

**GOBIERNOS LOCALES, REDES Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PROVINCIAL EN  
ARGENTINA. EL CASO DE CÓRDOBA.**

**AUTORES:**

**Mónica CINGOLANI – Universidad Católica de Córdoba**

**Víctor MAZZALAY – Universidad Católica de Córdoba**

**Marcelo NAZARENO - Universidad Católica de Córdoba**

Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association,  
Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14

## I. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y REDES POLÍTICAS

El concepto de relaciones intergubernamentales (en adelante, RIGs) se originó en Estados Unidos en la década del '30 con la llegada del New Deal. La definición quizás más difundida de RIGs refiere a “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles” (Anderson, citado en Wright, 1997). Estas actividades o interacciones se desarrollan de muy diversas formas, y entre sus instrumentos más importantes se cuentan: las relaciones fiscales (o financieras) intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones, las regulaciones intergubernamentales, las fuerzas políticas y acciones burocráticas, y las comunicaciones intergubernamentales (Agranoff, 1997). Las RIGs trascienden los enfoques constitucional-legales, tienen una orientación no jurídica, y contemplan una variedad de organizaciones, conductas y pautas que enriquece su utilidad analítica. En ese sentido amplio e inclusivo de las RIGs, cabe mencionar los rasgos distintivos de las mismas, según Wright (1997: 71-87): 1) las RIGs trascienden las pautas de interacción constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel central y el local, y entre las distintas unidades de gobierno local; 2) destacan la importancia del elemento humano, en términos de las actividades y actitudes del personal de las unidades de gobierno; 3) que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista; 4) que cualquier empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones; 5) el último rasgo de las RIGs mencionado por el autor es que las mismas se caracterizan por su dimensión política, aspecto que define como el conjunto de intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones. El campo de las RIGs es considerablemente amplio, y se abordarán aquí sólo algunos aspectos de las mismas.

Desde un punto de vista formal, las relaciones entre las diversas unidades de gobierno están reguladas por el sistema constitucional-legal que fija las competencias y niveles de autonomía de las diversas jurisdicciones gubernamentales. Sin embargo, dentro de este marco normativo los actores poseen ciertas libertades de decisión-acción para perseguir objetivos, fijados en virtud de intereses personales y colectivos, los cuales requieren recursos que otros actores disponen. Esto da por resultado un

complejo sistema de interacciones entre los actores político-gubernamentales, en el marco de ciertas reglas institucionales formales e informales.

La literatura especializada sostiene que las RIGs implican diversas combinaciones de interdependencias e influencias entre funcionarios públicos (electos y administrativos) en todos los tipos y niveles de las unidades gubernamentales (Krane and Wright, 1998; Agranoff, 2004; 1997). Méndez (1988:8-9) señala que las RIGs reconocen dos dimensiones básicas: aquellas relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno (dimensión vertical), las que no son esencial o necesariamente jerárquicas, aún cuando puedan ser asimétricas; la segunda dimensión (horizontal) refiere a las relaciones que se dan entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado, municipio-municipio). Las RIGs han sido usualmente estudiadas en el primer sentido (RIGs verticales), y particularmente arraigadas al campo de las relaciones financieras. Señala Cameron (2001) que en el núcleo de las políticas de las RIGs verticales están los problemas fiscales; estos constituyen asuntos en los que rápidamente convergen, por lo general con gran fuerza, presiones políticas, económicas e ideológicas. En el presente estudio, el abordaje analítico de las RIGs no se realiza desde alguna de estas dimensiones – vertical, horizontal- en particular, sino a partir del análisis de las redes de relaciones políticas (que obviamente incluyen relaciones horizontales y verticales) a las que se hallan vinculados los gobiernos locales, de acuerdo al reconocimiento de las mismas por parte de estos últimos.

Las redes constituyen un punto importante para las RIGs. Estas últimas, se producen en un complejo contexto interorganizacional, constituido por redes intra e intergubernamentales. Si bien la mayoría de los estudios sobre redes políticas se han ocupado de investigar los modelos de intermediación de intereses entre el Estado y los actores sociales, focalizando en particular el debate sobre pluralismo-corporativismo, el enfoque de redes políticas ha resultado muy apropiado para estudiar la manera en que se estructuran las RIGs. En los '80 algunos autores británicos analizaron las RIGs desde la perspectiva de redes (Rhodes, 1981; 1986; Rhodes RAW and Marsh, 1992), y en los '90 el enfoque se extendió al campo norteamericano, con los estudios de Agranoff y McGuire (1998) sobre Gestión Pública Colaborativa (Collaborative Public Management), y sobre la administración y las políticas públicas (Meier and O'Toole, 2004; Radin, Radin and Boase, 2000). Desde la perspectiva de redes que ha estudiado las relaciones intergubernamentales, el sistema de RIGs se muestra como una compleja red de múltiples y coexistentes relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (provinciales y locales), en la que estos resultan actores interdependientes (Rhodes RAW and Marsh, 1992; Rhodes, 1990; Agranoff, 1997). En

ese sentido se abordarán las redes políticas en el presente estudio.

## **II. ACTORES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: LAS REDES COMO UN RECURSO**

Los actores políticos, económicos y sociales se encuentran constreñidos/habilitados por elementos estructurales y coyunturales que privilegian ciertas identidades, estrategias y horizontes espacio-temporales<sup>1</sup>. Las acciones-decisiones de los actores surgen en función de los intereses e identidades, con una orientación subordinada al cálculo estratégico situado en un entorno estructural-coyuntural específico, pero, a la vez, cuentan con un sentido reflexivo que les permite aprender de las experiencias y estructurar y re-estructurar sus entornos (Jessop, 2006; 2007).

Bajo estos supuestos, los actores de las RIGs (funcionarios públicos, presidentes, gobernadores, autoridades locales, etc.) imprimen en sus acciones un sentido teleológico y estratégico. El sentido teleológico está informado por distintos mecanismos que motivan sus fines de manera muy diversa, con elementos identitarios, ideológicos, normativos y también por los intereses subjetivos y objetivos (personales o colectivos). El sentido estratégico de la acción implica un cálculo de carácter estratégico, pero éste es informado por las experiencias pasadas que afectan las expectativas y por la selectividad estratégica del contexto institucional en el que se encuentran inmersos.

Desde una perspectiva diferente, la teoría inter-organizacional ha realizado un importante aporte estudiando cómo las organizaciones se ven afectadas por otros actores intervinientes en los mismos ambientes (Knoke, 1990; Klijn, 1998). Ligada a ésta, la teoría del intercambio de recursos (Levine and White, 1961; Cook, 1977; Cook and Yamagishi, 1992) sugiere que las interacciones de las organizaciones se pueden explicar a partir de la necesidad que éstas tienen de acceder a ciertos recursos para su supervivencia y/o para conseguir sus objetivos. En ese contexto, establecen relaciones con quienes disponen de esos recursos generando intercambios. Esto explica cómo y por qué un conjunto de actores (organizaciones públicas, privadas, personas individuales, etc.) crean redes que los conectan de manera directa o indirecta a otros actores generando sistemas relacionales complejos (Klijn, 1998; Knoke, 1990). Incluso parte de la literatura sostiene que el conflicto y la cooperación

---

<sup>1</sup> Nótese que el marco institucional formal e informal fija horizontes electorales para los actores gubernamentales y privilegian ciertas estrategias sobre otras, a partir de la efectividad demostrada en el pasado.

que se produce en un campo inter-organizacional es consecuencia de estas necesidades (Laumann, Galaskiewicz and Marsden, 1978; Knoke, 1990). La teoría de la dependencia de los recursos explica que los actores elaboran estrategias para hacer frente a estas estructuras de interdependencia. Con el fin de obtener mayor autonomía, los actores entran en relaciones de intercambio para controlar los flujos de recursos que les son necesarios. Por ejemplo, un gobierno sub-nacional obtiene recursos para realizar una obra pública a cambio de apoyo electoral o legislativo.

En el marco de las RIGs, los recursos que intervienen en los procesos de intercambio son variados<sup>2</sup> y toman importancia contingentemente, de acuerdo a la situación coyuntural en que se produce la relación política. El apoyo electoral o legislativo, los recursos financieros, la obra pública, la posesión de autoridad legal, la información, la movilización de grupos, etc., son recursos que pueden adquirir mayor valor en una relación política determinada que en otra. Adviértase, por ejemplo, la posesión del recurso de autoridad legal para avalar ciertos créditos internacionales que posee el gobierno nacional; este recurso puede ser muy valioso o carecer de importancia en una relación Gobierno Nacional-Gobierno Provincial según la situación financiera de este último, entre otras cosas.

Esto implica que el intercambio está condicionado por el contingente valor que adquieren los recursos en un espacio-tiempo determinado y por las alternativas que tienen los actores de conseguirlos. En este sentido, si bien las transferencias financieras tienden a ser un recurso valioso como regla general, es un elemento más de un conjunto que interviene en un complejo sistema de RIGs, adquiriendo un valor específico en cada relación política<sup>3</sup>.

La perspectiva de redes sostiene que los actores están inmersos en estructuras de interdependencia y que las relaciones políticas que se establecen están condicionadas por las estructuras institucionalizadas (legal-formales e informales) y por las posiciones estructurales que los actores ocupan en las redes (Knoke, 1990; Rhodes RAW and Marsh, 1992; Rhodes, 1981; 1986). En tal sentido, la posesión de recursos y el acceso a los mismos depende de la posición estructural en la que se encuentren los actores.

---

<sup>2</sup> Los recursos pueden ser *materiales*, como los recursos financieros, la información, cargos partidarios o gubernamentales, etc., y también *no materiales*, como la adopción de posiciones políticas, manifestaciones públicas, legitimidad social a través de la transferencia de poder simbólico, delegación de autoridad formal en determinados ámbitos, etc.

<sup>3</sup> En este sentido, quizás para un gobierno local con mayor autonomía financiera el valor de conseguir recursos para una obra pública sea menor que el que le asigna otro gobierno local con apremios económicos.

Sin embargo, si bien están constreñidos/habilitados por sus posiciones estructurales, los actores poseen cierta capacidad de generar estrategias de vinculación a las redes por las que circulan los recursos necesarios para cumplir sus objetivos políticos. Una extensa literatura que proviene del campo sociológico, gran parte vinculada a los estudios sobre capital social, ha dado evidencia de la importancia de las relaciones sociales como un patrimonio de los actores (Granovetter, 1973; Bourdieu, 1980; 1997; Coleman, 1988; 1994). En la literatura politológica se introdujo el concepto de capital social en los '90, en los trabajos de Putnam que muestran su impacto en el desempeño institucional de las regiones italianas (Putnam, 1993) y la declinación del involucramiento cívico en Estados Unidos (Putnam, 1995; 2000). Ostrom (1999; Ostrom and Ahn, 2001), por su lado, ha mostrado el efecto de las redes en la generación de normas informales, las cuales contribuyen a la regulación de asuntos y bienes comunes.

En el marco de la perspectiva estructural del capital social<sup>4</sup>, los estudiosos de las redes han desarrollado un importante debate acerca de por qué éstas resultan un capital para los actores y los grupos, y qué tipos de conectividad a ellas pueden considerarse un recurso. Con respecto a ese debate, Lin (2006: 6-7) sostiene que hay cuatro explicaciones de por qué las redes pueden ser un recurso valioso para los actores: 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 pueden ser un recurso para los actores y grupos dependiendo de las circunstancias y necesidades, en algunas situaciones puede ser muy importante acceder a información o ejercer influencia, mientras en otras puede ser muy valioso reforzar la identidad y el reconocimiento mutuo.

La posibilidad de que una red sea efectiva en la provisión de un bien determinado depende de la accesibilidad del actor al recurso que considera valioso y de la movilización y uso de los contactos que le permiten hacerse del bien. La accesibilidad de los actores a los recursos y bienes está condicionada por su localización en la estructura social, dada por el estrato social, político y económico del actor, y por la posición que ocupe en las redes, es decir por la manera en que se

---

<sup>4</sup> Sobre una distinción entre las perspectiva estructural y cultural del capital social, véase el texto de Jackman y Miller (1998) y el trabajo de Stolle (2000)

vincule a las redes por las que fluyen los recursos (Lin, 2001; 2006; Lin, N.; Fu, Y. and Hsung, R., 2006). Si se considera la posición, existen dos mecanismos de conectividad a las redes que pueden entenderse como un capital de los actores: los agujeros estructurales que posibilitan ejercer funciones de *broker* (*brokerage*) y la cohesión de las redes (*closure*) que brinda los beneficios de una mayor y más fuerte conectividad.

La perspectiva de la cohesión (*closure*) 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). Los agujeros estructurales son parte de las estructuras relacionales que evidencian una debilidad de conexión entre grupos, situación que permite a ciertos actores participar y ejercer control en la difusión y circulación de recursos como la información (*brokerage*). En tal sentido, 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, 2006; 2007).

Las relaciones políticas intergubernamentales se llevan a cabo en un marco institucional formal que embiste de autoridad de decisión a ciertos actores, y bajo el cual se desarrollan las relaciones intergubernamentales formales; pero también existe una estructura de relaciones informales, delineada por elementos ideológico-identitarios (como la identidad partidaria), relaciones personales, la confluencia de intereses y el intercambio de recursos necesarios para los actores.

Un gobierno local puede permanecer relativamente aislado y dedicarse únicamente a las relaciones intralocales, o bien puede generar relaciones intergubernamentales desarrollando estrategias para vincularse a las redes por las que circulan recursos útiles para el logro de sus objetivos de supervivencia y/o crecimiento político. Para acceder a los recursos de jurisdicciones superiores, los gobiernos locales pueden desarrollar como estrategia uno o los dos mecanismos arriba descritos. Un *broker* le permite influenciar en las decisiones de actores con autoridad de decisión sobre recursos que le son necesarios e incluso el acceso a cierta información. Por otro lado, construir redes o grupos cohesivos con otros gobiernos locales permite generar una acción conjunta que acrecienta la capacidad de negociación para acceder a información e influencia sobre el destino de los recursos.

### III. ABORDAJE METODOLÓGICO

Para el análisis empírico, esta ponencia se basa en información relevada en una investigación realizada en la Provincia de Córdoba, Argentina. El abordaje metodológico-analítico de la investigación es una triangulación de datos cuantitativos y cualitativos. El primero muestra el efecto electoral que tienen las asignaciones de recursos central-local, en el sentido Provincia-Municipios, situación que refleja el valor de estos recursos para los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba. De los 427 municipios y comunas con que cuenta la Provincia, la segunda parte de la investigación estudió 34 gobiernos locales seleccionados de manera intencional, no probabilística, atendiendo la disponibilidad de los Intendentes y Presidentes Comunales para realizar las entrevistas. Para la selección, se tomaron precauciones para cuidar la representatividad de: los diversos partidos políticos, resultando 17 de ellos correspondientes al partido gobernante en la jurisdicción provincial –Unión por Córdoba- y los 17 restantes de partido gobernante distinto<sup>5</sup>; el tamaño de las localidades –sus poblaciones oscilan entre 697 habitantes, la más pequeña, y 144.140 habitantes la más grande-; y la distribución geográfica provincial -las localidades incluidas se ubican en 15 de las 26 jurisdicciones departamentales de la provincia<sup>6</sup>; todo lo cual presupone la inclusión en el trabajo de campo de variadas realidades locales para el análisis de las interacciones local-provinciales.

A partir de estos criterios de selección, se entrevistaron –entre septiembre de 2007 y diciembre de 2008- 34 Intendentes y Presidentes Comunales de la Provincia de Córdoba, que hubieran gobernado sus localidades durante el período 2003-2007 (gestión del Gobernador J. M. De la Sota, UPC), a quienes se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a los fines de recoger información acerca de las estrategias de relacionamiento de los gobiernos locales para acceder a recursos provinciales, en particular las redes políticas de relaciones que operan en ese sentido. Contemporáneamente, es frecuente el estudio de las redes como formas de organización social en variados ámbitos, entre ellos el de las políticas públicas. Cabe aclarar que las redes como herramienta analítica son abordadas desde los enfoques cuantitativos y cualitativos<sup>7</sup>; el presente trabajo utiliza el enfoque cualitativo de redes – más orientado al estudio de procesos que de estructuras sociales, más propio este

---

<sup>5</sup> En adelante, se utilizarán las abreviaturas “UPC” para referir a localidades gobernadas por Unión Por Córdoba, y “No-UPC” para localidades gobernadas por partidos distintos de Unión Por Córdoba, es decir, distinto del provincial.

<sup>6</sup> Las localidades se ubican en las jurisdicciones departamentales de Colón, General Roca, General San Martín, Juárez Celman, Marcos Juárez, Presidente Roque Saenz Peña, Río Cuarto, Río Primero, Río Segundo, San Justo, Sobremonste, Tercero Arriba, Totoral, Tulumba y Unión.

<sup>7</sup> Desde el enfoque cuantitativo se estudian las relaciones entre los actores en términos de cohesión, equivalencia estructural, densidad, etc.

último para enfoques cuantitativos- aplicando el análisis de contenido de las entrevistas realizadas a los actores gubernamentales locales.

#### **IV. ANÁLISIS**

##### **IV.1. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES: UN RECURSO VALIOSO PARA LA SUPERVIVENCIA POLÍTICO- ELECTORAL. ALGUNAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS SOBRE LAS MODALIDADES DE DISTRIBUCIÓN.**

Las transferencias que se realizan desde los niveles superiores de gobierno son, en cuanto a las decisiones de localización, de dos tipos: (1) aquellas que se encuentran limitadas por normas legislativas que regulan la asignación de recursos - como por ejemplo, la coparticipación fiscal-, y por tanto no son susceptibles de distribución discrecional por parte del gobierno de la jurisdicción de mayor tamaño; y (2) las transferencias cuyas decisiones sobre localización no están limitadas por tales normas legislativas, por lo que, en principio, la autoridad jurisdiccional superior tiene alguna libertad (que puede ser más o menos amplia) para hacer asignaciones de acuerdo con sus propias orientaciones (por ejemplo, transferencias de fondos para desequilibrios financieros, localización de obras de infraestructura, etc.); en esos casos, goza de discrecionalidad en la elegibilidad de las jurisdicciones beneficiarias y, eventualmente, en la definición de la cuantía de recursos a asignar.

En los sistemas federales, la estructura formal para las transferencias financieras regulares y normativamente establecidas, tiene por fin asegurar una relativa autonomía a los gobiernos sub-nacionales provinciales y locales. Desde luego, este esquema formal no se condice con la manera en que se producen las RIGs; diversos estudios han mostrado que en los sistemas generales de transferencias existe una asignación particularista sesgada por diversas formas de clientelismo, patronazgo y *pork barreil* (Gordin, 2006, entre otros).

En relación a la segunda modalidad de transferencias mencionada -aquellas susceptibles de distribución discrecional-, en trabajos anteriores los autores del presente estudio han mostrado que existe una modalidad de distribución discrecional de fondos provinciales que tiene un significativo sesgo e impacto electoral en la Provincia de Córdoba. Cingolani, Mazzalay y Nazareno (2007) han sugerido que la distribución parece seguir un patrón de exclusión-inclusión altamente sensible al grado de visibilidad del gasto, verificando modalidades más abiertamente particularistas cuando se trata de rubros menos visibles, y modalidades más programáticas en rubros caracterizados por un nivel más alto de visibilidad. La “visibilidad” hace referencia a la

posibilidad de identificar -por parte del ciudadano promedio- la fuente de recursos, y la hipótesis que subyace es que “un partido que esté interesado en incrementar (o al menos no perjudicar) sus posibilidades electorales en su propio distrito tenderá a distribuir los recursos altamente visibles según una lógica programática, y los recursos con bajo nivel de visibilidad de un modo predominantemente particularista, perjudicando a las jurisdicciones opositoras” (Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2007: 47). Ello bajo la suposición de que los votantes marginales o leales castigarán al partido que manipula recursos en la medida que tengan información verosímil (visibilidad) de que tal manipulación se llevó adelante. A modo de ejemplo, recursos considerados con una relativamente alta visibilidad son la construcción de escuelas y viviendas, ya que (origen de los recursos) puede ser atribuido inequívocamente por el votante a un nivel determinado de gobierno, al tiempo que puede además identificar de un modo relativamente directo si la jurisdicción del votante ha sido incluida/excluida de la correspondiente distribución (destino de los recursos). Las transferencias financieras, en cambio, constituyen claramente un rubro no visible, puesto que la inclusión/exclusión sólo puede determinarse a través del acceso a las cuentas provinciales o municipales, por lo que aparece más susceptible a lógicas patrimonialistas/particularistas de distribución.

El Gráfico 1 muestra cómo se distribuyen ciertos recursos provinciales entre los gobiernos locales en años electorales, según el signo partidario del gobierno local. Se observa claramente que los recursos en los que el Gobierno Provincial resulta visible como fuente, no tienen un sesgo partidario notable en la distribución (véase en el Gráfico siguiente “Escuelas” y “Viviendas”). En cambio, las transferencias financieras (véase el resto de los rubros en el Gráfico)<sup>8</sup> -que constituyen, como se dijo, fondos cuyo origen no es visible-, son distribuidas con un elevado nivel de discriminación por parte del Gobierno Provincial, favoreciendo a aquellos gobiernos locales de su mismo signo partidario. Esta tendencia se observa tanto en 1998, cuando la Unión Cívica Radical (UCR) gobernaba la provincia, cuanto en los años 2003 y 2007 bajo Gobierno Provincial correspondiente a Unión por Córdoba (UPC, Partido Justicialista).

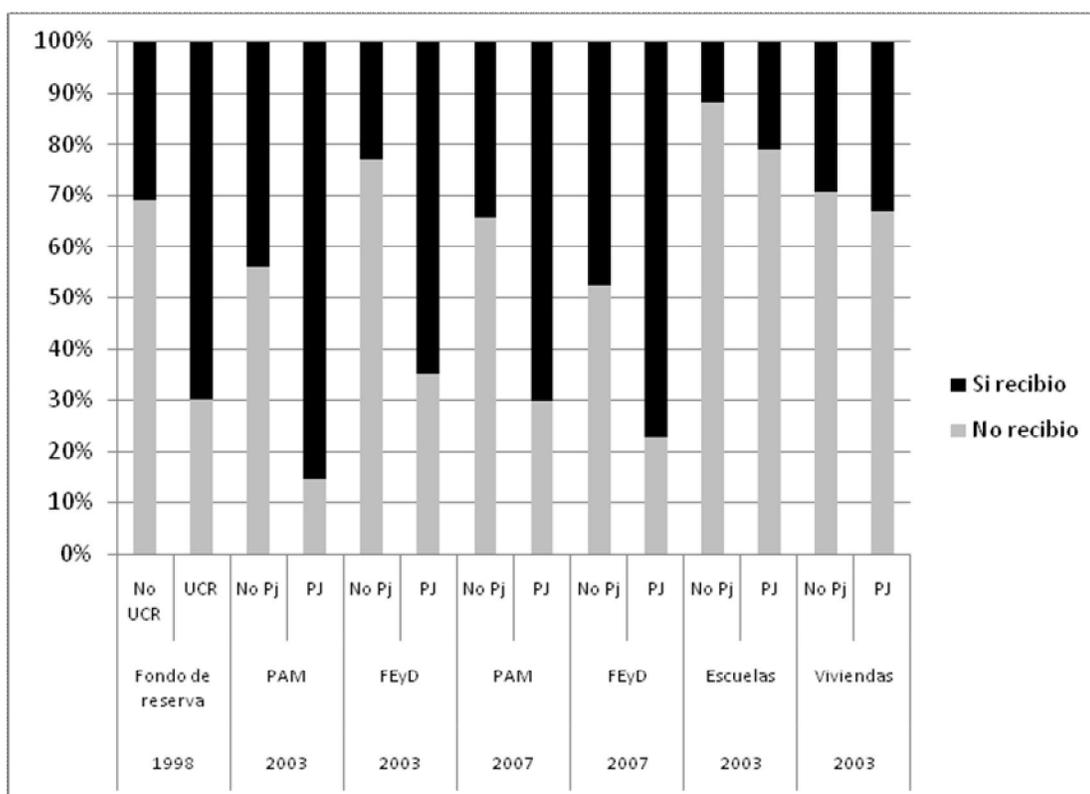
### **Gráfico 1**

#### **Recepción de recursos por los gobiernos locales en años electorales, según partido en el Gobierno Local. En porcentajes (de localidades del partido que**

---

<sup>8</sup> Las transferencias financieras del Gobierno Provincial a los gobiernos locales van cambiando de nombre y marco regulatorio. En este caso se estudiaron el Fondo de Reserva del año 1998, y el Programa de Asistencia a Municipios (PAM) y el Fondo de Emergencia y Desequilibrio (FEyD) para los años electorales 2003 y 2007.

recibieron/no recibieron cada recurso)



A continuación, la Tabla 1 muestra los resultados de una regresión logística que tiene como variable dependiente la reelección partidaria del gobierno local. Los resultados de las estimaciones exponen claramente la significativa importancia que la recepción de recursos financieros –en este caso, fondos del Programa de Asistencia Financiera (PAM)- juega en las posibilidades de reelección; cabe aclarar que los fondos PAM constituyen un tipo especial de recursos –a diferencia incluso de otras transferencias financieras-, puesto que son susceptibles de discrecionalidad en dos sentidos: por parte del que otorga (Gobierno Provincial) y por parte del que recibe (las jurisdicciones receptoras de recursos), esto último en razón de que el objeto del programa es considerablemente amplio en relación a las restricciones que impone al uso de los fondos recibidos por los gobiernos locales<sup>9</sup>.

En estos modelos, la variable independiente es una dummy con valor 1 si el partido retiene la intendencia y 0 en caso contrario. Como variables de control se utilizan el tamaño poblacional (logaritmo), NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), y los fondos per cápita recibidos por coparticipación (asumiendo que esta asignación

<sup>9</sup> Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2007: 47 y ss.

podría condicionar la gestión municipal y con ello la reelección). La única variable significativa es la recepción o no de fondos PAM, que incrementa las *chances* de reelección en 2,8 veces con respecto a quien no recibe en las elecciones de 2003, y en 2,3 veces en las elecciones de 2007.

**Tabla 1**  
**Impacto de recibir PAM (recursos de asignación discrecional) sobre la reelección partidaria en el Gobierno Local. Valores de la Regresión Logística**

Variables dependientes: Reelevación Partidaria en el Gobierno Local

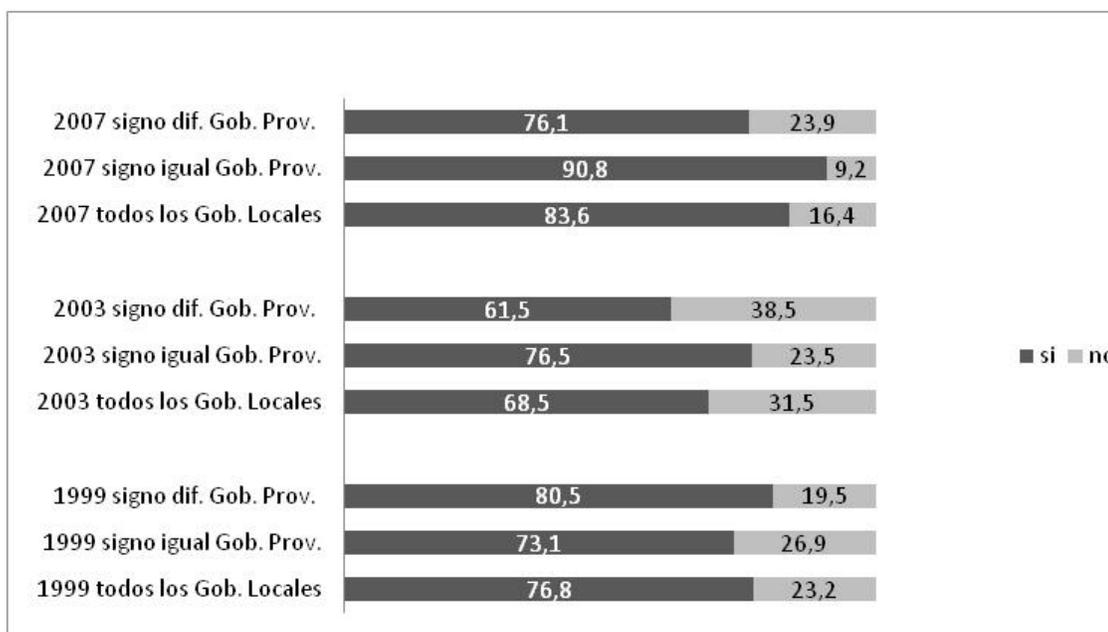
	Año electoral 2003 Exp(B)	Año electoral 2007 Exp(B)
<b>Recibió PAM el año electoral</b>	<b>2,872***</b> <b>(0,250)</b>	<b>2,283***</b> <b>(0,296)</b>
Coparticipación per cápita	1,001 (0,001)	1,000 (0,000)
Logaritmo de la población (Censo de 2001)	1,109 (0,104)	,876 (0,113)
% de población con NBI (Censo de 2001)	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)
Constante	,369 (0,896)	9,792** (0,986)
N:	392	392
% predicho:	69,9	84,4
Modo	69%	84%
Nota: el porcentaje predicho corresponde siempre a un valor de corte de 0,5.		
*: p < 0,10 / **: p < 0.05 / ***: p < 0.01		
Errores estándar entre paréntesis		

Estos datos muestran claramente cómo los gobiernos locales incrementan notablemente sus chances de ser reelectos si reciben fondos de origen y destino discrecional en los años electorales (fondos PAM).

Asociado a lo anterior, el Gráfico 2 muestra en qué medida se consigue la reelección partidaria en los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba en las tres últimas elecciones. Nótese los elevados valores que indican que efectivamente el partido ha sido reelecto en el gobierno local (80,5% en el año 1999, 61,5 % en el 2003 y 76,1% en el 2007). A diferencia del año 1999, en 2003 y 2007 los gobiernos locales de igual signo partidario que el Gobierno Provincial, han tenido mayor éxito en la reelección que aquellos gobiernos locales de partidos diferentes. Sin embargo, pese a esta diferencia, los valores de reelección local son realmente elevados incluso para los partidos de oposición al Gobierno Provincial (en año 1999 el 76,8 %, en el en el 2003 el 68,5 % y en el 2007 el 83,6 %).

**Gráfico 2**

**Reelección partidaria de los gobiernos locales en Córdoba, según partido**



Ahora bien, de acuerdo a los datos previos -y especialmente los expuestos en el Gráfico 1-, si bien la distribución de recursos central-local muestra un sesgo partidario, resulta claro que esta orientación no es absoluta; esto es, no todos los gobiernos locales de igual signo que el Gobierno Provincial reciben fondos, ni tampoco todos los gobiernos locales de diferente signo al Gobierno Provincial resultan excluidos de la distribución. En este sentido, el contexto institucional formal e informal vigente en la provincia de Córdoba, sitúa a los gobiernos locales en una búsqueda permanente, y a veces en competencia, por recursos que resultan sumamente valiosos para el logro de

sus objetivos políticos y electorales futuros. Los gobiernos locales, lejos de ser pasivos receptores de un criterio de distribución, resultan activos promotores de relaciones intergubernamentales en pos de conseguir recursos valiosos. Y para tal fin elaboran diversas estrategias de vinculación a las redes por las que circulan recursos con el fin de captarlos<sup>10</sup>.

#### **IV.2. ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN RETICULAR PARA LA CAPTACIÓN DE RECURSOS**

Como se dijo previamente, las decisiones centrales sobre localización de transferencias de recursos pueden o no estar sujetas a normas legislativas que regulan su asignación. Cuando se trata de distribución de recursos no regulada por normas, y por tanto susceptible de discrecionalidad, como se ha comprobado, la variable partidaria incide notablemente como criterio orientador del otorgante para la elegibilidad de las jurisdicciones beneficiarias. No obstante, las decisiones previsiblemente unilaterales en ese sentido, no explican completamente los patrones y principios de distribución general. Ya se ha dicho, también, que los receptores de recursos no constituyen meros sujetos pasivos de la distribución, sino que se involucran en redes políticas de relaciones que impactan en la captación de recursos.

Consultadas las máximas autoridades de gobierno local acerca de los factores influyentes en el acceso a recursos provinciales, sean estos financieros, obras, servicios, etc., del análisis de contenido de las entrevistas realizadas, emergen dos mecanismos de conectividad reticular vinculados a la captación de recursos discrecionales. Por un lado, redes políticas formales y visibles de reparto de recursos públicos, que postulan criterios de equidad inter e intra-partidaria en su asignación; y por el otro, redes políticas más informales y menos visibles que responden a una construcción relacional e impactan en una distribución particularista (beneficios particulares). La primera modalidad –redes formales y visibles- se corresponde mejor con las redes institucionales que utilizan la cohesión como estrategia, dado que promueve la construcción de ambientes de confianza, normas compartidas y flujos de información garantizados. La segunda modalidad –redes más informales y menos

---

<sup>10</sup> Ello se relaciona con lo que en la literatura norteamericana, se denomina “grantsmanship” o “juego de persigan la liebre” que consiste en localizar y conseguir fondos federales de muchas fuentes, habitualmente las más posibles (Wright, 1998). En el presente estudio, sólo referiremos a los esfuerzos por capturar recursos provinciales, no obstante, los gobiernos locales recurren a otras fuentes, como el Gobierno Nacional e incluso el Sistema Internacional, ya sea esto último en relación a Gobiernos o bien Organismos Internacionales.

visibles- responde a la presencia de actores que ejercen funciones de “*brokers*” y evidencian otra naturaleza en la conectividad, como se verá más adelante.

#### IV.2.1. LAS REDES POLÍTICAS FORMALES: EL IMPACTO DE LA COHESIÓN

De acuerdo al contenido de las entrevistas realizadas, existen ciertas redes de relaciones consolidadas en estructuras formales ampliamente reconocidas como un recurso valioso en términos de facilitación de las RIGs, por la construcción de ambientes de confianza y de consenso sobre normas compartidas; los gobiernos locales reconocen a estas redes amplias capacidades en términos de acceso a la distribución de recursos (refieren al período 2003-2007) con criterios de equidad inter e intrapartidaria, e incluso de equidad entre jurisdicciones de distinto tamaño poblacional. Estas redes formales mencionadas espontáneamente por los entrevistados refieren principalmente a la “Mesa o Unidad de Trabajo Provincia-Municipios/Comunas” (espacio de trabajo intergubernamental e interpartidario), y también a entes que agrupan intendentes del mismo partido político (por ejemplo, el “Ente de Cooperación Recíproca de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba” que reúne Intendentes y Presidentes comunales de la UCR, el más recurrentemente mencionado). A continuación, unas breves referencias en relación a estas estructuras.

En agosto de 1999, en el marco de un estilo político consensualista del Gobierno Provincial (Gobernador J. M. de la Sota, en comparación con su antecesor, Gobernador R. Mestre en relación a las relaciones con los municipios y comunas<sup>11</sup>) se constituyó la “Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas”, también denominada Mesa Provincia-Municipios, a través de la Resolución Conjunta N° 132/99 de los Ministerios de Gobierno y de Finanzas del Poder Ejecutivo Provincial, la que se constituyó en un órgano institucional de alta originalidad en la Provincia. De acuerdo a la Resolución, la Mesa estaría compuesta por representantes ministeriales y de los Municipios y Comunas de la Provincia<sup>12</sup>. En lo que interesa a la presente

---

<sup>11</sup> Ver Cingolani, M (2006)

<sup>12</sup> Resolución N° 132/99. La Resolución establece originalmente (1999) que la Mesa estaría compuesta por dos representantes ministeriales y de los Municipios y Comunas de la Provincia, pudiendo asistir a reuniones para el tratamiento de temas específicos funcionarios de otras áreas del Gobierno Provincial, Intendentes y Presidentes de Comunas, siempre que la Unidad de Trabajo los invite, o cuando su presencia sea necesaria. Posteriormente, en relación a la participación de representaciones ministeriales, esta fue concentrándose significativamente en el Ministerio de Gobierno; y en relación a la participación de gobiernos locales en la misma, la conformación actual de la Mesa (la que se constituyó el 28 de febrero de 2008, en gestión del

investigación, en particular, la naturaleza y funciones de la Mesa, los fundamentos contenidos en la Resolución 132/99 y que dan sentido a su creación, refieren a: a) La necesidad de desarrollar mecanismos para efficientizar la gestión en todos los niveles gubernamentales de la Provincia; b) La necesidad de contar con un marco centralizado y específico para el estudio, evaluación y tratamiento de aspectos institucionales y financieros de las Municipalidades y Comunas; c) La necesidad de contar con un espacio a partir del cual surjan propuestas para la toma de decisiones en la definición de políticas provinciales con incidencia en las administraciones locales; d) La necesidad de establecer derechos y obligaciones entre las partes, a partir de los cuales se propenda a la cooperación, coordinación y entendimiento entre gobiernos locales y la Provincia. En línea con ello, la misma normativa dispuso como funciones de la Mesa: 1) Estudio, evaluación y tratamiento de los aspectos y problemas institucionales y financieros de las Municipalidades y Comunas de la Provincia; 2) Recepción de sugerencias y elaboración de propuestas para la toma de decisiones en la definición de Políticas Provinciales con incidencia en las Administraciones locales; 3) Recepción de información y elaboración de propuestas para la revisión de mejoras de la Ley de Coparticipación, Ley Orgánica Municipal, y otras disposiciones afines; 4) Seguimiento de los fondos coparticipables y sus distribuciones de acuerdo a lo prescripto por la ley; 5) Información y seguimiento de las deudas y compromisos financieros de los municipios y comunas para con la provincia; 6) Proposición de medidas y alternativas para la toma de decisiones tanto del gobierno provincial, como de los gobiernos locales; 7) Estudios y propuestas para la creación de Entes Intermunicipales; 8) Aplicación del principio de subsidiaridad, valorizando la eficiencia de las organizaciones locales de gobierno; 9) Todo otro aspecto de interés provincial y/o municipal que la Unidad disponga contemplar para mejorar el cumplimiento de sus fines.

De tales fundamentos y funciones de la Mesa se desprenden claramente las importantes atribuciones en términos de relaciones fiscales (o financieras) intergubernamentales sub-provinciales dentro de ese espacio de concertación de políticas públicas provincia-municipios/comunas. Decía el propio Gobernador hacia fines de 2004 que el gobierno de Córdoba *“constituyó una unidad de trabajo que permitió establecer políticas activas y tomar decisiones previamente consensuadas: Córdoba fue y es la primera Provincia argentina que por ley constituyó una mesa Provincia – Municipios para difundir y consensuar las políticas con los gobiernos*

---

actual Gobernador Juan Schiaretti) se compone por la siguiente representación partidaria: 16 representantes de Unión por Córdoba, 10 de la Unión Cívica Radical y 5 del Frente Cívico.

*locales*”. De allí, explicó el mandatario provincial, “*surgieron los pactos fiscales que permitieron refinanciar 427 millones de pesos a 25 años de plazo, con una tasa de interés del 4% anual. Gracias a dichas iniciativas*”, sostuvo también que “*mi Gobierno y el de todos los intendentes cordobeses 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. Los municipios también fueron incluidos en el régimen de armonización con el sistema previsional nacional, pudiendo reestructurar así sus recursos humanos y reduciendo en su impacto en las erogaciones de personal en los recursos presupuestarios locales...*”. (Cáceres y Riorda, 2007)<sup>13</sup>.

Conjuntamente con la Mesa Provincia-Municipios/Comunas, emerge del trabajo de campo otra instancia institucionalizada –que por otra parte, no ha sido ajena a la introducción de la mencionada Mesa- de relaciones intergubernamentales subprovinciales, y que refiere más en particular a las estructuras partidarias (relaciones intra-partidarias). En ese sentido, Cáceres y Riorda interpretan el surgimiento (agosto de 2000, contemporáneo a la Mesa) del “Ente de Cooperación Recíproca de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba”, también denominado “Foro de Intendentes”, inédito en la Provincia, como contrapartida y complemento de la estrategia de centralización de negociaciones Provincia-Municipios en la Mesa, dado que los intendentes del radicalismo (UCR) justificaron la creación del Foro en “*la necesidad de los Intendentes y Jefes Comunales de la Provincia de Córdoba de negociar en mejores condiciones los programas que el Gobierno Provincial le destinaba a los Municipios y Comunas, como también la defensa permanente de las autonomías municipales y de la descentralización del Estado*”<sup>14</sup>. Sostienen aquellos autores que el Foro de Intendentes Radicales se mostró como una herramienta eficaz, a la que apelaron los representantes del bloque en la Mesa Provincia-Municipios, presentándose en lo que respecta a esta relación interestatal como la única fuerza opositora al oficialismo con capacidad negociadora, a la vez que tomó el cariz de estrategia de negociación más que de planteamientos políticos de fondo (Cáceres y Riorda, 2007). A ello agregan Bernal, Destéfanis y Lardone (2007) que el mismo constituyó un espacio de negociación político-partidaria que posibilitó la homogeneización de posiciones y construcción de una posición conjunta respecto a los temas que posteriormente comenzaron a discutirse en el espacio de concertación

---

<sup>13</sup> Texto citado en Cáceres y Riorda, 2007, según la Gacetilla de Prensa del 19/10/2004, en ocasión de la puesta en marcha del Programa de Regionalización Municipal.

<sup>14</sup> [www.entemunicipioscba.org](http://www.entemunicipioscba.org), sitio web del mencionado Ente.

interpartidaria e intergubernamental que supuso la Mesa Provincia–Municipios/Comunas<sup>15</sup>. Concluyen los autores que el tema central sobre el cual giraron las negociaciones de los niveles provincial y municipal, fue el reordenamiento de las cuentas fiscales de la provincia, con particular énfasis en el saneamiento económico, financiero y fiscal de los municipios y comunas. En ese marco, los elementos normativos más significativos fueron los acuerdos y convenios que posteriormente dieron forma a los Patos Fiscales que la Legislatura de Córdoba sancionó con fuerza de ley.

La introducción de la Mesa Provincia-Municipios/Comunas claramente ha producido modificaciones en la forma de las relaciones intergubernamentales sub-provinciales, reequilibrando –a través de una instancia formal- las relaciones de poder, negociación y construcción de consensos en un carácter bidimensional: a nivel interjurisdiccional (niveles provincial y locales) y a nivel interpartidario (por el carácter pluripartidista de las representaciones locales en la Mesa). Han sido recurrentemente reconocidas las virtudes de esta instancia institucional –también respecto del Ente de intendentes- en términos de centralización y legitimación en los procesos de negociación, descentralización del conflicto por la distribución de recursos, y por tanto de construcción de consensos en ese sentido<sup>16</sup>.

Del análisis de los contenidos de las entrevistas en relación a estas redes formales de relacionamiento cohesivo, han emergido referencias a los valores de las redes, mencionados en la primera parte de este trabajo. En primer lugar, aluden a sus capacidades en términos de espacio para la toma de decisiones directas sobre distribución de recursos y construcción de un espacio de confianza en las

---

<sup>15</sup> Es interesante el análisis que realizan Bernal, Destéfanis y Lardone (2007) sobre la incidencia de la Mesa Provincia-Municipios –y por tanto del Ente que nuclea a Intendentes de la UCR- en el logro de consensos legislativos para la sanción de leyes provinciales, a modo de espacio de debate pre-legislativo. Sostienen que de allí surgió –en la mayoría de los casos- la voluntad política para acompañar el debate y la sanción de leyes, que no contaban inicialmente con el apoyo de los legisladores del mismo partido. Entre ellas mencionan, la Ley 8864 de Acuerdo Económico, Financiero y Fiscal entre la Provincia de Córdoba, Municipalidades y Comunas (Agosto de 2000), la Ley 9079 Convenio Marco de Refinanciación y Compensación de Obligaciones Recíprocas entre la Provincia, Municipios y Comunas (Diciembre de 2002), la Ley 9183 de Modificación del Artículo 14 de la Ley de Coparticipación (Septiembre de 2004), la Ley 9206 de Regionalización Provincial (Diciembre de 2004).

<sup>16</sup> Cabe agregar, a modo de ejemplo, uno de los recursos financieros más importantes que actualmente están entre las atribuciones de la Mesa es el Fondo de Financiamiento Permanente de Obras Municipales, creado en diciembre de 2004; desde su creación, los representantes de los bloques de intendentes de UPC, UCR, Vecinalismo y Frente Cívico acuerdan las distintas etapas del préstamo (reintegrable), los criterios de selección de localidades beneficiarias, etc., habiéndose distribuido los municipios y comunas adheridas al Fondo entre 2005 y 2008 aproximadamente 100 millones de pesos (monto original aportado por el gobierno provincial de 50 millones).

negociaciones que garantiza cierta garantía de equidad, universalidad o no discriminación –ni interpartidaria ni en razón del tamaño de la localidad- en la distribución. Estas redes formalizadas de relaciones reducen la inseguridad e incertidumbre en relación al reparto de recursos, promoviendo el intercambio mutuo de información y la comunicación. En segundo lugar, refieren a la facilitación del acceso a la información. En tercer lugar, sugieren la capacidad de las mismas para el acceso a los decisores centrales y la posibilidad de influir sobre ellos. Por último, se encuentran referencias al reforzamiento de la identidad (“nosotros”, “los otros”, en relación a los vínculos partidarios) y reconocimiento mutuo (“es una Mesa de pares”, la Mesa permite “tratar los problemas mano a mano”). Las expresiones de Intendentes y Presidentes Comunales de diferentes signos partidarios remiten claramente a tales categorías mencionadas, en términos generales, evidencian con claridad las virtudes de estas instancias formales de relacionamiento intergubernamental para la promoción de una mayor y más fuerte conectividad entre los participantes, la facilitación de los intercambios, del flujo de información, y la construcción de espacios de confianza. Demás está decir que todo ello remite al efecto “cohesivo” de las redes<sup>17</sup>:

*“Este gobierno de De la Sota ha tenido un muy buen diálogo **con todos los municipios**, una apertura muy grande. (...) Aparte tenemos un nexo que es la **Mesa Provincia-Municipios**, que compartimos con otros intendentes de otras inclinaciones políticas, que es donde llevamos todas las problemáticas de los pueblos y **se le busca solución a todos**. Aparte tenemos el **bloque de intendentes nuestro** donde se receptan todos los problemas de la parte de Unión por Córdoba. (...) este gobierno **ha tratado siempre de ser equitativo, no solo para el color político del propio partido**, yo lo observo porque he compartido reuniones con intendentes radicales, que son de otro signo político y son escuchados. Vienen ellos gestionan, los escuchan y se los dan, en ese sentido han sido abiertos” (Intendente UPC)*

*“sin duda la Mesa influye, ha sido una de las herramientas de gestión para los municipios muy importante porque nos permite, sin ningún tipo de intermediaciones, políticas activas para los municipios y **sin distinción, porque han participado intendentes radicales, justicialistas y de otros partidos, por ende es una Mesa de pares** que genera efectivamente el diseño y la ejecución de las políticas activas **entre la provincia y los municipios**” (...) **“ayuda a que se repartan bien los recursos, pero no es un factor determinante, te ayuda a ver de que lo está se reparta equitativamente nada más. Entonces de manera indirecta te ayuda porque si no estuvieras o si no existiera la Mesa debería haber otros mecanismos de información”** (Intendente UPC)*

*“la participación del **ente regional que tenemos nosotros en el norte**, tenemos treinta y dos municipios que se han adherido y al haber trabajado juntos nos ha hecho que influyamos en el Gobierno Nacional y obtengamos recursos y en el Gobierno Provincial, menos. La **Mesa Provincia-Municipios** te marca las políticas de relación que hay entre el Gobierno Provincial y Municipal, nada más, es otra cosa, **los fondos ahí son para todos, no hay una cosa que sea particularmente dirigida a cada uno**” (Intendente UPC)*

*“El gobierno provincial de De la Sota ha sido muy abierto a los gobiernos locales, de hecho esa herramienta novedosa que fue 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*

---

<sup>17</sup> A continuación las expresiones de los entrevistados. Sólo se identifica a los relatores con su pertenencia partidaria (UPC, No-UPC). La negrita es propia y destaca los textos que remiten a los conceptos previos.

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" (Intendente UPC)

"Yo no la integré pero digamos, **cada vez que sesionaba la Mesa, después informaba al bloque, nunca conocí yo, ni de nadie que me lo haya dicho, de que por estar en la Mesa se conseguían recursos adicionales a los que se destinaban a todo el mundo. Cada vez que se establecía un programa de gobierno era para todo el mundo igual, por lo menos hasta donde se 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**" (Intendente UPC)

[Las relaciones con el gobierno provincial han sido] "excelentes, es más, no lo puedo decir solamente yo, **lo pueden decir quienes están en un partido adverso a la conducción de la Provincia, porque lo que se ha dado a los municipios en sí, en este último tiempo, es muy importante el impacto que ha producido. Poder participar en todo sentido, la creación del fondo común para obras municipales, eso es extraordinario...**" **"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**" (Intendente UPC)

"Puede haber ayudado, porque la **Mesa Provincia-Municipios/Comunas nos tiene muy informados, hay intendentes que nos comunican todos los movimientos. Entonces uno, en base a esa información permanente que brindan los intendentes, los que están en la Mesa,...** es un poco la gestión de cada uno de los intendentes" (Intendente UPC)

"Ayuda para exigir para dónde va la política. Además, **ahí somos iguales todos los partidos políticos, no hemos visto que se haya privilegiado mucho ser de un partido en especial**" (Intendente No-UPC)

"sí, anda bastante bien y **ha sido un gran aporte para estar comunicados con la provincia y tratar los problemas mano a mano. No es porque estemos individualmente en la Mesa que tengamos más pero sí se beneficia el conjunto**" (Intendente No-UPC)

[La Mesa] "en general ayuda **a todos**" (Intendente No-PJ)

"... creo que se ha distribuido, han trabajado para que los municipios se repartan también. No participamos pero **en las reuniones de bloque nos bajan información** de todo lo que se trata. Es bueno porque la Mesa estaba compuesta por distintos colores pero de **municipios grandes, ahora se incorporaron comunas y municipios chicos. Esto fue importante para no ver sólo macro, ahora se benefician los pueblos chicos. Cuando va algo para la región siempre algo sacamos**" (...) "Hay una relación que nunca se dio" (Intendente No-UPC)

"A través del ente de cooperación recíproca que nuclea a todos los intendentes radicales, nosotros hicimos ese pedido y **el ente nos dijo que nos iban a tocar las veinte 'lucas', ellos lo distribuyen más o menos equitativamente. Simplemente nos tenía que tocar por la distribución en el ente nuestro: 'esta vez tenemos un fondo de quinientos mil pesos, vamos a distribuir tanto para los municipios de tanta cantidad de habitantes, tanto para las comunas...'**. Entonces como se conseguían **esos fondos se distribuían, pero no a raíz del Gobierno Provincial sino más una gestión y una pelea del ente de intendentes radicales como tal. No es que yo iba con el ministro de gobierno y le pedía un ATP [Aporte del Tesoro Provincial] por problemas financieros y él me decía 'hacé una nota y te lo mandamos' ... no, eso nunca. Siempre la gestión fue institucionalmente y a través del ente de cooperación recíproca, nunca en forma directa Provincia-Municipio**". "... hay municipios que financieramente están mucho mejor que el nuestro y reciben en forma permanente ATP que son por desequilibrio financiero. **Es más un regalo, una cuestión partidaria que ajustarse a una necesidad real**". [La participación en órganos intergubernamentales como la Mesa Provincia-Municipios] "ayuda muchísimo. Los dos primeros años no participé tanto, pero sí en los segundos dos y eso **significó estar más cerca de las decisiones y estar al tanto de lo que había**" (Intendente No-UPC)

"Yo no participo mucho [de la Mesa Provincia-Municipios] pero ayuda mucho porque **hay muchos programas que salen de ahí, estamos bien representados ahí**" (Intendente No-UPC).

*“Nosotros **hemos conseguido bastantes cosas conformando el Foro de Intendentes Radicales (...)** es como un **sindicato** que tenemos los intendentes de los municipios. Después se conforma, **por un lado los intendentes radicales y por otro los peronistas, y la Mesa Provincia-Municipios para estar agrupados**. A nosotros nos unió el espanto, porque cuando asumí De la Sota dijimos ‘nunca más’ pero nos unimos para formar un ente y sirvió, **no es lo mismo ir a petionar de a uno que todos los intendentes juntos a través de una 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**” (Intendente No-UPC)*

*“**Por intermedio del Ente, del Presidente (...)** conseguimos algunos fondos. El trabajo en la Mesa Provincia-Municipios es un trabajo impresionante. Yo creo que si hay algo que valoro de estos últimos tiempos es el trabajo que hemos venido haciendo los intendentes, donde muchos han progresado (...) nos hemos animado a crear otras cosas como el Ente y la Mesa. Esto es muy importante para nosotros, los intendentes, porque sino te encerrás en un círculo muy pequeño como es la municipalidad y no te permite crecer ni ver otras realidades” (Intendente No-UPC)*

[La Mesa] *“es simplemente **informativa**, sirve también para canalizar a través de esa Mesa la problemática del interior, pero nada más” (Intendente No-UPC)*

*“Con el gobierno provincial no hemos tenido ningún inconveniente, al contrario, se ha logrado a través de lo que es el mecanismo de **Mesa Provincia-Municipios, que funciona con todos los signos políticos y a través de Intendentes Radicales hemos funcionado lo más bien**” (Intendente No-UPC)*

Finalmente, es importante destacar que estas redes o estructuras formalizadas de relaciones –intergubernamentales (Mesa) e interpartidarias (Entes)-, además de su naturaleza cohesiva, y las bondades colectivas implícitas en ese carácter-, proveen a los participantes de las mismas en particular, recursos adicionales en términos de posibilidades de interacción y comunicación que pueden utilizarse en otros espacios o arenas de negociación y ejercicio de influencias, y que están más orientados a estrategias particularistas. Ello remite a una de las propiedades de las redes –antes mencionada-, cual es la accesibilidad a contactos que pueden ser utilizados como “credencial” para otras relaciones. Concretamente, la pertenencia a estas redes formales aporta beneficios particulares a sus participantes (además de los beneficios colectivos de estas redes formales) en términos de vinculaciones reticulares, e incluso podría sugerirse capacidades para habilitarlos a ejercer función de *broker* (figura que se tratará en el apartado siguiente):

*“En el caso nuestro han sido muy positivas pese a que somos de distinto color político. Hay que entender, también, que **hay una ventaja, yo soy** (autoridad de alta jerarquía) **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”** (Intendente No-UPC, ocupaba cargo en el Foro de Intendentes Radicales de la Provincia y en el Comité Departamental del partido)*

*“La participación en órganos intergubernamentales, o en el bloque del partido, **eso permite tener mayor relación con las autoridades**” (...) **“una virtud es venir al bloque, porque si vos no venís... a pesar de que el gobierno te baja constantemente proyectos, en estas reuniones te enterás”** (Intendente UPC)*

#### IV.2.2. LAS REDES POLÍTICAS INFORMALES: EL PAPEL DE LOS *BROKERS*

El debate acerca de cuál es la mejor estrategia de conectividad para un actor que procura recursos necesarios para cumplir sus objetivos, presenta dos alternativas: la primera, sugiere integrarse en grupos cohesivos y generar muchas relaciones con el grupo; mientras que la segunda sostiene que es mejor tener pocas conexiones que resulten estratégicas y reporten mayores beneficios<sup>18</sup>. Esta segunda estrategia destaca el rol de *broker* como aquel que puede conectar dos sub-grupos de la estructura relacional separados por un agujero estructural. Las redes formales que se presentaron en el apartado anterior tienden a reforzar la primera estrategia, mientras que las redes políticas informales dan cuenta de la importancia del segundo mecanismo, el *brokerage*.

En la estructura formal de las RIGs la relación de un gobierno local con el provincial se desarrolla por carriles institucionales formal-protocolares. Cuando un gobierno local tiene una necesidad financiera o pretende una obra pública, realiza una presentación institucional que se resuelve por vía administrativa atento a los criterios burocráticos. En el apartado anterior se muestra que el Gobierno Provincial estimuló la institucionalización de grupos de gobiernos locales con el fin de centralizar la negociación y descentralizar el conflicto por la distribución de recursos; situación que promovió el surgimiento de redes políticas de gobiernos locales, de carácter formal que, mediante el mecanismo de cohesión, brindó ciertos beneficios a aquellos.

Sin embargo, la generación de esas redes formales no eliminó la existencia de redes políticas informales que actúan procurando captar recursos de manera particularista. De las entrevistas realizadas surge una serie de conclusiones acerca de estas redes políticas informales. En primer lugar, el reconocimiento de su efectividad y la valoración que hacen los Intendentes/Presidentes comunales de ciertas relaciones que se enmarcan en redes informales. Segundo, se destaca la importancia del mecanismo de intermediación (*brokerage*). Éste resulta un recurso clave porque permite acceder a quienes deciden el destino de los recursos. Las relaciones con el *broker* provienen de la pertenencia partidaria, sociedades políticas y también de relaciones de amistad y simpatía. En tal sentido, las localidades que tienen funcionarios en ejercicio en la estructura provincial –generalmente las más grandes-, suelen gozar de ventajas a la hora de que sus gobiernos generen redes políticas informales. Tercero, la efectividad de la red informal que tiene un gobierno local depende del *broker*, sus recursos y sus

---

<sup>18</sup> La idea de las pocas conexiones estratégicas se asienta en el supuesto de la capacidad limitada que tienen los actores, de tal modo que tener muchas relaciones en el mismo grupo es costoso y sólo provee información redundante (Burt, 2006; 2007).

redes. Emergen de las entrevistas dos tipos principales de intermediarios, los funcionarios del gobierno provincial y los legisladores. Los entrevistados informan que éstos proveen el acceso a dos tipos de recursos, información e influencia. Aquellos funcionarios con más alto rango y los legisladores con mayor peso político, y recursos de negociación, son más efectivos. Por otro lado, no todos los gobiernos locales gozan de los beneficios de intermediación que puede proveer un legislador o un funcionario conocido; la efectividad del puente depende de la capacidad de intermediación del propio legislador y la relación política que se establezca entre ellos. Por ejemplo, una relación en la que el gobierno local es de un partido opositor al legislador tiene grandes chances de estar afectada por un conflicto de intereses entre ambos; en este caso, es posible que el legislador no sólo no afecte positivamente las chances de hacerse de recursos, sino que además podría bloquear una asignación de fondos. Cuarto, el *broker* no es un canal neutro que solamente conecta, ni tampoco inhibe el intercambio en la relación política Gobierno Provincial – Gobierno Local, sino que la posibilita. En algunos casos, el *broker* puede intervenir él mismo en el intercambio. Por ejemplo, en una relación entre un gobierno local pequeño y el Gobierno Provincial, un legislador puede cambiar un recurso preciado para el Gobierno Provincial (un voto legislativo) y cobrarlo al gobierno local en apoyo electoral para su reelección. Véase a continuación algunos extractos de entrevistas que ejemplifican las conclusiones arriba enunciadas:

*[Sobre los factores que influyen para que algunas localidades reciban mas asignaciones de recursos que otras] “No podría dar una respuesta porque me parece que **cada lugar es diferente. Si vos me decís de uno en particular, tal municipalidad, yo te puedo decir que ahí, por ejemplo, influyó mucho la relación personal con el ministro y en otro pueblo no... y en otro pueblo más o menos. Incluso dentro del mismo signo político hay algunos que reciben más y otros reciben menos, a lo mejor entre un funcionario y un intendente puede haber más onda, y entre un mismo funcionario y otro intendente a lo mejor no hay esa química y también esas cosas influyen. 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**” (Intendente No-UPC).*

*“Las relaciones son buenas, muy buenas. Si vos no tenés una buena relación, no podés juntar fondos para hacer tantas obras” (Intendente UPC)*

*“En términos institucionales, son positivas en cuanto a la relación municipio provincia. Nosotros creemos que desde nuestro signo político contrario al gobierno de la provincia no hemos sido discriminados pero lo que sí, **no hemos obtenido el beneficio que tienen los otros del mismo color político, que tienen “ayuda extra”**” (Intendente No-UPC)*

*“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**” (Intendente No-UPC)*

*“es que cuando vos no tenés expectativas, qué les vas a pedir. Es un desastre. Sabés cómo es lo que sale: se acuerda y después te dicen que hagás la nota. Sale antes de que lo pidas, así hacen todos. Yo*

no voy a hacer 200 proyectos para que duerman (...) **los legisladores no sirven para nada**" (Intendente No-UPC)

"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...". (...) Si ese no te da bolilla buscás a alguien que tenga algún conocido dentro del ejecutivo provincial, no legislativo" "... 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". (...) "No hay lógica en esto. Es por amistad de algún funcionario... 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**... tienen esa ventaja que no la tenemos los chicos. 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. Muchas veces, los que están en el entorno, lo que es el **Gran Córdoba**, tienen una ventaja: pueden estar **todos los días en Córdoba, cierran la municipalidad se van a hacer gestiones** a Córdoba, hasta los 80 km. (...) Lo primero es tener un contacto en el gobierno provincial" (Intendente UPC)

"Siempre, cuando vos tenés **alguien conocido es mejor**" (Intendente UPC)

"...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**" (Intendente UPC)

"...conocido en Gobierno Provincial [ayuda] 'mucho' " (Intendente UPC)

[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. Pero sé que se le ha dado a todos los colores políticos cuando necesitaron [es importante] **gente dentro del gobierno**". ... "sí, influye" para las dos opciones [obras y recursos financieros]" (Intendente UPC)

"... **influye [tener] conocidos en el gobierno provincial, no legisladores**" (Intendente No-UPC)

"... 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. Nuestro **legislador nos ayuda a partir de lo que implica su conocimiento por vivir en la ciudad**"." (Intendente UPC)

[Un conocido en el GP] "... seguramente que influye. Yo no sé si está mal, a lo mejor no. Muchos **ministros provienen de localidades del interior**, o alguien que tenga cargos de peso en el gobierno, y **el arraigo de la tierra lo tira a que ayude a una municipalidad más que a otras**" (Intendente No-UPC)

"... hay 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 le que da las cosas" (...) "**influye el legislador**" (...) "**influye un conocido en el gobierno provincial con más razón todavía**" (Intendente UPC)

[Sobre obtención de la escuela, si ayudó algún contacto, alguna persona] "posiblemente a través del **legislador puede ser. Nosotros canalizamos algunas cosas a través de él, puede haber hecho contactos con el Ministerio**". (...) 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**. Yo creo que es fundamental el legislador, tiene los contactos aquí [por Córdoba], entonces, por ejemplo, yo (...). Muchas veces dicen que el legislador ha tenido el contacto con el gobernador... no lo discuto, pero hay que mancarse trabajar acá [por Córdoba] y el fin de semana laburar allá, 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. Yo puedo tener muchas

diferencias con el legislador, pero es importante. Es clave para los municipios tener un legislador que se mueva, ayude mucho" (...) "Creo que el que tiene un legislador que presiona tiene más probabilidad de conseguir" (Intendente UPC)

"... nosotros teníamos al **legislador** [nombra un legislador importante en la política provincial], 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...**". 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**" (Intendente No-UPC)

"Siempre venimos a reuniones, el **legislador departamental siempre nos avisa de las reuniones con el Gobernador o con los ministros** de gobierno"... consiguieron recursos financieros "siempre con el legislador del departamento (...) es el que **tiene más contacto con los ministros**" 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..." "el legislador ayuda mucho" [conocidos en GP] "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. Influye mucho." [Para obras, **legislador**] "ayuda, sí", [y conocido en el gobierno provincial] "y sí, **teníamos el ministro de gobierno que era del departamento nuestro y Montoya que era también vecino de un pueblo nuestro y estaba en el gobierno**. Ayuda, sí" (Intendente UPC)

[Para recursos financieros] influye la gestión del **legislador**, que corrobore que hay dinero para determinada cosa también ayuda". [Para obras] "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" (Intendente UPC)

"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**" (Intendente No-UPC)

"hay muy buena relación [con el legislador]. Fundamentalmente me ayuda como **punto para hablar con algún funcionario o ministro**. [Un conocido en el gobierno provincial] también, con eso se hace política" (Intendente No-UPC)

[Los legisladores ayudan] "sí, para eso están, lo mismo a nivel nacional con los diputados. **Tenemos legisladores de nuestro departamento que ante una situación difícil podemos contar con ellos**" (Intendente NO-UPC)

En síntesis, las entrevistas dan cuenta de que las redes políticas informales resultan efectivas para los gobiernos locales, sobre todo cuando éstos pueden conseguir *brokers* eficientes. Los legisladores y los funcionarios resultan los tipos de intermediarios reconocidos por los gobiernos locales para acceder a cierta información y ejercer influencia sobre quienes deciden el destino de los fondos públicos. El hecho de que no surja explícitamente de las entrevistas, no exime de pensar que las redes informales puedan proveer a los gobiernos locales de los otros beneficios de las redes referidos previamente, credenciales para usar en otras relaciones políticas y reforzamiento de la identidad y reconocimiento mutuo.

Por otro lado, que el contacto referido como un posible *broker*, legislador o funcionario, se convierta en un intermediario efectivo depende de la relación que tenga/establezca

el gobierno local con ese contacto de manera tal que logre activarlo en su beneficio. En tal sentido, ser del mismo partido político, socios electorales, ser de la misma localidad o departamento, una relación de amistad entre ambos, etc. son algunos elementos que posibilitan a los gobiernos locales conseguir los beneficios de los *brokers* y las redes políticas informales.

#### **IV. CONCLUSIONES**

El presente trabajo se ha centrado en el estudio acerca de cómo se estructuran las RIGs para la captación de recursos provinciales por parte de los gobiernos locales, desde la perspectiva de redes. Entendiendo las RIGs como una compleja red de múltiples y coexistentes relaciones entre Gobierno Provincial y gobiernos locales interdependientes, se ha mostrado que los actores locales elaboran distintas estrategias para hacer frente a estas estructuras de interdependencia; a partir de condiciones de constreñimiento y/o habilitación dadas por sus posiciones estructurales, aquellos poseen y desarrollan capacidades para generar estrategias de vinculación a las redes por las que circulan los recursos necesarios para cumplir sus objetivos políticos.

Los actores locales codician recursos provinciales susceptibles de distribución discrecional, y en ese sentido se ha evidenciado aquí el impacto electoral (reelecciones) que la disponibilidad de estos recursos tiene para los gobiernos locales, como así también el sesgo partidario como criterio orientador para la elegibilidad de las jurisdicciones beneficiarias de la distribución provincial. Ahora bien, los sistemas pueden ser verticales, pero también entrañan redes. Los gobiernos locales no actúan como pasivos receptores de criterios de centralizados de distribución, sino que se constituyen en activos promotores de relaciones intergubernamentales, vinculándose a las redes políticas por las que circulan recursos a los fines de captarlos. En ese sentido, se ha detectado la existencia de redes que implican aspectos fiscales, políticos, etc., de tipo formal y también informal.

Más precisamente, del estudio emergieron dos mecanismos de conectividad a las redes que disponen los actores locales (aunque no todos, puesto que constituye un capital de los actores). Por un lado, la vinculación a redes políticas formales y visibles, cohesivas, que conllevan para sus participantes los beneficios de una mayor y más

fuerte conectividad: tienden a construir espacios de confianza en las negociaciones por recursos y a promover el intercambio mutuo de información y comunicación, facilitando a la vez a los participantes de las mismas el acceso a los decisores centrales y como corolario de ello, la posibilidad de influir sobre los mismos. Por otro lado, existen redes políticas informales y menos visibles que resultan efectivas para la captación de recursos públicos por parte de los gobiernos locales; el estudio de estas redes políticas informales destaca la presencia de *brokers* –específicamente, legisladores y funcionarios provinciales de alta jerarquía-, recurso que cuenta como un capital de algunos, y cuya efectividad depende de que el gobierno local logre activarlo en su beneficio; en ese sentido, diversos factores -mismo partido político, socios electorales, misma localidad o departamento de procedencia, relación de amistad, etc.- posibilitan a los gobiernos locales conseguir los beneficios de los *brokers* y las redes políticas informales.

Más allá de lo dicho hasta aquí, el estudio intentó en última instancia contribuir con la perspectiva que entiende que la distribución de recursos públicos no puede entenderse con la sola mirada puesta en las acciones jerárquicas desplegadas en ese sentido por el otorgante; existe, además, un conjunto de relaciones aparentemente estables, no jerárquicas, interdependientes, que vinculan una variedad de actores con intereses comunes, que intercambian recursos para conseguir tales intereses compartidos, y que resultan evidentemente efectivas cuando los recursos (no refiere a los financieros) están dispersos entre múltiples actores. Todas las modalidades descritas –jerárquica, vertical, horizontal, en redes- coexisten conformando un sistema de interrelaciones altamente complejo.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. and McGuire, M. (1998). Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* (8), 67-91.
- Agranoff, R. (2004). JPART Symposium Introduction: Researching Intergovernmental Relations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4), 443-46.
- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En B. R. (comps), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Bernal, M., Destéfanis C. y Lardone, M. (2007). *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Buenos Aires: SAPP.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones Prácticas*. Barcelona: Anagrama.

- Burt, R. (2007). *Brokerage & Closure*. New York: Oxford University Press.
- Burt, R. (2006). Structural Holes versus Network Closure as Social Capital. En N. Lin, & K. a. Cook, *Social Capital. Theory and Research* (págs. 31-56). New jersey: Aldine Transaction.
- Cáceres, P. y Riorda, M. (2007). Autonomía y Regionalización en el proceso de construcción del Nuevo Federalismo Cordobés. *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Buenos Aires: SAAP.
- Cameron, D. (2001) "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", en Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 167: El Federalismo. Marzo de 2001.
- Cingolani, M. (2006). Descentralización y relaciones intergubernamentales. En *Gobiernos Bajo Presión*. Córdoba: EDUCC.
- Cingolani, M., V. Mazzalay y M. Nazareno (2007). Política electoral y distribución territorial del gasto en Córdoba. 1999-2003. En *Studia Politicae* N° 12, Invierno 2007. EDUCC, Córdoba, Argentina.
- Coleman, J. (1994). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, S95-S121.
- Cook, K. and Yamagishi, T. (1992). Power in Exchange Networks: A Power-Dependence Formulation. *Social Networks*, 14, 245-265.
- Cook, K. (1977). Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations. *Sociological Quarterly*, 18, 62-82.
- Gordin, J. (2006). Intergovernmental Fiscal Relations, 'Argentine Style'. *Journal of Public Policy*, 26 (3), 255-277.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6).
- Jackman, R. and Miller, R. (1998). Social Capital and Politics. *Annual Review of Political Science*, 1.
- Jessop, B. (2006). *Capitalismo(s)*. Córdoba: EDUCC.
- Jessop, B. (2007). *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. &. Kickert, *Managing Complex Networks*. London: Sage.

- Knoke, D. (1990). *Political Networks*. New York: Cambridge University Press.
- Krane, D. and Wright, D. (1998). Intergovernmental Relations. En E. J. Schafritz, *International Encyclopedia of public Policy and Administration* (págs. 1168-76). Boulder, CO: Westview.
- Laumann, E., Galaskiewicz, J., and Marsden, P. (1978). Community structure as interorganizational linkages. *Annual Review of Sociology* (4), 455-84.
- Levine, S. and White, P. (1961). Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationship. *Administrative Science Quarterly* (5), 583-601.
- Lin, N. (2006). Building a Network Theory of Social Capital. En N. Lin, & K. a. Cook, *Social Capital. Theory and Research* (págs. 3-29). New Jersey: Aldine Transaction.
- Lin, N. (2001). *Social Capital: A theory of Social Structure & Action*. Port Chester: Cambridge University Press.
- Lin, N.; Fu, Y. and Hsung, R. . (2006). The Position Generator: Measurement Techniques for Investigations of Social Capital. En N. Lin, & K. a. Cook, *Social capital: Theory and Research* (págs. 57-81). New Jersey: Aldine Transaction.
- Meier, K. and O'Toole, L. (2004). Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 14 (4), 469-94.
- Méndez, J. L. (1997). "Estudio Introductorio", en Wright, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Mexico, Fondo de Cultura Económica
- Ostrom, E. and Ahn, T.K. (2001). *A social science perspective on social capital and collective action*. <http://www.indiana.edu/~workshop>: Indiana University. Workshop in political theory and policy analysis.
- Ostrom, E. (1999). *Governing the commons*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* , 6 (1), 65-78.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Radin, B. A. Radin and Boase, J.P. (2000). Federalism, Political Structure, and Public Policy in the United States and Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis*; , 2, 65-89.

- Rhodes RAW and Marsh D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research* , 21 (1-2), 181-205.
- Rhodes, R. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relationship*. Farnborough: Gower.
- Rhodes, R. (1990). policy Networks. A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics* , 2 (3), 292-316.
- Rhodes, R. (1986). Power-Dependence Theories of Central-Local Relations: a Critical Reassessment. En M. Goldsmith, *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower.
- Stolle, D. (2000). Social Capital – A New Research Agenda? Toward an Attitudinal Approach. *13 Voluntary Associations, Social Capital And Interest Mediation: Forging The Link*. Copenhagen: ECPR Workshop.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.