

**Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política –
Sociedad Argentina de Análisis Político – 14 al 17 de Noviembre de 2001.**

Mgter. Mazzalay, Víctor Hugo.

D.N.I: 21.514.309

Lic. Gigena, Andrea Ivanna

D.N.I: 25.286.566

e-mail: iiap@uccor.edu.ar

teléfono: 0351- 4940427 o 0351-4258516

**Instituto de Investigación y Análisis Político. Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba**

Panel

Opción I: Reforma económica, reforma institucional y políticas públicas. Carlos Acuña – UDESA.

Opción II: Gestión local y capacidades estatales. Cristina Díaz – UNR.

Título

Articulación estado local – organizaciones de la sociedad civil: participación en las políticas locales de promoción económica en la Región Central de Córdoba.

Articulación estado local – organizaciones de la sociedad civil: participación en las políticas locales de promoción económica en la Región Central de Córdoba.

I. Introducción

La asunción de nuevas funciones por parte de los gobiernos locales tiene en la promoción del desarrollo económico y del empleo uno de los más importantes evidencias. Los cambios que remarcan algunos autores -entre ellos Jessop- que afectan a las ciudades, marcan este camino y el de un rediseño de la governace local mediante una mayor articulación entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Esto implica necesariamente un cambio de enfoque desde el estado hacia la sociedad y en este marco nos preguntamos: cómo se manifiesta la participación de estas organizaciones en las políticas de promoción económica; en qué medida se da esa participación y qué característica tiene y finalmente; cuáles son las dimensiones que facilitan el cambio de enfoque del estado en relación a la sociedad civil en el ámbito local, que posibilitan la participación y redefinen las relaciones estado-sociedad civil organizada.

El enfoque adoptado para este estudio es el de las políticas públicas locales y se inscribe en la visión del *policy analisis* y del *policy research*. Concretamente buscamos estudiar el contenido de las políticas públicas como fenómeno político y como muestra de las características de los gobiernos locales.

Intentando conceptualizar las políticas públicas seguiremos a Ives Meny y Jean C. Thoenig (1992:89), quienes las definen como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. Señalan éstos que existe hoy un consenso relativo respecto a la naturaleza, los límites y las características de las políticas públicas, gozando éstas de: un contenido, un programa, una orientación normativa.

Asimismo, las actividades y los actos públicos no son el resultado del azar, llevan implícitos las prioridades, las preferencias, los valores y la lectura de la realidad que efectúa el decisor; un factor de coerción, es decir lleva implícita el poder coercitivo y legítimo de la autoridad estatal y una competencia social.

Sin embargo, es necesario considerar, que “toda política pública encubre una teoría del cambio social”; lo que significa que hay una relación causa-efecto que se persigue con las acciones públicas que se implementan. “Esta causalidad es normativa” y se identifica a través de los objetivos, los contenidos, y los instrumentos de acción que se utilicen (Meny y Thoenig; 1992).

Jeffrey Pressman y Aaron Wildavski (1998:56) plantean por su parte que “las políticas implican teorías. Ya sea que se declaren explícitamente o no, las apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencia futuras”. De este modo observando las políticas (a través de: los sujetos afectados, los ejecutores a quienes se les confía y los objetivos que persiguen) podemos advertir las concepciones, las creencias, la interpretación sobre el funcionamiento de la sociedad y de su dinámica que tienen los gobernantes locales.

Tomando en consideración estas concepciones, el presente trabajo intenta analizar la participación de la sociedad civil organizada en las políticas locales de promoción del desarrollo económico y del empleo en la Región Central de Córdoba. Las conclusiones detalladas surgen en base a primeros resultados observados en relación a esta problemática y que intentan ser analizados con mayor profundidad posteriormente.

Estas primeras aproximaciones nos permiten ver como la participación de las organizaciones de la sociedad civil en relación con el cúmulo total de políticas implementadas por los gobiernos locales en materia de promoción económica, representan un pequeño porcentaje del total de las mismas.

Sin embargo considerado el fenómeno desde la cantidad de localidades que lo facilitaron se ve que la participación de estas organizaciones en sus políticas locales estuvo presente en casi al mitad de los casos de la muestra seleccionada .

La participación esta asociada con mayores niveles de autonomía de las categoría institucional, municipio/ciudad en relación a las comunas y con el perfil ideológico que tiene el líder local.

Este trabajo no podríamos haberlo realizado sin la colaboración de la Ing. María Martha Santillán, en el apoyo que nos brindó para el análisis estadístico de los resultados, la Lic. Hilen Meirovich que trabajo en el diseño y organización del trabajo de campo y los estudiantes de la Facultad de Ciencia Política: Pablo Biderbost, Hernán Perin, Lucas Utrera, Diana Tuma, Soledad Salas, Virginia Errasti, Jorge Borgnoni, Luciano Donadi, que trabajaron en la carga y recolección de los datos. Agradecemos entonces a ellos tan valioso aporte.

II. Marco teórico referencial e hipótesis de trabajo

Bob Jessop (1999) plantea cuatro cambios que afectan actualmente a las ciudades: primero, la reinención de la economía local y de su estado por y a través de los discursos sobre los nuevos roles; segundo, el rediseño de los mecanismos de *governance*¹ y articulación con la sociedad civil”; tercero, los vínculos entre estos cambios y la globalización de la economía capitalista junto con el predominio de la geoeconomía sobre la geopolítica; y cuarto, el contexto estructural cada vez más global, donde se presentan estas cuestiones que modifican el papel político y económico de ciudades y gobiernos locales.

De este modo, las formas, las funciones y los mecanismos políticos de estrategia económica local y regional se han visto modificados convirtiendo a lo local en sujeto, sitio y pilar de una exigida reestructuración económica para el logro de la competitividad.

En este sentido, siguiendo a Jessop, se ha producido: a) un desplazamiento de las consideraciones de las ventajas comparativas a las competitivas, con la consiguiente valoración de factores tanto económicos como extraeconómicos relevantes para estas ventajas; b) una profundización de la “esfera política” local, entendida como espacio de interacción

¹ Jessop sostiene que el término “governance” se remonta al siglo XIV y se refiere principalmente a la acción o manera de gobernar, guiar o determinar la conducta.

donde se define la voluntad colectiva y se articulan los mecanismos y prácticas de gobierno para alcanzar esa voluntad y c) la generalización del discurso sobre el compromiso que deben asumir los gobiernos locales en cuanto a ordenar los factores económicos y extraeconómicos en búsqueda de expandir la producción o competitividad de la localidad o la región.

Respecto al primero de los cambios que señala el autor, en nuestro país, en los últimos años se ha producido un aumento efectivo en las actividades de gobierno locales en dos sentidos, desde arriba mediante la delegación de competencias que se produjo en las reformas constitucionales de los últimos años y a través de las transferencias efectivas de servicios (Iturburu, 1999), y desde abajo mediante la efectiva asunción de nuevos roles y funciones (García Delgado, 1998; Mazzalay, 2000 a y b).

El rediseño de los mecanismos de *governance* y articulación con la sociedad civil se evidencia en diversas manifestaciones. Una de ellas, es la inclusión en las últimas reformas constitucionales de nuestro país y en el derecho público local, de nuevos mecanismos de participación (Iturburu, 1999). Si bien éstos refieren a mecanismos formales de participación cívica y a instrumentos de democracia semidirecta, pone de manifiesto la intencionalidad de un cambio en las relaciones entre el estado y la sociedad a fin de fortalecer la gobernabilidad y la *governance*.

Otra manifestación de este cambio, parecerían observarse en dos tendencias que pueden afectar la relación estado – sociedad civil organizada, por un lado los gobiernos - principalmente de los gobiernos locales²- tienden a facilitar canales de participación para las organizaciones (Cunill Grau, 1995; Filmus, Arroyo y Estebanez, 1997); y de otro, estas organizaciones han manifestado en los últimos años una importante expansión.

Sin embargo, estas dos tendencias no implican necesariamente una mayor articulación entre el estado y la sociedad. Como señala Cunill Grau (1995) la creación de oportunidades para la participación de la sociedad civil plantea demandas al estado que se manifiestan en tres ámbitos: recursos, regulación-desregulación y marcos institucionales apropiados. Esto supone la necesidad de que el estado cambie su enfoque respecto de las relaciones con la sociedad.

Se plantean entonces diversos interrogantes en torno a esta asunción de funciones de promoción económica de los gobiernos locales y a la articulación entre éstos y la sociedad civil organizada: *¿se manifiesta la participación de estas organizaciones en las políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo llevando a una mayor articulación entre el estado y la sociedad civil organizada?. ¿En qué medida se da esa participación?. ¿Qué característica tiene?. Y, finalmente ¿cuáles son las dimensiones que facilitan el cambio de enfoque del estado en relación a la sociedad civil en el ámbito local, que posibilitan la participación?.*

Dos visiones respecto a las políticas locales observamos a la hora de buscar una respuesta a esta última pregunta. Por un lado, Vivien Lowndes (1997:167), luego de mencionar que es en los gobiernos locales donde se concentran las otras formas de

² Cunill Grau (1995) señala la mayor articulación con las Organizaciones de la sociedad civil se da ligada a los procesos de descentralización. Asimismo Filmus, Arroyo y Estebanez indican, en referencia a las organizaciones no gubernamentales para la asistencia directa (OPAD), que: “Esta articulación entre gobierno local y OPAD se da a través de diferentes modelos institucionales (.....) pero da lugar a la idea de que la relación Estado-ONGs tiende a ser crecientemente local y basada en la ejecución de servicios a la población”.

participación además del voto, señala que la participación en éstos varía en volumen y profundidad de acuerdo a la cultura y al diseño del sistema político. Profundizando esto, observa que un aspecto de esto tiene que ver con la autonomía acordada al gobierno local en relación a todo el sistema político.

Igualmente, es innegable un resurgimiento de la perspectiva que señala una influencia de las estructuras institucionales en el sistema político, aspecto particularmente destacado en la revisión de estudios sobre gobiernos locales realizada por Harold Wolman (1997), quien señala que estos promueven propósitos y valores cuya variabilidad se relaciona con el diseño de sus estructuras.

Asimismo, en Mazzalay (2000 a y b); se observa la influencia de las categorías institucionales locales de la Región Central de Córdoba en el diseño e implementación de políticas públicas de mayor complejidad que permiten la sustentabilidad del desarrollo económico y se señala una correspondencia entre diseño institucional, limitaciones y capacidades de los estados locales, y las diferentes políticas locales de promoción del desarrollo económico y del empleo.

Por otro lado, Clarence N. Stone (1997) destaca la incidencia de los liderazgos locales en las políticas; de este modo la performance que adquiera el jefe del departamento ejecutivo influirá en la adopción y el perfil de las políticas locales. No obstante ello, la prominencia del jefe del Ejecutivo en el esquema de gobierno se constituye en característica peculiar e institucionalizada en ciertos sistemas políticos cuya estructura de base en la organización del gobierno local es el binomio institucional *intendente-concejo deliberante*, como es el caso en general en Argentina y en varios de los gobiernos en EE.UU (Judge, Stoker y Wolman, 1997)³.

Se plantea entonces, como hipótesis de trabajo que *las chances de participación de la sociedad civil organizada en las políticas locales de promoción del desarrollo económico y del empleo, tiene que ver con la categoría institucional del gobierno local y con el perfil ideológico del jefe del ejecutivo municipal/comunal*.

III. Area de Estudio y Metodología

Se seleccionaron los gobiernos locales de la provincia de Córdoba. Facultada constitucionalmente, ésta determina el régimen municipal y comunal en su territorio y la atribución diferenciada de autonomía según categorías de gobiernos locales (ciudades, municipios y comunas⁴).

³ Sobre el peso de la influencia de los Intendentes en municipios de Córdoba, véase Diaz de Landa (2000, 1999 y 1996).

⁴ El régimen municipal de la Provincia de Córdoba establece 3 categorías institucionales: Las **Comunas** son el primer nivel de organización institucional de una población, se construyen en poblaciones de menos de 2000 habitantes. Cuentan, por imperio de la Ley Orgánica Municipal provincial, con un gobierno de Comisión constituido por un presidente, un secretario y un tesorero que cumple roles ejecutivos y legislativos, y con un Tribunal de Cuentas. Los **Municipios** son organizados en poblaciones de entre 2.000 y 10.000 habitantes. Su gobierno está conformado por un Intendente (Poder Ejecutivo), un Concejo Deliberante (Poder Legislativo) y un Tribunal de Cuentas. Las **Ciudades** se forman en poblaciones de más de 10.000 habitantes y tienen poder constituyente que lo habilita a dictar su propia carta orgánica y su ordenamiento institucional en el marco de las

Los gobiernos locales estudiados pertenecen a la Región Central de Córdoba, que concentra en el 13% de la superficie provincial total, el 58% de la población de la provincia. Sobre un total de 82 gobiernos locales (12 ciudades, 28 municipios y 42 comunas), se tomó una muestra proporcional de 57 gobiernos locales, según las categorías institucionales. La muestra se compone de 9 ciudades, 18 municipios y 30 comunas. Se encuestaron Jefes del Ejecutivo en Ciudades y Municipios y Presidentes de Comunas. Se utilizó un instrumento semi-estructurado.

La variable participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas locales de promoción del desarrollo económico y del empleo, surge de una pregunta abierta que permitió registrar la implementación de estas políticas locales, su perfil; en tres dimensiones: la iniciativa, el financiamiento y la ejecución. Denominamos organizaciones de la sociedad civil a aquellas organizaciones que persiguen fines públicos (no de lucro) y que no son dependientes institucionalmente de los gobiernos o del estado, también denominadas ONGs u organizaciones del tercer sector.

Para la inclusión en el modelo explicativo de regresión logística se dividieron los gobiernos locales en dos grupos, uno incluye a aquellos que manifestaron alguna participación de organizaciones de la sociedad civil en alguna de las tres dimensiones observadas, y el otro grupo esta formado por aquellos en los que no hubo ninguna participación en ninguna instancia. A los fines de la construcción de la variable dependiente del modelo explicativo se convirtió al primer grupo en una variable dummy.

La variable categoría institucional es fácil operacionalizar. En la provincia de Córdoba existen tres tipos institucionales de gobiernos locales: las ciudades, los municipios y las comunas. A los fines de la inclusión en el modelo de regresión logística cada categoría institucional se convirtió en una variable dummy.

La variable perfil ideológico del liderazgo se construyó a partir de la ubicación del líder local en dos escalas que van de un mayor igualitarismo y estatismo a una mayor responsabilidad individual⁵. Se operacionaliza con una media de los valores de ubicación en ambas escalas que tomó el líder local.

Finalmente, queremos aclarar que se controló la posible influencia de otras variables como nivel de educación de la población local (construida desde los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991⁶, del que tomamos dos variables; una construida como el porcentaje de la población de más de 3 años que no se encontraba estudiando que poseía educación secundaria completa y más; la otra construida como el porcentaje de esa población con educación secundaria incompleta y más), la asunción de responsabilidades locales en el desarrollo económico local parte de los gobiernos locales; el partido político del líder local; y

formas de gobierno establecidas por la Constitución Provincial. Sin embargo, pese a este criterio poblacional de categorización de los gobiernos locales, existen numerosos casos en que Municipios poseen una población menor a 2000 habitantes (tenían esa categorización previo a la vigencia del actual régimen municipal provincial), concretamente en nuestra muestra son 8 los municipios que en el Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 poseían menos de 2000 habitantes.

⁵Ver Anexo I.

⁶ Se toma el Censo Nacional de 1991 porque es el último dato oficial disponible que permitía comparar los distintos niveles de educación y otras variables estructurales de los gobiernos locales.

el porcentaje de población con NBI (de acuerdo a los datos del Censo Nac. de Población y Vivienda 1991⁷).

IV. Resultados

De la totalidad de localidades relevadas (N=57) y en referencia a las políticas locales de promoción del desarrollo económico y del empleo implementadas por los gobiernos, se observa que veintiocho de estas han generado canales de participación para la sociedad civil organizada.

Tabla 1. Localidades que promueven/no promueven la participación de la sociedad civil organizada en políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo. N=57

	Frecuencia	Porcentaje
Generaron canales de participación para la Sociedad civil organizada ⁸ .	28	49,1
No generaron canales de participación para la Sociedad civil organizada.	29	50,9
Total	57	100,0

Tal como se ve en la tabla anterior, el porcentaje de gobiernos que así lo hicieron asciende a casi el 50%. Sin embargo, este análisis se relativiza y adquiere mayor relevancia si consideramos la participación de las ONGs no sólo en relación a la cantidad de localidades que la facilitaron sino también en relación a la totalidad de políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo efectivamente implementadas por esos gobiernos.

Estas políticas (N=347) surgen de las propias menciones que los intendentes o presidentes de comunas entrevistados hacen en relación a aquellas que se desarrollaron en su localidad y junto con ello, destacan en que dimensiones de las mismas las organizaciones han intervenido.

Tabla 2. Participación de la sociedad civil organizada en las distintas políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo. N=347

⁷ El índice NBI para cada localidad fue construido en un trabajo realizado por la Universidad Nacional de Córdoba para todas las localidades de la provincia, basado en la metodología y los datos de Indec (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) sobre el último Censo Nacional 1991.

⁸ Estas localidades son: Bouwer, Capilla de los Remedios, Colonia Caroya, Colonia Tirolesa, Comechingones, Costasacate, Jesús María, Juárez Celman, La Calera, La Granja, La Rancherita y Las Cascadas, La Serranita, Los Aromos, Los Chañaritos, Malvinas Argentinas, Mendiolaza, Piquillín, Río Primero, Río Segundo, Saldán, San Clemente, Santa Rosa de Río Primero, Unquillo, Villa Allende, Villa Carlos Paz, Villa del Prado, Villa del Rosario, Villa Giardino.

	Frecuencias y Porcentajes *
Participación en la <u>iniciativa</u> de las políticas.	18 (5,2)
Participación en el <u>financiamiento</u> de las políticas.	24 (6,9)
Participación en la <u>ejecución</u> de las políticas.	28 (8,1)

* Los valores entre paréntesis representan los porcentajes de las políticas de promoción del desarrollo y del empleo y se calcularon en base al total de las mismas (N=347).

Cómo podemos observar la participación de la sociedad civil organizada asume niveles que en ningún caso superan el 9% de la totalidad de las políticas. Incluso, el mayor porcentaje registrado (8,1%) se da en la ejecución de las mismas por parte de distintas organizaciones, esto podría estar demostrando que los canales efectivamente habilitados para la articulación Estado-Sociedad se manifiestan de mayor medida (aunque poco relevante) en las instancias menos complejas de la citada articulación.

Ahora bien, podemos considerar las políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo de acuerdo a los perfiles que las mismas hayan asumido.

Tabla 3. Participación de la sociedad civil organizada en la iniciativa de políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo de acuerdo al tipo de políticas. N=347

Tipos de Políticas	Frecuencia	Porcentaje
Capacitación	5	27,8
Asistencia	12	66,7
Fomento/planificación territorial	1	5,6
Total	18	100

Tabla 4. Participación de la sociedad civil organizada en el financiamiento de políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo de acuerdo al tipo de políticas. N=347

Tipos de Políticas	Frecuencia	Porcentaje
Capacitación	4	16,7
Asistencia	13	54,2
Fomento/planificación territorial	7	29,2
Total	24	100

Tabla 5. Participación de la sociedad civil organizada en la ejecución de políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo de acuerdo al tipo de políticas. N=347

Tipos de Políticas	Frecuencia	Porcentaje
Capacitación	11	39,3
Asistencia	10	35,7
Fomento/planificación territorial	7	25,0
Total	28	100,0

Esto nos permite encontrar diferencias en la manifestación de las mismas de acuerdo a la dimensión donde participan. Así, como se observa en las tablas n° 3, 4 y 5, las políticas de capacitación y formación presentan un mayor porcentaje (39,3) en la etapa de ejecución que en las de iniciativa (27,8) y financiamiento (16,7); manifestando en esta última su nivel inferior. Las políticas se refieren concretamente a la realización de cursos y jornadas que intentan apuntalar desde el conocimiento el proceso productivo local.

Las políticas de asistencia, que se orientan tanto al apoyo directo de la producción local (promoción de microemprendimientos, parques industriales, créditos, reconversión productiva, etc.) como a los procesos de reubicación de la mano de obra productiva (registro desempleados, por ejemplo) manifiestan una importancia relativa considerable en la iniciativa (66,7%) y en el financiamiento (54,2) de las políticas, disminuyendo su importancia en relación a las estrategias de capacitación en la tercer dimensión del proceso, la ejecución.

Las políticas de fomento y planificación territorial (políticas de alumbrado, electrificación rural, caminos, servicios varios, censos, estudios poblacionales, etc.) tiene una importancia relativa menor en la dimensión de la iniciativa (5,6%) pero adquiere relevancia en las dos restantes: 29,2 y 25,0, financiamiento y ejecución respectivamente. Incluso adquiere particular significancia en el financiamiento, alejándose considerablemente de las políticas de capacitación.

Si retrotraemos el análisis a aquellas localidades que ha facilitado la participación de la Sociedad civil organizada, tal como lo presentáramos en la tabla n° 1 (28) podemos ver también que cantidad ha manifiesta coincidencia en una participación simultanea en las tres dimensiones o instancias que se analizan -iniciativa, financiamiento, ejecución-.

Tabla 6. Participación de la sociedad civil organizada en las políticas. N=28.

Participación	Frecuencia	Porcentaje
Tres instancias simultáneamente ⁹	11	39,3
Alguna instancia	17	60,7
Total	28	100

⁹ Las localidades para este caso son: Bouwer, Capilla de los Remedios, Juarez Celman, La Calera, La Rancherita y Las Cascadas, Los Chañaritos, Saldán, Santa Rosa de Río Primero, Villa Carlos Paz, Villa del Rosario, Villa Giardino.

Se trata entonces de 11 localidades , que representan el 39,3 % del total. Y a esta aproximación podemos sumarla el tipo de políticas que fueron planificadas, financiadas y ejecutadas simultáneamente con ONGs.

Tabla 7. Tipos de políticas y participación en las tres instancias por parte de las organizaciones de la sociedad civil. N=12.

Tipos de Políticas	Frecuencia	Porcentaje
Capacitación	4	33,3
Asistencia	7	58,3
Fomento/planificación territorial	1	8,3
Total	12	100

Son 12 políticas (el número difiere de las 11 localidades ya que la una de ellas -Carlos Paz- ha participado de manera conjunta con organizaciones de la sociedad civil en dos políticas de promoción del desarrollo económico y empleo), donde tiene una importancia relativa considerablemente mayor aquellas políticas relacionadas con la asistencia (58,3 %).

Habiendo caracterizado la participación de la sociedad civil organizada en políticas de promoción económica, resta preguntarnos sobre las dimensiones que facilitan el cambio de enfoque del estado en relación a la sociedad en el ámbito local y que posibilitan la participación efectiva de estas en las políticas locales.

La búsqueda de estas condiciones nos ha llevado a observar diversas variables para construir un modelo de regresión logística que nos muestra cuáles y en qué medida inciden sobre la variable dependiente.

La observación de variables estructurales como la población local, el nivel educativo y un indicador objetivo de carencias poblacionales como las NBI; nos lleva a afirmar que ellas no se manifiestan como influyentes en la participación de la sociedad civil organizada en las políticas locales estudiadas.

La variable población tampoco no muestra una significación importante como para considerarla explicativa de la participación en estas políticas (Ver anexo estadístico II). Respecto a las variables referidas al nivel educativo (una construida como el porcentaje de la población de más de 3 años que no se encontraba estudiando y poseía educación secundaria completa y más, la otra construida como el porcentaje de esa población con educación secundaria incompleta y más) no se demuestran significativas y la menor importancia en el modelo de regresión la manifiesta la primera. (Ver anexo estadístico III).

Algo similar ocurre con la variable que se construye a partir del porcentaje de población con NBI. (Ver anexo estadístico IV).

Esto nos permite afirmar que ni la mayor educación y cultura de la población lleva a una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil, ni tampoco que aquellas poblaciones con mayor índice de pobreza tiendan a concertar más con el gobierno local políticas de promoción del desarrollo económico y empleo.

Respecto a los liderazgos locales se consideraron tres aspectos para verificar una asociación con la participación de las ONGs: el partido político, la asunción de responsabilidades locales en el desarrollo económico y la ideología del jefe del ejecutivo local -más tendiente hacia el estado y la equidad o hacia la responsabilidad individual-.

La variable partido político nos generó una especial expectativa a partir de la presencia en la muestra de un importante número de partidos vecinalistas. Podría esperarse que estos partidos, que en teoría nacen de los intereses comunes de ciudadanos auto - organizados fuera de las estructuras partidarias tradicionales, brindaran una mayor apertura y estímulo hacia la participación de la sociedad civil organizada. Sin embargo, una significación de chi square de 0,86 hace de dejar de lado esta presunción que el sentido común podría estimular. (Ver anexo V).

Por otro lado, se evidencia una absoluta paridad entre la participación-no participación de estas organizaciones dentro de los representantes de los diferentes partidos políticos.

Respecto a la variable de asunción de responsabilidades de desarrollo local. podría esperarse que las ONGs tiendan a una mayor participación en aquellos gobiernos que asumen responsabilidad en el desarrollo económico. El análisis de datos en referencia a este punto presentó una importante cuestión; porque si bien se manifestó una asociación significativa en el cruce entre participación -de organizaciones de sociedad civil- y asunción de responsabilidades locales de desarrollo económico, la inclusión dentro del modelo de regresión logística -es decir cuando se la incluye con otras variables que si demostraron ser significativas- hace perder al modelo capacidad explicativa por lo que no se puede incluir finalmente. (Ver anexo VI y VII).

De este modo, el modelo explicativo resultante del análisis de la muestra se construye con dos variables explicativas de la dependiente: “participación de la sociedad civil organizada en las políticas locales de promoción del desarrollo económico y del empleo”. Una tiene relación con el perfil de liderazgo local, específicamente su definición ideológica en una escala que va desde un mayor colectivismo y estatismo hasta un mayor individualismo, expresado este por la necesidad de premiar el esfuerzo personal y reforzar el sentido de responsabilidad individual respecto de sus necesidades.

Esta variable de liderazgo muestra las mayores *chances*¹⁰ de participación de ONGs en las políticas locales a medida que los líderes locales toman posiciones que se alejan de los contenidos individualistas de la escala.

La otra variable que construye el modelo, es la categoría institucional del estado local y muestra que en los gobiernos locales de categoría ciudad o municipio se presentan mayores *chances* de participación para las ONGs en las políticas de promoción económica. Esto tiene relación con la postura teórica que señala que la participación tiene que ver con la autonomía que brinda el sistema político al estado local (Vivien Lowndes, 1997). Es indudable que si bien la Constitución Nacional y la Provincial aseguran la autonomía municipal más allá de la

¹⁰ Se adopta el término *chances* como una traducción de ODDS que significa la probabilidad de que: participen las ONGs en políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo sobre (dividido) la probabilidad de que no participen.

categoría institucional que asuma el gobierno local, las ciudades y los municipios tienen en la práctica mayores posibilidades autonómicas de acción política respecto de las comunas¹¹.

Asimismo, la mayor capacidad de acción que manifiestan las ciudades respecto a los municipios no manifiestan una diferencia significativa sobre la variable dependiente si se presentan separadas en el modelo de regresión. Esto refuerza la presunción de que es la posibilidad de ejercer una mayor autonomía local lo que explica la tendencia a la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil organizada en las políticas locales de promoción del desarrollo económico y empleo.

El modelo de regresión logística se construyó de la siguiente manera:

Cuadro 1. Regresión logística sobre la variable “participación de las organizaciones de la sociedad civil en políticas locales de promoción del desarrollo económico y del empleo” respecto de la “categoría institucional” y el “perfil ideológico del liderazgo”.

Total de números de casos: 57

Variable Dependiente: participación de las organizaciones de la sociedad civil en políticas locales de promoción del desarrollo y del empleo.

Variabes Independientes: categoría institucional y el perfil ideológico del liderazgo.

-2 Log Likelihood: 65,246

Model; Chi Square: 13,755 Sig: 0,0010

Tabla clasificada por la variable participación de las organizaciones de la sociedad civil en políticas locales de promoción del desarrollo y del empleo. (el valor del corte es 0,50).

Observado	Predicho		
	NO	SI	
NO	23	6	79,31%
SI	1	18	64,29%
Todos			71,93

Variabes	B	S.E.	Wald	df	Sig.	R	Exp (B)
Categoría institucional	2,1686	0,6666	10,5826	1	0,0011	0,3296	8,7463
Perfil ideológico del liderazgo	0,2862	0,1442	3,9414	1	0,0471	0,1568	1,3314
Constante	-2,5867	0,9934	6,7802	1	0,0092	-	-

Este modelo logra predecir en forma correcta el 71,93 % de los casos de la muestra. Las variables que lo construyen se muestran significativas y explican que las *chances* de que una

¹¹ Por ejemplo, la mayor autonomía se observa en las ciudades dado que pueden dictar su propia carta orgánica; y la ley 8102 asegura una mayor autonomía a los municipios que a las comunas.

organización de la sociedad civil participe en las políticas locales de promoción del desarrollo económica y del empleo son 8,7 veces más en caso de ser una ciudad o municipio que en caso de ser una comuna.

Por otro lado, por cada unidad que avance el líder local en la escala colectivismo - individualismo alejándose del primero aumenta un 33 % las *chances* de participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas locales de promoción económica.

V. Conclusión

De los cuatro cambios que señala Bob Jessop que afectan las ciudades: la reinención de la economía local y de su estado por y a través de los discursos sobre los nuevos roles; el rediseño de los mecanismos de *governance* y articulación con la sociedad civil; los vínculos entre estos cambios y la globalización de la economía junto con el predominio de la geoeconomía sobre la geopolítica y el contexto estructural cada vez más global; que modifican el papel político y económico de gobiernos locales, indagamos la relación entre el primer y el segundo punto concretamente en la Región Central de Córdoba.

Nos preguntamos en primer lugar y en torno a esta asunción de funciones de promoción económica sobre la articulación entre los gobiernos locales la sociedad civil organizada y si se manifiesta la participación de esta última en las políticas de promoción del desarrollo económico y del empleo, permitiendo una mayor articulación entre el estado y la sociedad.

En segundo lugar nos preguntamos en qué medida se da esa participación y tercero; qué característica asumió el proceso. Finalmente indagamos sobre cuáles son las dimensiones que facilitan el cambio de enfoque del estado en relación con el papel de la sociedad civil en el ámbito local dando lugar a una mayor participación.

Respecto a las primeras dos preguntas observamos que la participación de la sociedad civil se da en una pequeña proporción comparada con la cantidad total de políticas que efectivamente desarrollaron los gobiernos locales. En el mejor de los casos las ONGs han participado en el 8,1% de las políticas de promoción económica en la fase de la implementación, siendo su participación del 5,2% en la iniciativa y del 6,9 % en el financiamiento de las mismas.

En relación al tercer interrogante y de acuerdo a la caracterización de los tipos de políticas desarrolladas a nivel local y en vinculación con las diferentes instancias, observamos una preeminencia de aquellas directamente relacionadas con la asistencia a los procesos productivos en las tres etapas y un comportamiento dispar entre las de capacitación y fomento territorial entre los momentos de iniciativa, financiamiento y ejecución de las políticas.

Finalmente, el último interrogante se responde a través de un modelo explicativo de regresión lineal que indica que las *chances* de que las organizaciones participen en alguna de las políticas locales de promoción del desarrollo y de empleo son 8,7 veces más si se trata de una ciudad o municipio que de una comuna. Como así también esas *chances* aumentan en un 33% por cada unidad que el líder local se aleja de concepciones estadistas en la escala colectivismo-individualismo.

Bibliografía

- Boyne, George A. (1996): Constraints, Choices and Public Policies. Research in Urban Policy, Volume 6. Jai Press . Inc. London.
- Clark, T. and L. Ferguson, 1983. *City Money. Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*. NY: Columbia University Press.
- Cunill Grau, Nuria (1995). “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad en búsqueda de Nuevos Sentidos”. Revista del CLA. Reforma y Democracia. N° 4. Venezuela.
- Diaz de Landa, M. 1999. "Participación Política y Eficiencia Fiscal en la Gestión Municipal: Sistemas Abiertos vs. Sistemas Cerrados" IV Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y Administración Pública,. México, 19 al 22 de octubre.
- Diaz de Landa, Martha 1996 “Tendencias en el liderazgo local y el Nuevo Populismo Fiscal”. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de Córdoba)*. Vol.3:211-228 Hayes and Chang, 1990)
- Filmus, Daniel; Arroyo, Daniel; Estébanez, María (1997). *El perfil de las ONGs en la Argentina*. Ed. Flacso- Banco Mundial.
- Iturbuu, Mónica S. (1999): “*Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*”. Bs. As. INAP.
- Jessop, Bob (1999): “*Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*”; *Santa Fé de Bogotá*, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Judge, David; Stoker, Gerry y Wolman, Harold (1997) *Urban politics and Theory: An Introduction*; editado por SAGE Publications. Londres.
- Keating, Michael (1997): “Size, Efficiency and democracy: Consolidatio, Fragmentation and Public Choice”. En *Theories of urban politics*; editado por David Judge, Gerry Stoker y Harold Wolman. SAGE Publications. Londres.
- Lowndes Vivien (1997) “Citizenship and urban Politics”. En *Theories of urban politics*; editado por David Judge, Gerry Stoker y Harold Wolman. SAGE Publications. Londres.
- Mazzalay, Víctor H (2000:a) El desarrollo económico en la Región Central de Córdoba: estrategias individuales en un marco de competencia. En Memoria. Compilación de Ponencias del II Seminario de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión de Gobiernos Locales. INAP - Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As. Diciembre de 2000
- Mazzalay, Víctor H. (2000:b) El Municipio y las Políticas Públicas en torno al Desarrollo Económico y al Desempleo en el Gran Córdoba. Informe Final. Beca CONICOR. Córdoba. (Dirección: Martha Diaz de Landa)

- Mazzalay, Víctor H. (2001) : Cooperación Intermunicipal para el Desarrollo: Análisis del caso de la Región Central de Córdoba. Informe Final beca Agencia Córdoba Ciencia. Córdoba Junio 2001 (Dirección Marta Díaz de Landa)
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude ((1992) Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política. España.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998): “Implementación. Cómo Grandes expectativas ...”. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, N. Jersey: Princeton University Press.
- Stone et al, 1986,
- Skocpol, Theda (1990): *El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. En Torres, Ruas (comp), Política: Teoría y Método. Ed. Educa-Flacso. Costa Rica.

ANEXO

Anexo I

Escalas para la construcción de la variable ideología de los líderes locales.

El entrevistado debía ubicar su opinión en estas escalas; si se ubicaba en 0 implica que esta totalmente de acuerdo con la afirmación que se encuentra sobre ese número, y si se ubica en 10 implicaba que esta totalmente de acuerdo con la otra afirmación.

Escala 1:

Los ingresos deberían ser más equitativos										Debería haber mayores incentivos para el esfuerzo individual
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Escala 2:

El estado debería tomar más responsabilidad en asegurar la satisfacción de las necesidades de cada uno										Los individuos deberían tener más responsabilidad respecto de sus necesidades
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Anexo II

Modelo de regresión logística con la variable Población

Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
POBLACION	5,54E-05	4,037E-05	1,8834	1	,1700	,00001	,0001
Constant	-,2401	,3134	,5870	1	,4436		

Anexo III

Modelo de regresión logística con la variable Educación

Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
EDUCACION	,0849	,0528	2,5809	1	,1082	,0898	1,0886
Constant	-,9459	,6132	2,3792	1	,1230		

Anexo IV

Modelo de regresión logística con la variable Población con NBI

Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
PORCNBI	-,0288	,0261	1,2133	1	,2707	,0000	,9716
Constant	,6003	,6055	,9829	1	,3215		

Anexo V

Cruce entre participación de las organizaciones de la sociedad civil en políticas locales de promoción de desarrollo económico y empleo y Partido Político del Ejecutivo local

Participación de la sociedad civil organizada	Partido Político			
	UCR	PJ	UV	Total
NO	13	8	7	28
SI	15	7	6	28
Total	28	15	13	56
Pearson Chi-Squar Asymp. Sig. (2-sided)= 0,86				

Anexo VI

Cruce entre participación de las organizaciones de la sociedad civil en políticas locales de promoción de desarrollo económico y empleo y asunción local de responsabilidad en el desarrollo económico local.

Participación de la Soc. Civil Organizada	Asunción de responsabilidad en desarrollo económico		
	No	SI	Total
NO	13	16	29
SI	5	23	28
Total	18	39	57
Pearson Chi-Squar Asymp. Sig. (2-sided)= 0,029			

Anexo VII

Modelo explicativo con la inclusión de la variable asunción de responsabilidad local en el desarrollo económico

Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
Resp en DE	1,2293	,6896	3,1776	1	,0747	,1221	3,4190
Muni o Ciu	2,1077	,6941	9,2200	1	,0024	,3023	8,2296
Ideología	,3050	,1516	4,0449	1	,0443	,1609	1,3566
Constant	-3,5072	1,201	8,5209	1	,0035		