesto por Banker, Charnes y Cooper (1989), compara los municipios según sus tamaños, lo más similares posibles de cada producción y mide exclusivamente ineficiencias debidas a su gestión productiva. Considerando retornos variables de escala, resultan municipios eficientes los que muestran un índice del 100% desde el 2016 al 2019 (color rojo).

Si se considera el sistema en su conjunto, se puede observar que 5 municipios tienen por encima de la media, una eficiencia promedio de 80,14% en el 2016, mientras que en el 2019, la eficiencia promedio es del 93,64% y las unidades eficientes superan este valor aumentando a 10 municipios. Resultando

que el 25% opera con rendimientos constante y el 75% sus rendimientos son crecientes. Esto sugiere que resulta más apropiado trabajar con el modelo BCC propuesto por los autores, lo que permite fortalecer la acción de gobierno, expresado a través de la capacidad institucional municipal.

Mejoras potenciales: La tabla 4 muestra los porcentajes de indicadores *inputs* (MAC, GP, EI) que deberían disminuir y los *outputs* (IR, AB, GPH) que deberían aumentar en los municipios que no alcanzaron la eficiencia, para lograr fortalecer la capacidad institucional municipal, según modelo DEA-BCC de la siguiente manera:

Tabla 4: Mejoras potenciales del modelo DEA-BCC

Modelo DEA-BCC	Período 2016	Período 2017	Período 2018	Período 2019
INPUTS	MAC -0,82%	MAC -2,90%	MAC -6,20%	MAC -6,01%
	GP -3,01%	GP -8,17%	GP -12,73%	GP -21,91%
	EI -3,49%	EI 0%	EI -4,65%	EI 0%

OUTPUTS	IR	41,84%	IR	29,61%	IR	29,02%	IR	17,36%
	AB	34,04%	AB	29,71%	AB	24,64%	AB	41,59%
	GPH	16,79%	GPH	29,62%	GPH	22,76%	GPH	13,14%

Fuente: elaboración propia en base a la información del software Frontier Analyst

Siguiendo el modelo DEA-BCC de Banker, Charnes y Cooper (1989) se verifica que tanto los *inputs* (signo negativo) y los *outputs* se comportan de manera heterogénea en todos los períodos de estudio. Estos porcentajes reflejan la mejoría que los municipios deberían lograr para alcanzar una asignación óptima de sus recursos y producir fortalecimiento de capacidad institucional municipal. La variación de resultados confirman la sub-hipótesis 1.1 y la sub-hipótesis 1.2 expresando que los *outputs* se comportan de manera heterogénea respecto de la capacidad institucional municipal, mostrando diferencias en la asignación de recursos y gastos de los ejercicios presupuestarios anuales 2016, 2017, 2018 y 2019 en los municipios del departamento Punilla, según el modelo modelo DEA-CCR y DEA-BCC respectivamente. Siendo este último el que mejor explica el comportamiento del componente económico de los municipios.

Análisis y resultados: Modelos de regresión lineal múltiple

-Interpretación del modelo 1: el objetivo es predecir el nivel de incidencia de la competencia electoral y la participación electoral 2011 y 2015 respecto de la capacidad institucional municipal medida como promedio ETG (Eficiencia Técnica Global) 2016 a 2019 con el método de regresión lineal múltiple, según tabla 5:

Variable dependiente

Capacidad institucional municipal: Promedio ETG 2016, 2017, 2018 y 2019 (Y)

Variables independientes

- Competencia electoral 2011a (X1): diferencia de puntos porcentuales entre 1° y 2° partido
- Competencia electoral 2015b (X2): diferencia de puntos porcentuales entre 1° y 2° partido
- Participación electoral 2011c (X3): porcentaje de las personas que votaron
- Participación electoral 2015d (X4): porcentaje de las personas que votaron

Tabla 5: Modelo 1 explica la Capacidad Institucional Municipal

Variables explicativas (X)	Coefficiente no estandarizado B	Coefficiente Estandarizado B	Valor t estadístico
(constante)			
Competencia electoral 2011_a	-135,844% 0,098%	0,084%	4,496%
Competencia electoral 2015_b	0,565%	0,587%	32,522%
Participación electoral 2011_c	1,367%	0,452%	21,885%
Participación electoral 2015_d	1,504%	0,363%	17,130%
R²= 64,8%			

Fuente: elaboración propia en base a la información del software SPSS y ponderación del promedio ETG

Ecuación de la recta:

$$CIM = -135,844 + 0,098 CE_{2011} + 0,565 CE_{2015} + 1,367 PE_{2011} + 1,504 PE_{2015}$$

El modelo 1 muestra un coeficiente de determinación R², del 64,8% que explica los cambios de la capacidad institucional municipal. Todas las variables son estadísticamente significativas. Sin embargo, la competencia electoral 2015 es la que tiene un peso importante (t=32,522) y explica en una proporción del 56,5% de varianza, con el modelo **ETG**. Las demás variables tienen débil poder explicativo, debido a la incidencia de los municipios menos competitivos y menos participativos.

Interpretación del modelo 2: el objetivo es predecir el nivel de incidencia de la competencia electoral y la participación electoral 2011 y 2015 respecto de la capacidad institucional municipal medida como promedio ETP (Eficiencia

Técnica Pura) 2016 a 2019 con el método de regresión lineal múltiple, según tabla 6:

Variable dependiente

Capacidad institucional municipal: Promedio ETP 2016, 2017, 2018 y 2019 (Y)

Variables independientes

- Competencia electoral 2011a (X1): diferencia de puntos porcentuales entre 1º y 2º partido
- Competencia electoral 2015b (X2): diferencia de puntos porcentuales entre 1º y 2º partido
- Participación electoral 2011c (X3): porcentaje de las personas que votaron
- Participación electoral 2015d (X4): porcentaje de las personas que votaron

Tabla 6: Modelo 2 explica la Capacidad Institucional Municipal

Variables explicativas (X)	Coefficiente no Estandarizado B	Coefficiente Estandarizado B	Valor t Estadístico
(constante)	-48,142%		
Competencia electoral 2011 _a	0,154%	0,140%	6,072%
Competencia electoral 2015 _b	0,495%	0,549%	24,598%
Participación electoral 2011 _c	0,940%	0,333%	12,954%
Participación electoral 2015 _d	0,790%	0,204%	7,771%
R²= 44,06%			

Fuente: elaboración propia en base a la información del software SPSS y ponderación promedio ETP

Ecuación de la recta:

$$CICIM = -48,142 + 0,154 CE_{2011} + 0,495 CE_{2015} + 0,940 PE_{2011} + 0,790 PE_{2015}$$

El modelo presenta un coeficiente de determinación del 44%, lo que explica las variaciones de la capacidad institucional municipal. Todos los coeficientes de la recta son estadísticamente significativos. La constante nos indica que la capacidad institucional medida con el índice **ETP** sería de -48,142% cuando

las variables independientes sean iguales a 0. Por cada 1% que aumenta la CE_{2011 y 2015} la capacidad aumenta un 15,4% y 49,5% respectivamente y por cada 1% que aumente la PE_{2011 y 2015} la capacidad aumenta un 94,0% y 79,0% respectivamente, explicando una fuerte relación causal, verificando las H1 y la H2

con este modelo a escala. Estos modelos se pueden complementar con otras combinaciones y con otras pruebas como las de regresión logística.

Conclusión

Los factores del contexto electoral, tienen un impacto importante en la forma que se desempeñan los gobiernos. Las variables electorales se traducen en un fuerte incentivo para los actores políticos locales que desean mantener sus posiciones, al obligarlos a desempeñar mejor las funciones para los cuales son electos. En relación a su capacidad económica implica también, aumentar sus espacios de autonomía y la forma de mostrar responsabilidad ante el electorado para fortalecer su futuro político, lo que a su vez favorece las capacidades. Todo el trabajo tienen una visión institucional, mostrando una multiplicidad de espacios de juego donde los partidos políticos rivalizan, litigan y disputan poder, entendido esto, como un recurso y un esquema que opera dentro de relaciones de fuerzas, intereses y posiciones, cuyos efectos inciden en el accionar del gobierno municipal.

Una primera conclusión, con el método DEA-CCR, permite demostrar que la capacidad institucional municipal medida como componente económico (a través de la problemática del manejo de los recursos) tiene un porcentaje de municipios eficientes con el modelo de rendimientos constantes (CCR) pero de menor eficiencia respecto al rendimiento de porcentajes a escala (BCC) lo que implicaría mejorar los rendimientos globales. Por otro lado, los resultados indican que los municipios estarían trabajando a escala, según el tamaño óptimo de cada organización municipal, generando fortalecimiento a la capacidad institucional municipal. Mientras que municipios menos capaces, tendrán que revisar sus procesos e identificar causas de ineficiencia, estableciendo líneas prioritarias sobre los resultados, observando una alta heterogeneidad de gestión de los municipios de un período a otro.

Una segunda conclusión, indica que la capacidad institucional municipal, medida como componente económico, señala que los go-

biernos municipales disponen de un amplio margen para utilizar los recursos públicos y permitir conocer qué aumentos potenciales deberían producirse por cada nivel de outputs, variando su posición en el ranking de eficiencia, destacando de esta manera, los municipios más capaces de los menos capaces que demuestran la existencia de fortalecimiento de capacidad o por el contrario, se observa que hay municipios que producen déficits de capacidad institucional municipal. Al inicio de esta investigación y de manera general, se preguntó ¿Cómo incide la competencia y la participación electoral de las elecciones 2011 y 2015 respecto de la capacidad institucional municipal medida como componente económico de los municipios del departamento Punilla? La respuesta, es que los factores electorales inciden positiva y significativamente ¿Por qué? Porque los altos niveles de competencia y participación electoral permiten fortalecer la capacidad institucional municipal, ya que consolidan y legitiman la acción de los gobiernos.

Una tercera conclusión, referida a los factores electorales, analizados con metodología paramétrica, permite validar la situación del contexto electoral en el departamento Punilla de la Provincia de Córdoba, comprobando que los factores explicativos electorales tienen una relación positiva, estadísticamente significativa y explican los cambios que se producen sobre la capacidad institucional municipal, analizados a través de la regresión lineal múltiple.

La **competencia electoral 2011 y 2015** desde el punto de vista teórico, se traduce en un fuerte incentivo para los actores políticos locales que desean mantener sus posiciones, y esto, los obliga a desempeñar lo mejor posible sus funciones y hacer sus mayores esfuerzos por mejorar las capacidades. El modelo 1 muestra que existe una explicación moderada del 15,4% y del 49,5% respectivamente. Los municipios con mayor competitividad electoral fueron Villa Carlos Paz, Biallet Massé, San Antonio de Arredondo, Cosquín, La Cumbre, La Falda, Capilla del Monte, Villa Santa Cruz del Lago, Villa Giardino, Villa Icho Cruz, Los Cocos, Huerta grande, Valle Her-

moso, confirmando la H2 lo que implica que han sido capaces de aumentar sus espacios de recursos, reglas de juego y posiciones.

La **participación electoral 2011 y 2015** no presentan grandes cambios. Sin embargo, hemos observado que la tendencia electoral apunta a un leve incremento en las elecciones 2015 en torno al 67% y 79% de participación, con un repunte de 13 municipios en las elecciones 2015 en el departamento Punilla. Esto demuestra, que la abstención de participación electoral, destaca sin mayores cambios del 28% en 2011 como en el 2015 en los procesos electorales municipales. En este caso del departamento Punilla, cabe advertir que la tendencia no apunta a una crisis de participación electoral sino que asistimos a un leve incremento electoral que fortalece la capacidad funcional de las instituciones.

La participación electoral 2011 y 2015 según modelo ETG, verifica una explicación fuerte con el 94,4% y 79,0% de varianza respectivamente, lo que permite conjeturar la presencia de una lógica de fortalecimiento sobre la capacidad institucional municipal. Con este trabajo, los indicadores aparecen con signo positivo y estadísticamente significativo, confirmando la validación teórica y empírica sobre la incidencia del contexto electoral respecto a la capacidad institucional municipal que no se produce en casos aislados, sino en la mayoría de los municipios, confirmando las hipótesis del estudio. Por último, confirmar que los datos resultan ser bastante clarificadores. Sin embargo, el análisis tiene un alcance limitado a un caso único, a diferencia de los casos múltiples, lo que hace necesario afianzar con otras exploraciones.

Si bien, las distintas teorías han generado bases sólidas conceptuales, para el estudio de la Capacidad Institucional Municipal, parece necesario seguir discutiendo teóricamente, en un sentido más abarcador sobre los componentes, atributos y factores del contexto. Con una ontología centrada en función de explicar cómo los municipios logran diferenciarse cada uno como organizaciones municipales, en un conjunto de reglas de juego, recursos, procesos espaciales y temporales.

No interesa discutir a los municipios, como “campos” como lo haría Bourdieu (2000) entendiéndose los diferentes campos, para este trabajo: los proveedores, los ciudadanos, los contratistas, los recursos, los servicios donde se producen los intercambios. Ni como reflexión, del análisis sistémico de la política en las cuales se producen prácticas regulares, al estilo de Easton (1992).

Nos interesa reflexionar y aproximamos al pensamiento de los autores como Repetto (2003); Alonso (2007); Rosas Huerta (2008) que precisan más el concepto de capacidad estatal cuando mencionan el entorno micro y macro institucional referidos a la organización interna y externa. El esfuerzo de este estudio, está en presencia de una ontología institucional y relacional teórica porque hay un primer aspecto: el “para adentro” y se refiere a la asignación de los recursos, definiendo a la capacidad institucional como habilidad para actuar y decidir sobre el manejo económico y ejecución de actividades. Un segundo aspecto, el “hacia afuera” que se refiere a la incidencia del contexto electoral. Lo característico de esta propuesta ontológica, es que se orienta a descubrir de manera imbricada, ambos niveles, la que entendemos como partes constitutivas.

Es decir, que se orienta a descubrir de manera imbricada (Evans, 1996) tanto las actividades económicas de los municipios, como la reproducción del mundo electoral. Para esta ontología, el mundo político es concebido como un escenario institucional de producción y reproducción de prácticas donde no existe la polarización ni la separación sino la síntesis institucional.

Por último, este trabajo permite poner en debate la consolidación de las instituciones y la importancia de incorporar a las reglas y prácticas cotidianas, el tema de las capacidades como fuente de mejoras en el nivel local y desarrollo regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, G. (2007) Capacidades estatales, instituciones y política social. Prometeo Libros. Cap. 1, pp. 1-29. Buenos Aires.
- Ayaviri, N. y Alarcón, L. (2011). El Análisis Envolvente de Datos aplicado en la medición y evaluación de la eficiencia de los Municipios de Bolivia. Universidad Técnica de Oruro. Universidad politécnica de Madrid. Bolivia, pp. 1-38
- Balaguer Coll, M. T.; Prior Giménez, D. y Vela Bargues, J. (2003) Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales. Dialnet, N° 170, pp. 37-58
- Banker, R.; Charnes, A. y Cooper, W. (1989) Some Models for Estimating Technical and scale inefficiencies in data Envelopment Analysis. *Management Science* 30(9) pp. 1078-1092
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014) Debates sobre capacidades estatales en Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3, pp. 107-130
- Bertranou, J. (2015) Capacidad Estatal: aportes al debate conceptual: Revisión al concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4, pp 37-59.
- Besley, T.; Persson, T. y Sturm, D. (2010) Political competition, policy and growth: theory and evidence from the United States. *Review of Economic Studies* 77 (4), pp. 1329-1352.
- Bourdieu, P. (2000) Las estructuras sociales de la economía. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Charnes, A.; Cooper, W. y Rhodes, E. (1978) Measuring The Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2, pp. 249-444.
- Downs, A. (1957) Teoría Económica de la Democracia. Madrid. España: Ed. Aguilar
- Easton, D. (1992) Categorías para el análisis sistémico de la política. En diez textos básicos de Ciencia Política. pp. 221-230. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, pp. 529-559.
- Fernández, Y. y Flórez, R. (2006) Aplicación del Modelo DEA en la Gestión Pública. Un análisis de la eficiencia de las capitales de Provincias Españolas. Universidad de León, pp. 1-28.
- Fiorina, M. P. (1981) Retrospective Voting in American National Elections. New Haven and London: Yale University Press. Citado en Moreno Jaimes, 2007, p. 141.
- Hernández, A. E. (2019) Participación Electoral en América Latina: un análisis comparado desde la simultaneidad de las elecciones 2000-2018. *Apuntes Electorales*. Año XVIII. N° 61, julio-diciembre 2019, pp. 11-38.
- Ibarra, J.; Somuano, M. y Ortega, R. (2006) La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios de México. *Foro Internacional*, Vol. XLVI, N° 3, Julio-Septiembre 2006, pp. 465-492.
- Mazzalay, V. (2018) Teoría Política Contemporánea. Doctorado en Política y Gobierno. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba.
- Moreno Jaimes, C. (2007) Los límites políticos de la Capacidad Institucional: un análisis de los gobiernos municipales de México. Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente. ITESO. México. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 27, N° 2, pp. 131-153. México
- Nohlen, D. (2004) La participación electoral como objeto de análisis y evaluación. *Revista Elecciones* N° 3, pp. 137-147
- Oszlak, O. (1992) Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. En Bernardo Kliksberg (Comp.). *El Rediseño del perfil del Estado*. pp. 1-9 México: Fondo de Cultura Económica,
- Repetto, F. (2003) Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá. Octubre, pp.1-29
- Rosas Huerta, A. (2008) Una ruta metodológica para evaluar la Capacidad Institucional. *Política y Cultura*, N° 30, pp. 119-134
- Sanguinetti, P.; Sanguinetti, J. y Tomassi, M. (2001) La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos. *Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales*. Universidad Torcuato Di Tella, pp. 1-54
- Sartori, G. (2005) Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis. España: Alianza editores.
- Soto Zazueta, I. (2016) El efecto de la competencia electoral sobre la provisión de bienes públicos locales en México. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 36, N° 3, pp. 749-772
- Zovatto, D. (2003) Participación electoral en América Latina. *Tendencias y perspectivas 1978-2002*. *Revista Elecciones* N° 2, pp. 23-50
- Weller, N. y Ziegler, M. (2008). Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity. Artículo presentado en la Midwest Political Science Conference, Chicago, IL, 3-7 de abril.