

**POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS**

# Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional: Las relaciones provincia-municipios en el caso Córdoba, Argentina

Víctor Mazzalay\*, Marcelo Nazareno† and Mónica Cingolani‡

\* CONICET, Universidad Nacional de Villa María y Universidad Católica de Córdoba, AR

† Universidad Católica de Córdoba y Universidad Nacional de Córdoba, AR

‡ Universidad Católica de Córdoba, AR

Corresponding autor: Víctor Mazzalay ([vhmazzalay@gmail.com](mailto:vhmazzalay@gmail.com))

En los contextos post-descentralización, las relaciones intergubernamentales (RIGs) central-locales adquieren gran relevancia para comprender los procesos de asignación territorial de recursos públicos. La elevada autonomía local en la Provincia de Córdoba, Argentina, hace de ésta un caso apropiado para examinar la complejidad de factores involucrados en la distribución de recursos a municipios y, de este modo, generar aproximaciones heurísticas sobre estos procesos a nivel regional. Este estudio (a) da cuenta de la coexistencia de dos subsistemas de RIGs, a través de los cuales los gobiernos locales procuran acceder a recursos públicos de decisión discrecional, uno conformado por redes políticas formales y otro por una diversidad de redes políticas informales; (b) se observa un efecto sistemático de ambos tipos de redes sobre las chances de acceso de los gobiernos locales a recursos de decisión discrecional del gobierno provincial; (c) se advierte que los gobiernos locales adoptan una estrategia combinada de vinculación a ambos tipos de redes, priorizando el mecanismo de la cohesión en las redes formales y la intermediación en las redes informales.

In the post-decentralization context, the central-local intergovernmental relationships (IGRs) have acquired great relevance for understanding the process of distributing public resources. High local autonomy in the province of Córdoba, Argentina, makes it an appropriate case for examining the complexity of factors involved in the distribution of resources from provincial government to local government and, in this way, for developing a heuristic approximation of those processes at the regional level. In this article we (a) point out the coexistence of two IGR subsystems by which the local government tries to access public resources that are subject to discretion of the provincial government—one of which is formed by formal political networks and the other by a diversity of informal political networks—(b) find a systematic effect of the two networks on the likelihood of the local government getting the resources from the provincial government; and (c) report that the local governments implement a combined strategy that joins both networks, giving priority to the mechanism of cohesion in the formal networks and to the mechanism of intermediation in the informal networks.

## Introducción

La gestión e implementación de políticas públicas en América Latina en general se caracteriza por la creciente relevancia que han ganado los gobiernos locales (GL) en las últimas décadas. Ha contribuido a ello la estrategia descentralizadora de los procesos de reestructuración del Estado en la década de los 90.

En el caso argentino, el proceso descentralizador se diseña a fines de los años 80 y se implementa con fuerza en los años 90. Paralelo y complementario a este proceso se produce un crecimiento de la autonomía política y administrativa de los GL. La Provincia de Córdoba aparece como una de las jurisdicciones argentinas más adelantadas en esta transformación; contempla autonomía municipal que asegura a los GL jurisdicción

administrativa y política y, por otro lado, autarquía ya que la distribución de una parte de los recursos está regulada por un sistema legal de asignación “automática” denominado coparticipación.

Este estatus político-administrativo convive con un sistema centralizado del gobierno provincial (GP), quien dispone de recursos y la capacidad de su distribución territorial en las áreas más importantes de las políticas públicas. Así, más allá de aquellos distribuidos entre los municipios por prescripciones legales (coparticipación), el GP dispone de una enorme masa de recursos que puede localizar territorialmente —en forma de asistencia financiera o de obra pública— de un modo discrecional.<sup>1</sup> De esta manera, las relaciones intergubernamentales (RIGs) que vinculan al GP con los diferentes GL se caracterizan por la coexistencia de un mayor protagonismo de los GL en el diseño e implementación de políticas públicas, de una parte, y la concentración de la capacidad decisoria sobre la distribución de los recursos en el GP, de la otra. Esto abre un espacio para el juego de intereses político-partidarios al lado de (o por sobre) criterios de eficiencia y equidad a la hora de diseñar, implementar y distribuir territorialmente políticas a escala provincial.<sup>2</sup>

De un tiempo a esta parte, una creciente cantidad de trabajos se han ocupado de los factores socio-políticos implicados en la distribución de recursos, desde los gobiernos nacionales hacia los GP (Gibson y Calvo 2001; Lodola 2005; Calvo y Murillo 2004; Remmer y Wibbels 2000; González 2012), y también algunas investigaciones se ocupan de esta distribución cuando se da desde los GP hacia los GL (Cingolani, Mazzalay y Nazareno 2007; Freille y Capello 2011; Paniagua 2012).

Esta literatura ha brindado una importante contribución para comprender la lógica y consecuencias electorales de este tipo de distribución discrecional en Argentina. Así, se destaca la incidencia de dos tipos de factores: por un lado elementos burocrático-institucionales, necesidades estructurales y sociales, que ameritan y justifican programáticamente esa distribución, y, por otro lado, una racionalidad estratégica del gobierno central que busca beneficios electorales.

En general, estos estudios utilizan una estrategia de análisis cuantitativo y muestran cómo incide una racionalidad estratégica en los gobiernos centrales para definir los GL beneficiados, orientada por motivaciones electorales. Estos enfoques toman al gobierno central, el poseedor de los recursos —GN o GP— como el actor activo por excelencia. Esto no es errado porque el gobierno central dispone y tiene la capacidad legal para asignar los recursos. Sin embargo es cierto también que los gobiernos periféricos, en el sentido de receptores —en nuestro caso los GL— no son actores totalmente pasivos o meramente receptivos.

Si bien esta literatura no niega la agencia de los actores periféricos del sistema gubernamental, éste es un aspecto de las RIGs que no ha obtenido mucha atención en investigaciones sistemáticas. El presente trabajo pretende contribuir a la comprensión de este fenómeno mediante la atención a un aspecto poco estudiado en las RIGs que distribuyen recursos: las relaciones y redes políticas que se conforman por acción de los actores periféricos o receptores. Para esto se realiza una caracterización de la vinculación en redes que los representantes de los GL llevan adelante para acceder a recursos públicos intentando responder a tres preguntas centrales: ¿Qué características asumen los sistemas de RIGs de distribución de recursos, en nuestro caso de estudio? ¿Afectan la distribución de recursos públicos discrecionales las relaciones y redes formales e informales que conforman los GL? ¿Qué estrategias de vinculación utilizan los actores en la disputa por recursos públicos, qué mecanismos de conectividad priman en las redes y qué recursos estructurales-relacionales obtienen de estas redes los actores? A continuación se describe un marco conceptual. Luego se presenta una descripción del diseño de investigación y los aspectos metodológicos de la misma. Posteriormente se presentan hallazgos que dan respuesta a las preguntas formuladas. Cierran algunas conclusiones.

<sup>1</sup> El término *discrecional* no es utilizado aquí en un sentido peyorativo, sino para dar cuenta de una asignación no regulada por ley. La importancia relativa de los montos susceptibles de ser asignados discrecionalmente por el GP puede apreciarse a través del examen de los presupuestos provinciales. Así, por ejemplo, en el año 2007, el total del gasto provincial ascendió a más de seis mil millones de pesos. De ese monto, sólo poco más de 900 millones (el 15 por ciento) estaba afectado a una distribución hacia los municipios regulada por una ley de coparticipación. El resto del gasto, en cuanto a su asignación territorial, queda a criterio del GP. Obviamente, la discrecionalidad está afectada por restricciones técnicas y operativas (por ej., los gastos en educación por más de 1,700 millones cubren en buena medida salarios docentes, respecto a los cuales el margen de maniobra de distribución territorial es relativamente bajo). Sin embargo, aún en estos casos donde la discrecionalidad efectiva es relativamente baja, hay espacio para una asignación que siga criterios políticos. En algunos rubros del gasto como “desarrollo de la economía”, que cubre infraestructura (por un total de 290 millones) o “bienestar social”, que abarca planes de vivienda y programas de asistencia social (casi 600 millones), el espacio para asignaciones territoriales efectivamente discrecionales es mucho mayor.

<sup>2</sup> Distribución (*distribution*) es un concepto consolidado en la literatura anglosajona sobre las relaciones políticas intergubernamentales. Ansolabehere y Snyder (2002) usan el término *geographic distribution of spending* que denota con precisión lo que refiere este trabajo.

## Relaciones intergubernamentales y redes políticas

El concepto de relaciones intergubernamentales implica un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todas clases y niveles (Wright 1997). El campo de las RIGs es considerablemente amplio, se desarrollan de diversas formas y entre sus elementos más importantes se encuentran las relaciones fiscales y transferencias, las ayudas financieras y subvenciones, las regulaciones intergubernamentales, las fuerzas políticas y acciones burocráticas y las comunicaciones intergubernamentales, implicando tanto al plano formal como al informal (Agranoff 2006). En este artículo se abordarán sólo algunos aspectos que tienen implicancias sobre la distribución de recursos públicos que realiza de manera discrecional una unidad estatal central (GP) entre un conjunto de unidades gubernamentales periféricas receptoras de recursos y relativamente autónomas (GL).

En primer orden es necesario plantearse las características de los actores y las relaciones que definen las RIGs. En nuestra perspectiva, las RIGs se producen como efecto de un acoplamiento dialéctico de la dualidad agencia-estructura (Jessop 2007). Esto implica que son establecidas por actores políticos (por ej., funcionarios públicos, presidentes, gobernadores, autoridades locales) que imprimen en sus acciones un sentido teleológico y estratégico pero en el marco de condiciones estructurales, como por ejemplo los marcos institucionales formales, normas constitucionales y otras disposiciones legales, que establecen las competencias de las diferentes unidades estatales que representan los funcionarios. Estos supuestos conceptuales resultan sustantivos a la hora de comprender más acabadamente el fenómeno de las RIGs que distribuyen recursos discrecionales ya que sugieren observar la agencia de todos los actores; es decir, la del actor central con capacidad legal de decisión y también la de los actores periféricos receptores de recursos.

La literatura ha marcado que tanto los marcos institucionales cuanto la posesión de autoridad y la racionalidad estratégica electoral que detentan los actores centrales del aparato estatal resultan claves en la explicación de las RIGs que distribuyen recursos estaduales (Gibson y Calvo 2001; Lodola 2005; Calvo y Murillo 2004; Remmer y Wibbels 2000; González 2012; Cingolani, Mazzalay y Nazareno 2007; Freille y Capello 2011; Paniagua 2012). Sin embargo, estos elementos no agotan el escenario de factores y variables que explican la distribución,<sup>3</sup> porque los actores de las jurisdicciones periféricas no son totalmente pasivos o meramente receptivos sino reflexivos; es decir que se movilizan estratégicamente generando relaciones políticas para hacerse de recursos que permitan cumplir sus objetivos. En tal sentido, se deduce que existe una acción reestructurante de los gobiernos periféricos receptores de recursos, cuya agencia actualiza y reconfigura los sistemas de RIGs direccionando y redireccionando los recursos públicos.

Pero, ¿de qué manera se produce esa acción reestructurante? Una primera aproximación provee la teoría del intercambio de recursos (Levine y White 1961; Cook 1977; Cook y Yamagishi 1992). Ésta sostiene que los actores elaboran estrategias con el fin de obtener mayor autonomía estableciendo diversas relaciones de intercambio para controlar recursos necesarios o vitales para su supervivencia y conseguir sus objetivos. Por ejemplo, un GL podría obtener recursos para realizar una obra pública a cambio de apoyo electoral para gobernador.

El intercambio está condicionado por el contingente valor que adquieren los recursos en un espacio-tiempo y por las alternativas que tienen los actores de conseguirlos. En las RIGs, los recursos que intervienen en los procesos de intercambio son variados —por ejemplo, apoyo electoral o legislativo, recursos financieros, obra pública, posesión de autoridad legal, información, movilización de grupos— y pueden adquirir mayor o menor valor de acuerdo a la situación coyuntural en que se produce la relación política. Por ejemplo la posesión del “recurso de autoridad legal” del gobierno nacional (GN) para avalar créditos internacionales puede ser muy valioso o carecer de importancia en una relación según sea la situación financiera del GP. En este sentido, si bien las transferencias financieras tienden a ser valiosas como regla general, son un elemento más que interviene en un complejo sistema de RIGs, adquiriendo un valor específico en cada relación política. Por ejemplo, para un GL con mayor autonomía financiera el valor de una transferencia quizás sea menor que el que le asigna otro GL con apremios económicos.

Estas interacciones estratégicas entre los diferentes actores configuran un sistema de RIGs que no se dan sólo en el marco de relaciones formales, sino que adquieren también modalidades informales. Estas son relaciones que se dan por fuera del ámbito de instituciones formales y, en la medida que siguen algún patrón de regularidad que da cierta previsibilidad al comportamiento de los actores, puede decirse que se dan bajo la regulación de *instituciones informales*, esto es, reglas compartidas, normalmente no escritas, que son creadas, dadas a conocer y sostenidas en su cumplimiento por fuera de los canales oficiales, siendo el

<sup>3</sup> Nótese que en los modelos estadísticos de muchos de estos estudios queda sin explicar un importante porcentaje de variabilidad de la distribución.

carácter oficial de estos canales lo que define el carácter *formal* de las instituciones (Helmke y Levitsky 2004, 727).

Así, las RIGs se llevan a cabo en un marco estructural institucional formal que embiste de autoridad de decisión a ciertos actores, les provee posiciones y recursos en estructuras jerárquicas y regula las relaciones intergubernamentales formales. Pero también, de manera paralela, coexisten relaciones informales motivadas por el intercambio y constituidas por elementos ideológico-identitarios (como la identidad partidaria), relaciones personales de amistad producto de pasados políticos comunes, y otras provenientes de las actividades cotidianas de los actores.

De tal modo, ante la pregunta ¿qué características asumen los sistemas de RIGs de distribución de recursos?, la literatura sugiere que existen sistemas de RIGs configurados por ambos patrones de institucionalización que regulan relaciones que se producen en un marco institucional formal y, paralelamente, por la dinámica de las relaciones políticas informales.

Ese conjunto de relaciones formales e informales que establecen los actores gubernamentales configuran redes políticas, entendidas como un conjunto finito de actores y las relaciones que entre ellos se producen (Wasserman y Faust 1999). Las redes no son solamente una agregación de relaciones autónomas entre sí, sino que su configuración estructural reticular (red) afecta la probabilidad de la existencia y persistencia de esas mismas relaciones. En otros términos, una relación intergubernamental se produce en el marco de un sistema de relaciones políticas (red) cuya configuración estructural posee diversa relevancia para cada relación particular. Por ejemplo, no resulta indiferente para una relación central-local que el líder de la ciudad vecina sea aliado u opositor al GP.

Desde esta perspectiva el sistema de RIGs que distribuyen recursos se muestra como una compleja estructura reticular de múltiples y coexistentes relaciones formales e informales entre gobiernos de diversas jurisdicciones en la que los actores resultan interdependientes (Rhodes y Marsh 1992; Agranoff 2006). Así, las relaciones políticas están condicionadas por las estructuras normativas (formales e informales) y también por las posiciones estructurales que los actores ocupan en las redes por las que circulan los recursos (Knoke 1990; Rhodes y Marsh 1992; Rhodes 1986; Lin 2006).

Como condicionante estructural, el sistema de interacciones o red es diferente de contexto institucional y normativo, ya que mientras este último impone condicionantes fijos y equivalentes para todos los actores, el sistema de interacción implica una agencia múltiple coexistente que impone constreñimientos y/u oportunidades diferenciales y cambiantes en tiempo, tanto para la agencia propia como para la de otros. Este último supuesto también sugiere marcar una diferencia con los clásicos estudios sobre distribución de recursos en los cuales, en el análisis agregado, el contexto estructural-reticular (red) del sistema de RIGs suele tomarse como dado y equivalente para todas las relaciones intergubernamentales estudiadas.

El enfoque de redes ha resultado apropiado para observar cómo esto afecta la manera en que se estructuran las RIGs formales en la administración, las políticas públicas y la toma de decisiones sobre bienes comunes (Rhodes 1986; Rhodes y Marsh 1992; Agranoff y McGuire 1998; Radin y Boase 2000; Meier y O'Toole 2004; Berardo 2009). Por otro lado, en las últimas décadas la literatura también ha indicado la incidencia de las relaciones y redes informales, sobre el comportamiento y desempeño económico (Granovetter 1973; Granovetter 1985; DiMaggio y Louch 1998; Bueno de Mesquita y Stephenson 2006), sobre las conductas electorales (Abrams, Iversen y Soskice, 2010), sobre la dinámica de los movimientos sociales (Passy 2003) y sobre la cooperación intermunicipal (Mazzalay 2011). Considerando estos antecedentes emerge la siguiente pregunta, ¿afectan a la distribución de recursos públicos discrecionales las relaciones y redes formales e informales que conforman los GL?

Nuestros supuestos sugieren que si bien los actores están constreñidos o habilitados por sus posiciones estructurales, poseen capacidad de agencia que les permite generar estrategias de vinculación a las redes por las que circulan los recursos necesarios para cumplir sus objetivos políticos. ¿Qué estrategias de vinculación utilizan los actores en la disputa por recursos públicos, qué mecanismos de conectividad priman en las redes y qué recursos estructurales-relacionales obtienen de estas redes los actores?

Los estudiosos de las redes han desarrollado un importante debate acerca de cómo y por qué éstas resultan un recurso estructural reticular, o relacional, para los actores y los grupos. En ese debate, Lin (2006, 6–7) sostiene que hay cuatro explicaciones de por qué las redes pueden ser un recurso valioso: en primer lugar, facilita a los actores el acceso a la información; segundo, ciertos vínculos brindan a los actores la capacidad de influenciar sobre otros que toman decisiones críticas para él; tercero, algunas conexiones dan accesibilidad a ciertos contactos y recursos, lo cual puede ser utilizado por los actores como una “credencial” para otras relaciones sociales; y, finalmente, el involucramiento en redes puede reforzar la identidad y el reconocimiento mutuo entre los actores.

Estos cuatro efectos de las redes se producen en el marco de dos tipos de mecanismos de conectividad, que pueden entenderse como un capital de los actores y grupos: la cohesión (*closure*) y la “intermediación” (*brokerage*) (Burt 2007; Hanneman y Riddle 2005). La perspectiva de la “cohesión” sostiene que las redes densas son un recurso porque logran que la información fluya de modo tal que todos puedan acceder a ella y, por otro lado, porque facilitan los intercambios debido a que favorecen la construcción de confianza y normas, que a su vez generan ambientes en los que se puede controlar y hacer efectivas las sanciones (Coleman 1994). La intermediación, por su parte, se forma como efecto de los “agujeros estructurales”,<sup>4</sup> que son parte de las estructuras relacionales. Esta situación permite a ciertos actores actuar como *intermediarios* y ejercer control en la difusión y circulación de recursos como la información. De tal modo, los actores con redes ricas en agujeros estructurales conocen y controlan una mayor cantidad y variedad de oportunidades definidas por ese agujero de la estructura relacional (Burt 2007). Así, para los GL operan dos posibles mecanismos de conectividad a las redes: la vinculación selectiva a pocas conexiones estratégicas<sup>5</sup> con intermediarios y el establecimiento de múltiples y abundantes relaciones apostando a la cohesión que brinda una mayor y más fuerte conectividad a las redes.

## Diseño de investigación y caso de estudio

La estrategia de investigación implicó una indagación cualitativa, que incluyó relevamiento documental y realización de entrevistas con funcionarios municipales de la Provincia de Córdoba, Argentina.

Córdoba posee 427 municipios y comunas; se estudiaron 34 GL del período 2003–2007, contemporáneas a la gestión del Gobernador J. M. De la Sota, de Unión por Córdoba (UPC) que es la alianza del Partido Justicialista. Los entrevistados fueron seleccionados por un muestreo intencional, no probabilístico, atendiendo a ciertas precauciones para garantizar heterogeneidad en la representación a partir de tres criterios: (1) el signo de los partidos políticos de los GL, resultando diecisiete de ellos oficialistas, coincidentes con el partido gobernante en la provincia (en adelante I-OF) y los diecisiete restantes de partidos opositores (I-OP); (2) el tamaño de las localidades —oscilan entre 697 habitantes y 144.140 habitantes—; y 3) la distribución geográfica provincial —las localidades incluidas se ubican en quince de las veintiséis jurisdicciones departamentales de la Provincia de Córdoba—. Las localidades se ubican en los departamentos Colón, General Roca, General San Martín, Juárez Celman, Marcos Juárez, Presidente Roque Sáenz Peña, Río Cuarto, Río Primero, Río Segundo, San Justo, Sobremonte, Tercero Arriba, Totoral, Tulumba y Unión.

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas en profundidad a intendentes y presidentes comunales, para recoger información acerca de las estrategias de relacionamiento con fines de acceso a recursos provinciales y las características de las redes políticas que operan en ese sentido. Analíticamente las redes pueden abordarse desde enfoques estructurales, cuantitativos y cualitativos. El presente trabajo utiliza el enfoque cualitativo mediante “análisis de contenido” de las entrevistas y documentación oficial para responder la primera y tercera preguntas formuladas en la introducción.

El enfoque cuantitativo se emplea para testear la segunda pregunta, ¿afecta la distribución de recursos públicos discrecionales las relaciones y redes formales e informales que conforman los GL? Para tal fin se sistematizó la información de las entrevistas construyendo variables que se utilizaron para testear estadísticamente las relaciones de manera multivariada. Se construyó un índice sumatorio de la cantidad de ocasiones en que se produjo una transferencia u obra de decisión discrecional del GP (rango 0 a 8). A partir de este índice se construyó una variable dependiente llamada “GL\_favorecidos”,<sup>6</sup> que es una variable dummy que agrupa los GL en función de la cantidad de ocasiones que recibió transferencias u obras públicas: 0 = ninguna hasta tres y 1 = cuatro o más.<sup>7</sup> Las variables independientes son “Redes\_intergubernamentales”,

<sup>4</sup> Agujeros estructurales refiere a partes de las redes en las cuales existen pocas conexiones. Esta situación produce ventajas y desventajas para los actores en tanto algunos pueden ejercer roles de *broker* controlando el flujo de recursos, información o influencia (Burt 1992, 2007).

<sup>5</sup> La idea de las pocas conexiones estratégicas se asienta en el supuesto de la capacidad limitada de los actores, de tal modo muchas relaciones en el mismo grupo es costoso y sólo provee información redundante (Burt 2007).

<sup>6</sup> La imposibilidad de acceder a la información no permitió construir una variable que indique el monto total conseguido por el GL en obras y/o transferencias. Sin embargo, “VD: GL\_favorecidos” resulta cualitativamente diferente ya que advierte el nivel de éxito de los GL en la procura de recursos discrecionales, independientemente del monto y la escala local.

<sup>7</sup> Esta alternativa de agrupamiento sigue el criterio metodológico convencional de usar el valor medio como referencia para agrupar casos. Dado que en el índice de recursos obtenidos la media es 3,7419, se conforman dos grupos: uno aglutina los GL menos favorecidos (recibieron menos de la media) con quince casos; y otro grupo con dieciséis casos, conformado por los GL más favorecidos (recibieron más de la media). Otra variable alternativa podría agrupar los GL que recibieron recursos discrecionales por un lado y aquellos que no recibieron por otro. Sin embargo, resulta metodológicamente inviable porque sólo dos casos estudiados no recibieron recursos. Esto muestra que la discrecionalidad en la asignación territorial no opera como inclusión/exclusión sino a modo de niveles de acceso.

variable dummy que indica si el GL integra dos o más redes intergubernamentales; “Redes\_partidarias”, variable dummy que indica si el Intendente integra dos o más redes partidarias formales; “Legislador\_conocido”, variable dummy que indica el vínculo del entrevistado con un legislador provincial como intermediario para la búsqueda de recursos;<sup>8</sup> y “Funcionario\_del\_GP\_conocido”, variable dummy que indica el vínculo del entrevistado con un funcionario del GP como intermediario para ayudarlo a acceder a algún recurso. Variables de control son “Población\_2001”, cantidad de habitantes según Censo Nacional; “NBI\_2001”, porcentaje de la población local con necesidades básicas insatisfechas (al menos una) según el Censo Nacional 2001; “Competencia\_electoral\_2003”, diferencia entre el porcentaje de votos del partido ganador y el porcentaje del segundo, en las elecciones locales 2003 (sobre el total de votos positivos); y “Partido\_GL\_igual\_GP”, variable dummy que indica si el partido político del GL es igual al del GP (Unión por Córdoba, alianza del Partido Justicialista).

## Redes políticas y distribución de recursos

En la Provincia de Córdoba, en el período de tiempo estudiado, se configura un complejo sistema de RIGs para la distribución de recursos públicos de decisión discrecional. En este sistema coexisten redes formales e informales habilitando para los GL dos canales de acceso a los recursos públicos provinciales: por un lado, la vía formal y administrativa clásica de las relaciones central-local o por redes políticas formales, y, por otro lado, un camino alternativo que abren las relaciones informales.

En ese marco, se observa una tendencia generalizada de los GL tanto a conformar e integrar múltiples y diversas redes formales como a la construcción y utilización de vínculos informales que permitan el acceso a recursos. De los GL entrevistados, el 94 por ciento integran al menos una red política formal, intergubernamental y/o partidaria, mientras que una mayoría integra más de una; por otro lado, el 77 por ciento manifiesta haber utilizado relaciones informales con legisladores y/o conocidos en el GP, para procurarse de recursos públicos.

Ante la segunda pregunta planteada arriba, ¿afecta la distribución de recursos públicos discrecionales las relaciones y redes formales e informales que conforman los GL?, el análisis estadístico muestra un efecto sistemático de ambos tipos de redes (véase **Tabla 1**).<sup>9</sup>

La tabla 1 muestra un análisis multivariado de la activación de redes políticas, controlada por otros factores que sugiere la literatura como relevantes.

El modelo 1 permite observar una incidencia significativa y sistemática de redes formales sobre las chances de integrar el grupo de GL favorecidos. Allí se evidencia que el integrar dos o más redes formales intergubernamentales aumenta más de veinte veces las chances de pertenecer al grupo de GL favorecidos —Exp(B) (*odds ratio*) = 20,222—, y que ser del mismo partido que el GP aumenta también más de veintiocho veces las chances de integrar ese grupo —Exp(B) (*odds ratio*) = 28,482—. Por otro lado, no resultan significativas las variables “Población\_2001”, “NBI\_2001”, ni “Competencia\_electoral\_2003”. Tampoco es significativo el integrar redes formales partidarias, como por ejemplo un órgano departamental o provincial del partido político. Esto permite descartar un posible efecto de estas variables y controlar la incidencia de las redes formales.

El impacto de las redes políticas informales se muestra más fuerte y más significativo. Véase que el modelo 2 presenta un porcentaje pronosticado correcto del 85,7 por ciento, levemente superior al 82,1 por ciento del modelo 1 que analiza el impacto de las redes formales.

Esta diferencia se explica por la inclusión de la variable de mayor importancia en términos de impacto: funcionario\_del\_GP\_conocido. Nótese que la posibilidad de activar como bróker a un funcionario del GP incrementa más de sesenta veces las chances de integrar el grupo de GL favorecidos —Exp(B) (*odds ratio*) = 60,246—. Resultan tan importante estas redes informales que, cuando es introducida en modelos multivariados, diluye el efecto de la similitud partidaria (pierde significación estadística). Esto sugiere que, si bien tener conocidos en el GP es más probable cuando se es del mismo partido que el GP, resulta un factor más importante la activación de redes políticas informales mediante funcionarios conocidos independientemente del fundamento de la relación informal. Se destaca que las variables de control no resulten significativas, esto indica una fortaleza superlativa de las redes informales en la distribución discrecional de recursos.

<sup>8</sup> Esta variable intenta captar la influencia del legislativo provincial. Lamentablemente no se puede incluir como variable la procedencia local de legisladores porque sólo dos GL entrevistados tenían uno (6 por ciento de la muestra). Esta distribución territorial de legisladores es similar a la del total de GL (428), de los cuales menos del 10 por ciento contaban con alguno de los setenta legisladores provinciales.

<sup>9</sup> Considérese que al ser una muestra intencional no probabilística, el análisis tiene valor sólo para el conjunto de casos analizados.

**Tabla 1:** Análisis multivariado para “GL\_favorecidos”: Regresión logística.

	Modelo 1		Modelo 2	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
<b>Redes formales</b>				
Redes_Intergubernamentales	20,222**	,039		
<b>Redes informales</b>				
Funcionario_del_GP_conocido			60,246**	,036
Legislador_conocido			1,702	,772
<b>VARIABLES DE CONTROL</b>				
Partido_GL_igual_GP	28,482**	,019	18,826	,165
Población_2001	1,000	,176	1,000	,379
NBI_2001	1,159	,189	1,012	,909
Competencia_electoral_2003	1,023	,314	1,055	,178
(Constante)	,006**	,044	,006*	,106
Pseudo R <sup>2</sup> (Cox y Snell)	,419		,494	
Ajuste de modelo: Chi-cuadrado	15,199	,006	19,079	,004
Pronosticado correcto global (valor de corte ,500)	82,1%		85,7%	
Casos incluidos	28		28	

\* $p \leq 0,10$ ; \*\* =  $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ .

*Notas:* Las variables de redes se analizan por separado debido a que la asociación entre ellas genera efecto de multicolinealidad.

La variable “redes\_partidarias” no resulta significativa a nivel bivariado (Chi cuadrado de Pearson = ,416; sig. = ,519) ni tampoco multivariado (Exp(B) = 3,189; Sig. = ,271). No se incluye en el modelo de regresión logística como control debido al efecto de multicolinealidad.

En respuesta a la tercera pregunta que indaga este artículo, ¿qué estrategias de vinculación utilizan los actores en la disputa por recursos públicos, qué mecanismos de conectividad priman en las redes y qué recursos estructurales-relacionales obtienen de estas redes los actores?, se observa que los GL establecen una estrategia de vinculación conjunta y combinada de dos tipos de redes priorizando los mecanismos de conectividad que resultan más efectivos en cada una de ellas. Por un lado conforman redes formales en las cuales predomina el mecanismo de la cohesión; mientras que, por otro lado, establecen vinculaciones informales en las cuales predomina el mecanismo de la intermediación. A continuación se describe en mayor detalle cómo los actores advierten el efecto de las redes, los mecanismos de conectividad efectivos y los recursos estructurales-relacionales que obtienen de estas estrategias de vinculación.

### **Las redes políticas formales y el mecanismo de la cohesión**

Las redes políticas formales aparecen como redes intergubernamentales que formalizan la negociación en la distribución de recursos. En particular, se destacan la *Unidad de Trabajo Provincia-Municipios* (también denominada *Mesa Provincia-Municipios/Comunas*, o simplemente *Mesa*),<sup>10</sup> las agrupaciones de intendentes a partir de la filiación partidaria y las comunidades regionales.<sup>11</sup>

Estas redes intergubernamentales formales resultan órganos interinstitucionales originales en la provincia para el relacionamiento central-local. Estas redes crearon espacios formalizados de negociaciones interpartidarias (representación de distintos partidos) e interjurisdiccionales (representación provincial y local) para la gestión y distribución de recursos provinciales. Nótese que la resolución que crea la *Mesa* prevé una composición intergubernamental de representantes ministeriales (provinciales) y locales; y que, por su lado, la Ley 9206 establece que las comunidades regionales, en sus órganos de gobierno, estarán integradas

<sup>10</sup> Creada en 1999 mediante Resolución Conjunta No. 132/99 de los Ministerios de Gobierno y de Finanzas.

<sup>11</sup> Creadas en 2005 a partir de la Ley 9206. Si bien la ley establece la posibilidad de que un GL no integre una CR, sólo dos de los 428 GL de la provincia no son parte de una CR.

por los representantes de los GL y por el legislador que representa el Departamento en la Legislatura Provincial.

Este cambio en el sistema de RIGs es explícitamente advertido por intendentes oficialistas (I-OF): “el gobierno provincial [. . .] ha sido muy abierto a los gobiernos locales” (I-OF-Entrevista9); “yo creo que ha tenido un tratamiento igualitario, hasta nosotros le hemos criticado al gobernador de que les da más a los otros” (I-OF-Entrevista1); e intendentes opositores (I-OP); “cuando asumí de la Sota dijimos ‘nunca más’ pero nos unimos para formar un ente y sirvió” (I-OP-Entrevista29).

Al comienzo de esa gestión gubernamental estudiada, el tema central sobre el cual giraron las RIGs central-local fue el reordenamiento de las cuentas fiscales de la provincia y el saneamiento económico, financiero y fiscal de los municipios, canalizado mediante estas redes. El gobernador enfatizaba a fines de 2004 la originalidad y eficacia de la Mesa como espacio de concertación fiscal-financiera intergubernamental: “[La Mesa] constituyó una unidad de trabajo que permitió establecer políticas activas y tomar decisiones previamente consensuadas [. . .] surgieron los pactos fiscales que permitieron refinanciar 427 millones de pesos a 25 años de plazo [. . .] logramos consensuar y los municipios pudieron recuperar sus recursos coparticipables y consecuentemente en muchos casos se regularizó el pago de sueldos y la prestación de los servicios públicos”.<sup>12</sup>

En general, los entrevistados reconocen incidencia estas redes formales sobre los criterios de distribución y el acceso a recursos: “Nosotros hemos conseguido bastantes cosas conformando el Foro de Intendentes Radicales” (I-OP-Entrevista29); “Sí, bueno, ayuda, es decir, un poco. [. . .] Si vos no participas en nada no vas a conseguir nunca nada” (I-OF-Entrevista25); “[la Comunidad Regional] es un instrumento para poder solucionar problemas [. . .] y además se pueden conseguir proyectos o desarrollar cosas que tiendan a una región y no solamente a un problema local” (I-OF-Entrevista24); “a través de la Comunidad Regional se nos va a otorgar para hacer unas veinte o treinta cuadras de asfalto” (I-OP-Entrevista16).

También destacan los entrevistados el carácter representativo de intereses y la instancia formal de negociación que tiene la “Mesa”: “cada vez que se establecía un programa de gobierno era para todo el mundo igual [. . .] se peleaba para todo el mundo, no solamente para los integrantes de la Mesa, eran nuestros representantes que peleaban mejoras, conquistas o mayores fondos para el conjunto de los intendentes” (I-OF-Entrevista30); “la Mesa Provincia-Municipios con participación de partidos opositores ha enriquecido la gestión de todos los municipios, ha permitido llevar la óptica desde el interior al gobierno provincial y desde allí se han podido elaborar verdaderas políticas municipalistas, gracias a la creación y la participación de los municipios del interior en esta Mesa” (I-OF-Entrevista9).

De manera paralela a la “Mesa”, todos los partidos políticos agruparon sus intendentes en redes formales intergubernamentales partidarias, “bloques” o “foros”, que funcionan de modo conjunto y complementario a aquella.<sup>13</sup> Estas *redes* constituyen espacios de negociación político-partidaria que posibilita la homogeneización de posiciones respecto a los temas que posteriormente se discuten en la Mesa Provincia-Municipios/Comunas. Han sido destacados por los intendentes como otra instancia formal de relacionamiento para la canalización de demandas, “aparte de la Mesa tenemos el bloque de intendentes nuestro donde se receptan todos los problemas de la parte de Unión por Córdoba” (I-OF-Entrevista15); y, también, como instrumento de acción colectiva para defensa de intereses: “nosotros hemos conseguido bastantes cosas conformando el Foro de Intendentes Radicales [. . .] es como un sindicato que tenemos los intendentes” (I-OP-Entrevista29). Las redes intergubernamentales también son reconocidas como proveedoras de recursos: “por intermedio del Ente, del Presidente, conseguimos algunos fondos, él trabaja en la Mesa Provincia-Municipios [. . .] nos hemos animado a crear otras cosas como el Ente y la Mesa” (I-OP-Entrevista17); “la participación del ente regional que tenemos nosotros en el norte, [. . .] y al haber trabajado juntos nos ha hecho que influyamos en el Gobierno Nacional y obtengamos recursos y en el Gobierno Provincial” (I-OF-Entrevista24).

Este sistema de RIGs formales incluye principalmente a la “Mesa”, las “redes partidarias” y las “comunidades regionales”, pero también algunos otros entes intermunicipales mencionados en las entrevistas (por ej. Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional, ENINDER). En este complejo sistema de RIGs formales, la disputa por recursos opera mediante una concertación bidimensional, interjurisdiccional provincial-local e interpartidario.

<sup>12</sup> Texto del entonces Gobernador en la Gacetilla de Prensa del 19 de octubre de 2004, en ocasión de la puesta en marcha del “Programa de Regionalización Municipal” que derivó en la Ley 9206.

<sup>13</sup> Se destaca el Ente de Cooperación Recíproca de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba (Foro de Intendentes Radicales, o simplemente Foro). Los intendentes radicales justificaron su creación en la necesidad de negociar en mejores condiciones los programas que el GP y en la defensa de las autonomías municipales.

La evidencia cualitativa muestra que el mecanismo de acción eficaz en estas redes formales es la cohesión. Con distintas expresiones los entrevistados remiten estas redes indicando la inclusión, la conformación de espacios colectivos, la defensa de intereses comunes, la construcción de consensos, etcétera, todos aspectos que denotan una mayor y más fuerte conectividad. Este mecanismo, la cohesión, actúa proveyendo a los actores de recursos estructurales-relacionales que resultan valiosos. En primer lugar, en la conformación de espacios de confianza y reducción de incertidumbre, en relación al reparto de recursos: “ayuda a que se repartan bien los recursos, [ . . . ] te ayuda a ver de que lo está se reparta equitativamente” (I-OF-Entrevista20); “Cada vez que se establecía un programa de gobierno era para todo el mundo igual, por lo menos hasta donde sé yo. Servía para informarse y se peleaba para todo el mundo, no solamente para los integrantes de la Mesa, eran nuestros representantes que peleaban mejoras, conquistas o mayores fondos para el conjunto de los intendentes” (I-OF-Entrevista30). En segundo lugar, la promoción de flujos de comunicación y el intercambio de información: “si no existiera la Mesa debería haber otros mecanismos de información” (I-OF-Entrevista20); “la Mesa Provincia-Municipios nos tiene muy informados, hay intendentes que nos comunican todos los movimientos” (I-OF-Entrevista10); “es simplemente informativa, sirve también para canalizar a través de esa Mesa la problemática del interior” (I-OP-Entrevista8).

En tercer lugar, estas instancias conforman espacios de encuentro y reconocimiento mutuo, “es una Mesa de pares” (I-OF-Entrevista20), que tienen impacto en la configuración y reforzamiento de identidades mediante un “nosotros” diferenciándolo de “los otros”. Por un lado identidades partidarias: “Yo creo que ha tenido un tratamiento igualitario, hasta nosotros le hemos criticado al gobernador de que les da más a los otros [ . . . ] he visto que el trato es igualitario, incluso le dan más a los otros” (I-OF-Entrevista1) y, por otro lado, identidades vinculadas al tamaño de las localidades: “la Mesa estaba compuesta por distintos colores pero de municipios grandes, ahora se incorporaron comunas y municipios chicos [ . . . ] ahora se benefician los pueblos chicos” (I-OF-Entrevista14).

Es importante destacar que la cohesión, además, provee a algunos actores otros recursos estructurales-relacionales que se utilizan para influenciar en quienes toman decisiones sobre el reparto de recursos: “no es lo mismo ir a petionar de a uno que todos los intendentes juntos a través de la Mesa. Por ejemplo, hay doce mil viviendas para la provincia, seis mil para los municipios del interior, tres mil queremos que sean para las intendencias radicales [ . . . ] conseguimos eso, cupo” (I-OP-Entrevista29).

La participación en éstas habilita a los actores para la accesibilidad a contactos y la utilización de credenciales para relaciones de otra naturaleza: “la participación en órganos intergubernamentales, o en el bloque del partido, eso permite tener mayor relación con las autoridades” (I-OF-Entrevista1); “hay una ventaja, yo soy del Foro de Intendentes Radicales y miembro de la Mesa Provincia-Municipios, con lo cual uno tiene una relación más directa en este contexto de trabajo institucional [ . . . ] facilita para tener una audiencia más rápida, en vez de tenerla en diez días la tenés quizás en dos, o en el momento que estás reunido le dejás la carpeta al ministro” (I-OP-Entrevista18).

En síntesis, las redes formales, en el sistema de RIGs que distribuyen recursos públicos, implican la publicitación y centralización de la negociación por la distribución. En ese marco, el mecanismo de conectividad que impera es la cohesión. La mayor y más fuerte vinculación a las redes aporta como recursos estructurales a sus participantes, identidad, información, capacidades para ejercer influencia y el uso de credenciales por algunos actores para otras relaciones.

### ***Las redes políticas informales y el mecanismo de la intermediación***

Si en las redes políticas formales la cohesión resulta el mecanismo de conectividad que permite a los actores acceder a recursos, las entrevistas muestran que en las redes informales resulta efectivo otro mecanismo, la intermediación.

En primer lugar, es de destacar el reconocimiento generalizado que hacen los GL del efecto que tienen las relaciones informales. Los entrevistados perciben que una relación informal con los decisores del GP resulta un respaldo importante para conseguir recursos, “si vos no tenés una buena relación, no podés juntar fondos para hacer tantas obras” (I-OF-Entrevista7). Para algunos este tipo de relacionamiento resulta fundamental y necesario, aún para aquellos que forman parte del partido en el gobierno: “no hemos sido tenidos en cuenta por no conocer al ministro, más allá de haber tenido reuniones. Como vino un tercio de lo que se había prometido de transferencia para vivienda de nación a provincia se han priorizado los amigos y nosotros no estamos dentro del listado de amigos” (I-OF-Entrevista4).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Puede verse aquí, como en otras citas de entrevistas posteriores, la lógica de preeminencia de la relación personal por sobre la partidaria que ya destacáramos en los modelos econométricos presentados.

Nótese en las palabras del siguiente entrevistado la percepción de que las decisiones de distribución de recursos públicos no se toma en función de necesidades sociales, ni de cumplimiento de requisitos formales, sino que resulta crucial una dimensión informal del relacionamiento: “[sobre los factores que influyen para que algunas localidades reciban más asignaciones de recursos que otras] No podría dar una respuesta porque me parece que cada lugar es diferente. [. . .] Porque cuando vos cumplís los requisitos, sos buen administrador, hay una necesidad concreta, sos del partido, después se termina definiendo por una cuestión de piel” (I-OP-Entrevista2); “hay dos cosas que en política uno debe hacer: no faltar nunca a las reuniones y no irse nunca antes, porque después de la reunión viene lo más jugoso que es la sobremesa, donde hay dinero, las cuestiones políticas, lo otro es más formal” (I-OP-Entrevista6).

Segundo, las entrevistas destacan también la eficacia del mecanismo de intermediación: “No hay lógica en esto, es por amistad de algún funcionario” (I-OF-Entrevista4); “[H]ay municipios radicales que han obtenido más que nosotros por mejores conexiones que nosotros [. . .] la política es así, a veces caes bien en un lado y bueno ese es el que da las cosas” (I-OF-Entrevista27); “Siempre, cuando vos tenés alguien conocido es mejor” (I-OF-Entrevista7); “Si vos tenés algún influyente dentro del gobierno provincial, es fundamental. Si vos tenés a alguien en el gobierno, levantan el teléfono y te lo dan. Después es elaborar el proyecto de la necesidad real” (I-OF-Entrevista4). Nótese cómo algunos hacen explícita la configuración bidimensional de las RIGs de modo tal que la solicitud administrativa-burocrática y su justificación programática se realizan en un segundo momento luego de que la decisión se tome en un marco informal.

La necesidad de contar con un *broker* efectivo es destacado por la mayoría de los entrevistados, incluso por aquellos que no cuentan con intermediarios, “eso de Medio Ambiente lo podríamos haber conseguido, pero yo nunca tuve relación con nadie ahí” (I-OF-Entrevista25). Esta necesidad de contar con intermediarios para acceder a los recursos es tomada de manera natural y sin cuestionamientos por algunos entrevistados “seguro que tener gente conocida dentro de cualquier estructura de Estado te ayuda a que te conozcan, que te identifiquen [. . .] y bueno, el hecho de ser reconocido en cualquier orden es importante” (I-OF-Entrevista20). “[Un conocido en el GP] seguramente que influye. Yo no sé si está mal, a lo mejor no” (I-OP-Entrevista5).

El acceso a un *broker* proviene de la pertenencia partidaria, sociedades políticas y también de relaciones de amistad y simpatía que, en algunos casos, trascienden los límites de las relaciones partidarias que suponen similares intereses electorales entre GP y GL. “No hay lógica en esto. Es por amistad de algún funcionario” (I-OF-Entrevista4); “en algún caso sí, he sabido de algún conocido, de algún intendente que ha tenido un legislador amigo que lo pudo haber ayudado a gestionar” (I-OF-Entrevista9); “[Sobre obtención de recursos financieros] ayudaron contactos que tengo hace 12 años con gente dentro del gobierno que facilita por ahí [. . .] el color político también” (I-OF-Entrevista14). Como se ve en el testimonio anterior, algunas relaciones informales se generan por el transcurso de los años en la actividad política, “y porque somos del mismo palo con el gobierno, la amistad que uno tiene y los años que uno está en la gestión, siempre se hace de amigos y bueno [. . .] y sí, conocidos son todos, dirigentes del partido nuestro, tenemos amistad con ellos porque hace años que estamos trabajando en política y en el mismo partido así que tenemos muchos contactos, no sé si amigos” (I-OF-Entrevista13).

La procedencia geográfica de los intermediarios también suele ser un factor importante; en tal sentido, las localidades que tienen entre sus habitantes a funcionarios del GP —generalmente las más grandes— suelen gozar de ventajas a la hora de que sus gobiernos generen redes políticas informales: “si yo te hablo de Villa María, Bell Ville o Cruz del Eje es porque son grandes [en cuanto a población], están gobernados por el mismo signo político que la provincia [. . .] porque tienen legisladores provinciales y nacionales, tienen funcionarios dentro del gobierno de la provincia [. . .] tienen esa ventaja que no la tenemos los chicos” (I-OF-Entrevista4); “hay algunos que tienen relaciones especiales y consiguen, por ejemplo el caso de . . . , no todos tienen la suerte de tener un intendente en la casa y el otro un marido ministro” (I-OP-Entrevista5); “por ahí algún contacto para que acelere el trámite [. . .] [ nombra un ministro] es nacido en el pueblo mío así que tengo eso a favor” (I-OF-Entrevista14).

Emergen de las entrevistas dos tipos principales de intermediarios, los legisladores y los funcionarios del GP. Cuanta mayor la jerarquía mejor: “influye el legislador [. . .] influye un conocido en el gobierno provincial con más razón todavía” (I-OF-Entrevista 27); “es clave para los municipios tener un legislador que se mueva, ayuda mucho” (I-OF-Entrevista1); “generalmente el hecho de que el legislador avale en algunos casos soluciona algunos problemas” (I-OP-Entrevista5). Incluso algunos entrevistados ven asociada la función representativa del legislador con su actividad de intermediario de los GL ante el GP: “Los legisladores que tuvimos del departamento siempre colaboraron con nosotros, fue un apoyo importante” (I-OF-Entrevista30); “[Legislador] Influye mucho [. . .] ayuda, sí, [y conocido en el gobierno provincial] [. . .] y sí, teníamos el

ministro de gobierno que era del departamento nuestro y que era también vecino de un pueblo nuestro y estaba en el gobierno. Ayuda, sí" (I-OF-Entrevista13).

De tal modo, en primer orden es importante tener algún contacto que pueda constituirse en intermediario, "nosotros, los de [ . . . ] no tenemos ningún funcionario en ningún lado, no tenemos ningún diputado, no tenemos nada, solamente tenemos una intendencia que va y gestiona [ . . . ] Para poder tener algo tenés que tener amigos o funcionarios que te hagan las gestiones allá" (I-OF-Entrevista4).

Y, en segundo orden, que resulten intermediarios eficaces: "También depende del legislador porque yo he visto que hay compañeros: digo compañeros porque uno está en el justicialismo- que no conocen el legislador de su departamento porque no va. Nosotros tenemos la particularidad de reunirnos todos los sábados con el legislador, arrancamos a la mañana y terminamos a la noche [ . . . ] hoy es acá mañana es allá, qué te hace falta a vos [ . . . ] es permanente. Yo lo comparo con lo que les pasa a otros cuando voy a la reunión de bloque, que su legislador no se mueve" (I-OF-Entrevista1); "Con nosotros el legislador está pintado, no sirve" (I-OP-Entrevista29); "Hay algunos legisladores que son influyentes y otros que no, debe haber algunos. Pero hay muchos intendentes que son mucho más influyentes que los legisladores. Yo por el caso mío, no he necesitado nunca [ . . . ] que se yo, Unión, donde está [ nombra un legislador ] que es un legislador influyente, para su departamento ha influido" (I-OF-Entrevista24).

En tal sentido, los niveles de actividad de los *broker* políticos más efectivos parecen resultar muy intensos, como señala el siguiente entrevistado: "muchas veces dicen que el legislador ha tenido el contacto con el gobernador [para acceder al cargo] [ . . . ] no lo discuto, pero hay que bancarse trabajar acá [por la ciudad capital provincial] y el fin de semana laburar allá [por el territorio departamental], es maratónica, a veces empiezan los viernes a la mañana y terminan los sábados a la noche, y el domingo va a visitar a los que tienen problemas a otro lado" (I-OF-Entrevista1). La efectividad del puente depende de la actitud proactiva del *broker* y también de la capacidad y recursos de intermediación que se posea; "nosotros teníamos al legislador, que hoy es senador nacional, y ha influido nada más que en los contactos y en el andá a ver a tal de parte mía" (I-OP-Entrevista8).

La presencia del intermediario convierte una relación diádica GP-GL en una más compleja que tiene que contemplar los intereses de un tercer actor, el *broker*. En este contexto, si bien el *broker* facilita la relación informal entre GP-GL, su intervención no inhibe la dimensión política electoral. Incluso, en algunos casos, el *broker* puede intervenir en el intercambio haciéndolo posible; por ejemplo, en alguna relación GL-GP, un legislador podría cambiar un recurso preciado para el GP (un voto legislativo) y cobrarlo al GL en apoyo electoral para su reelección como legislador. Véase cómo esto se hace explícito: "[H]ay muy buena relación [con el legislador]. Fundamentalmente me ayuda como puente para hablar con algún funcionario o ministro. [Un conocido en el gobierno provincial] también, con eso se hace política [electoral]" (I-OP-Entrevista32); "si yo te hablo de Villa María, Bell Ville o Cruz del Eje es porque son grandes, están gobernados por el mismo signo político que la provincia y manejan una presión de supuesta cantidad de votos que venden, y esa amistad, porque tienen legisladores provinciales y nacionales, tienen funcionarios dentro del gobierno de la provincia" (I-OF-Entrevista4).

La estructura de redes informales habilita también una competencia entre actores por los recursos; así, de manera inversa a lo anterior, algún legislador o funcionario puede bloquear el acceso y utilizar los recursos para su beneficio electoral, cuando existe entre él y el GL un conflicto de intereses: "en el caso nuestro no hay una relación fluida, a veces pasa un año en que el legislador no va por cada una de las localidades. Y cuando va lo hace en función de su política partidaria y no en función a canalizar alguna obra o algo así. Pero en otros departamentos si es muy positivo y es una llegada directa que tienen muchos intendentes al gobierno de la provincia" (I-OP-Entrevista33); "Relaciones malas. Me he sentido muy discriminado. Por razones políticas. Acá en el pueblo entregaban bolsones y ayuda social a los cachetazos. Chapas, colchones a los punteros de las cooperativas, todo politiquería [ . . . ] Yo estuve con el Frente Cívico entonces por eso me mataron" (I-OP-Entrevista31).

Esto último sugiere que un aspecto importante a tener en cuenta sobre este mecanismo de conectividad, la intermediación, es que su efectividad descansa en la contingente arbitrariedad que instituye distintos grados de influencia a los actores. En tal sentido, para un actor determinado, ni la existencia de un legislador departamental ni el conocer algún funcionario del GP asegura a un GL gozar de una intermediación efectiva. Así, las acciones estratégicas de los GL en estas redes informales consisten en la búsqueda de intermediarios eficaces; quienes lo logran obtienen mayor acceso a recursos provinciales.

En tercer lugar, el intermediario de las redes informales resulta importante porque provee a los GL dos tipos de recursos relacionales, información e influencia, que resultan valiosos para concentrar acciones en sectores de la administración y en proyectos en los que se cuente con mayor probabilidad de éxito.

Nótese esto en las siguientes expresiones: “influye la gestión del legislador, que corrobore que hay dinero para determinada cosa también ayuda” (I-OF-Entrevista15); “Nuestro legislador nos ayuda a partir de lo que implica su conocimiento por vivir en la ciudad” (I-OF-Entrevista20); “Siempre venimos a reuniones, el legislador departamental siempre nos avisa de las reuniones con el Gobernador o con los ministros de gobierno” (I-OF-Entrevista13).

Por otro lado, cuando posibilita el acceso a los funcionarios del Poder Ejecutivo el *broker* influye sobre la decisión de aquellos, “[recursos financieros] siempre con el legislador del departamento [...] es el que tiene más contacto con los ministros” (I-OF-Entrevista13); “No más que eso, la facilidad de que se abra una puerta para que me escuchen, que a lo mejor el trámite por otra vía demora más [...] [para obtener la escuela nueva] la iniciativa fue del municipio con nuestro legislador, ahí sí, donde él ayudó también a que saliera esta obra” (I-OP-Entrevista8); “el legislador también ayuda, si uno le comenta de la gestión se puede interesar, no digo agilizarlo pero sí darle más peso político que a veces hace falta, no es lo mismo que vaya el intendente solo” (I-OF-Entrevista15); “Yo puedo tener muchas diferencias con el legislador, pero es importante. Es clave para los municipios tener un legislador que se mueva, ayuda mucho” [...] “Creo que el que tiene un legislador que presiona tiene más probabilidad de conseguir” (I-OF-Entrevista1).

En síntesis, las entrevistas dan cuenta de que las redes políticas informales resultan efectivas para los GL, cuando éstos pueden conseguir intermediarios eficientes. Los legisladores y los funcionarios del GP resultan los principales tipos de intermediarios reconocidos para acceder a información y ejercer influencia sobre quienes deciden el destino de los fondos públicos.

## Conclusiones

Las RIGs resultan en una compleja red de múltiples y coexistentes relaciones entre diversas unidades gubernamentales, las cuales poseen variados grados de autonomía y recursos de poder. Los gobiernos centrales disponen de recursos que asignan de manera discrecional, en función de sus objetivos políticos y electorales; sin embargo, los GL no resultan pasivos receptores ante los criterios centralizados de distribución, sino que se constituyen en promotores de RIGs en procura de esos recursos. Dado que las posiciones estructurales en las que se encuentran los actores constriñen y habilitan el acceso a los recursos, los GL elaboran distintas estrategias de vinculación para hacerse de fondos, transferencias y obras públicas con el fin de cumplir sus propios objetivos políticos.

La investigación realizada sobre el sistema de RIGs de la Provincia de Córdoba, Argentina, se convierte en un caso que ilumina algunas particularidades de la manera en que se produce esta dinámica de interacción entre un GP y los GL. En primer lugar, el destino de recursos discrecionales del GP se define en el marco de dos subsistemas de relaciones políticas que se presentan conjuntos y paralelos. De un lado, un sistema de RIGs formales que se configuran como espacios de organización de los GL y de negociación sobre el destino de algunos recursos. De otro lado, de manera coexistente, se observa una diversidad de redes políticas informales que establecen los actores para acceder a los recursos cuyo destino deciden de manera discrecional los funcionarios del GP.

El análisis estadístico muestra claramente un efecto sistemático de las redes políticas, formales e informales, sobre la recepción de recursos públicos provinciales. Las chances de integrar el grupo de GL más favorecidos en esa distribución aumenta más de veinte veces cuando el GL integra redes intergubernamentales formales, mientras que el disponer de redes informales mediante un funcionario del GP que actúe como *broker* aumenta más de sesenta veces esas chances.

En ese marco, la estrategia de vinculación generalizada de los GL es involucrarse en ambas redes. Por un lado, vincularse a aquellas formales y públicamente visibles mediante acciones que tienden a una mayor y más fuerte conectividad, aprovechando el mecanismo de la cohesión a las estructuras. Este modo de vinculación provee a los actores beneficios como el intercambio de información, comunicación, posibilita un mayor control mutuo, tiende a construir espacios de confianza, refuerza la identidad común y otorga al grupo mayor posibilidad de organizar la acción colectiva. Todos estos elementos tienen un efecto positivo para la negociación con el GP por recursos y para la negociación interna que se da entre los GL de estas redes formales, cuando deben decidir la asignación de recursos entre ellos.

Por otro lado, coexisten redes políticas basadas en relaciones informales que son menos visibles. En estas estructuras, los GL procuran una vinculación selectiva en busca de los beneficios del mecanismo de la intermediación que puede proveer algún *broker*. Los tipos de *broker* presentes en las RIGs estudiadas son funcionarios del poder ejecutivo del GP y legisladores. La accesibilidad a los intermediarios se produce por diversos factores: el mismo partido político, una sociedad electoral, la procedencia de la misma localidad o

circunscripción departamental, una relación de amistad o familiar. Los intermediarios otorgan beneficios tales como información importante, que permite a los GL focalizar sus esfuerzos, e influencia sobre los funcionarios decisores del destino de los recursos. La existencia de redes informales y la presencia de intermediarios transforma una relación intergubernamental diádica GP-GL en una relación política informal que debe contemplar los intereses de, al menos, tres actores: el funcionario que decide sobre los recursos, el GL y el *broker* que hace posible el intercambio. Los intercambios políticos que definen el destino de los recursos públicos se producen con arreglo a los intereses de todas las partes implicadas.

Las decisiones sobre el destino de una masa importante de recursos desde el GP a los GL se toman en complejos sistemas de RIGs en los que coexisten relaciones y redes políticas formales e informales. ¿Cuán generalizada resulta esta modalidad de distribución de recursos en los sistemas latinoamericanos?, y ¿cuánto impacto tiene la dinámica política de RIGs informales sobre la transparencia y eficacia de los gobiernos de América Latina? son preguntas que emergen de este estudio y esperan ser respondidas en futuras investigaciones sobre las RIGs en Latinoamérica.

### Información sobre los autores

Víctor Mazzalay es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, y profesor de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Villa María y la Universidad Católica de Córdoba. Su trabajo de investigación está vinculado al estudio de los gobiernos subnacionales, regiones interjurisdiccionales y metropolitanas, coordinación, gobernanza, redes políticas y conflictos socio-ambientales.

Marcelo Nazareno es profesor de análisis de políticas públicas en la Universidad Católica de Córdoba y de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Córdoba. Es coautor (con Susan Stokes, Thad Dunning y Valeria Brusco) del libro *Broker, Voters, and Clientelism* (Cambridge University Press, 2013). Su interés actual en investigación se centra en el federalismo político y en la relación entre políticas públicas, procesos políticos y desigualdad.

Mónica Cingolani es profesora de teoría de la democracia en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Ha publicado artículos y un libro (coautoría) sobre relaciones intergubernamentales y descentralización. Su reciente y actual interés en investigación incluye calidad institucional, relaciones ejecutivo-legislativo, accountability horizontal y control legislativo.

### Referencias

- Abrams, S., T. Iversen y D. Soskice. 2010. "Informal Social Networks and Rational Voting". *British Journal of Political Science* 41: 229–257. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123410000499>
- Agranoff, R. 2006. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers". *Public Administration Review* 66: 56–65. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Agranoff, R., y M. McGuire. 1998. "Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy". *Journal of Public Administration Research and Theory* 8: 67–91. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024374>
- Ansolabehere, S., y J. M. Snyder. 2002. "Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures". *Scandinavian Journal of Economics* 108 (4): 547–569. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2006.00470.x>
- Berardo, R. 2009. "Generalized Trust in Multi-organizational Policy Arenas: Studying Its Emergence from a Network Perspective". *Political Research Quarterly* 62 (1): 178–189. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912907312982>
- Bueno de Mesquita, E., y M. Stephenson. 2006. "Legal Institutions and Informal Networks". *Journal of Theoretical Politics* 18 (1): 40–67. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951629806059595>
- Burt, R. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Burt, R. 2007. *Brokerage and Closure*. New York: Oxford University Press.
- Calvo, E., y M. V. Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market". *American Journal of Political Science* 48 (4): 742–757. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00099.x>
- Cingolani, M., V. Mazzalay y M. Nazareno. 2007. "Política electoral y distribución territorial del gasto en Córdoba; 1999–2003". *Studia Politicae* 12: 37–64.
- Coleman, J. 1994. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Cook, K. 1977. "Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations". *Sociological Quarterly* 18 (1): 62–82. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.1977.tb02162.x>
- Cook, K., y T. Yamagishi. 1992. "Power in Exchange Networks: A Power-Dependence Formulation". *Social Networks* 14: 245–265. DOI: [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(92\)90004-Q](https://doi.org/10.1016/0378-8733(92)90004-Q)
- DiMaggio, P., y H. Louch. 1998. "Socially Embedded Consumer Transactions: For What Kinds of Purchases Do People Most Often Use Networks?" *American Sociological Review* 63 (5): 619–637. DOI: <https://doi.org/10.2307/2657331>
- Freille, S., y M. Capello. 2011. "Transfers, Political Free-Riding and Elections: An Application to Argentine Local Elections". *I Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, Toledo, 24 y 25 de noviembre.
- Gibson, E., y E. Calvo. 2001. "Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina". En *El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y J. M. Abal Medina, 199–227. Buenos Aires: Eudeba.
- González, L. 2012. "The Redistributive Effects of Centralization and Decentralization across Subnational Units". *Latin American Research Review* 47 (3): 109–133. DOI: <https://doi.org/10.1353/lar.2012.0046>
- Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology* 78: 1360–1380. DOI: <https://doi.org/10.1086/225469>
- Granovetter, M. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* 91: 481–510. DOI: <https://doi.org/10.1086/228311>
- Hanneman, R., and M. Riddle. 2005. *Introduction to Social Network Methods*. Riverside: University of California. <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>.
- Helmke, G., y S. Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics* 2 (4): 725–740. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>
- Jessop, B. 2007. *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Knoke, D. 1990. *Political Networks*. New York: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511527548>
- Levine, S., and P. E. White. 1961. "Exchange as Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationship". *Administrative Science Quarterly* 5: 583–601. DOI: <https://doi.org/10.2307/2390622>
- Lin, N. 2006. "Building a Network Theory of Social Capital". En *Social Capital: Theory and Research*, editado por N. Lin y K. A. Cook, 3–29. New Brunswick, NJ: Aldine Transaction.
- Lodola, G. 2005. "Protesta clientelar y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996–2001)". *Desarrollo Económico* 44 (176): 515–536. DOI: <https://doi.org/10.2307/3655866>
- Mazzalay, V. 2011. "Subnational Regionalisation in Argentina: The Effects of Subjective Interdependence and the Relationships between Actors on Intermunicipal Cooperation". *Bulletin of Latin American Research* 30 (4): 453–472. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00555.x>
- Meier, K., y L. O'Toole. 2004. "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking". *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (4): 469–494. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muh032>
- Paniagua, M. 2012. "El Partido Justicialista y la asignación estratégica de recursos: Un estudio comparado del nivel subnacional en Argentina". *Revista SAAP* 6 (1).
- Passy, F. 2003. "Social Networks Matter. But how?" En *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, editado por M. Diani y D. McAdam, 21–48. New York: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199251789.003.0002>
- Radin, B.A., y J.P. Boase. 2000. "Federalism, Political Structure, and Public Policy in the United States and Canada". *Journal of Comparative Policy Analysis* 2 (1): 65–89. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1010050314516>
- Remmer, K., y E. Wibbels. 2000. "The Subnational Politics of Economic Adjustment". *Comparative Political Studies* 33 (4): 419–451. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414000033004001>
- Rhodes, R. A. W. 1986. "Power-Dependence Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment". En *New Research in Central-Local Relations*, editado por M. Goldsmith, 1–33. Aldershot: Gower.
- Rhodes, R. A. W., y D. Marsh. 1992. "New Directions in the Study of Policy Networks". *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 181–205. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>
- Wasserman, S., y K. Faust. 1999. *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Wright, Deil. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

**How to cite this article:** Mazzalay, V, Nazareno, M y Cingolani, M. Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional: Las relaciones provincia-municipios en el caso Córdoba, Argentina. *Latin American Research Review*. 2017; 52(3), pp. 304–318. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.58>

**Submitted:** 11 April 2013      **Accepted:** 02 September 2015      **Published:** 22 September 2017

**Copyright:** © 2017 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



*Latin American Research Review* is a peer-reviewed open access journal published by the Latin American Studies Association.

