

Procesos de vinculación entre el Estado y la Sociedad Civil en la gestión de servicios sociales

Tendencias en ciudades medias del interior de la provincia de Buenos Aires

Adriana Rossi¹

Manuel W. Mallardi²

Brian Z. Ca izares³

Resumen

El presente trabajo pretende socializar reflexiones elaboradas en torno a las actuales relaciones entre el Estado, en sus distintos niveles, con Organizaciones de la Sociedad Civil productoras de servicios sociales, en ciudades clasificadas como Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATIs), por tener una población que oscila entre los 50.000 y 200.000 habitantes.

La relevancia de analizar la situación de las ATIs radica en su fuerte crecimiento en los últimos años, principalmente asociado a períodos de crisis económicas. Este crecimiento, en un marco de regresividad social, no significa necesariamente mejoras en la calidad de vida de la población, por el contrario, significan la proliferación de problemáticas sociales que antes eran fenómenos t picos de las grandes ciudades (Roccatagliata, 2001).

En este contexto, las alteraciones en el esquema de seguridad social estatal implica que las respuestas dadas desde el Estado a las manifestaciones de la cuestión social se ven afectadas tanto por la focalización como con relación a la transferencia de responsabilidades a dos órbitas o sectores con lógicas totalmente distintas a las del Estado de derecho: el mercado y la sociedad civil, dando lugar a procesos de re-mercantilización y re-filantropizaci n (Montaño, 2003).

La intervención desarrollada por las Organizaciones de la Sociedad Civil en la retórica suelen esgrimir como principal rasgo de identidad su condición de "alternativas" y "novedosas" en relación a las políticas públicas estatales. Sin embargo, resultados provisorios de la investigación llevada a cabo, permiten apreciar que a partir de los grados de dependencia económica que dichas organizaciones presentan con los distintos niveles estatales, sus estrategias innovadoras pueden verse cooptadas por las intervenciones estatales, reproduciendo aquello mismo que han establecido como crítica en su génesis.

Palabras clave: Estado – Sociedad Civil – Organizaciones – Servicios Sociales – Ciudades de tamaño intermedio

¹ Magíster en Ciencias Políticas y Sociología (Flacso), docente adjunta exclusiva de la carrera de Trabajo Social de la FCH-UNICEN, miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As. Email: adrianaerossi@gmail.com

² Magíster en Trabajo Social (UNLP) auxiliar docente y Director de la carrera de Trabajo Social de la FCH-UNICEN, miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As. Becario Doctoral CONICET. Email: manuelmallardi@yahoo.com.ar

³ Licenciado en Trabajo Social. Miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Bs. As. Email: brianzeeb@hotmail.com

Abstract

This work intends to socialize elaborated reflections towards current relations between State's different levels and Civil Society Organizations which produce social services, considering those cities classified as Intermediate Size Cities (ISC's) due its population ranges between 50.000 and 200.000 inhabitants.

ISC's situation's relevance is based on its high growth in recent years, mainly associated to economical crisis periods. This growing, understood under a social regressivity context, doesn't necessarily mean life quality improvements for most of the population, quite the contrary, it translates on social problematic proliferation formerly associated with big size cities (Roccatagliata, 2001).

In this context, state social security scheme alterations implies that responses given by State to social question manifestations, seems affected as well by focalization as by responsibility transferences towards two orbits quite different from State of Right's logic: Market and Civil Society, contributing to re-commodification and re-philanthropization (Montaño, 2003).

The intervention of Civil Society Organizations tends to be argued than its main identity feature is given by its "alternative" and "original" condition in relation to Public Policies. However, provisional research results allows us to appreciate that, based on the different grades of economical dependence, this innovative strategies can be coopted by State interventions, and finally keep on reproducing that which they critiqued on its genesis.

Keyword State - Civil Society – Organizations - Social services - Intermediate Size Cities

Presentación

El estudio de las intervenciones realizadas por el Estado sobre las distintas manifestaciones de la "cuestión social" presenta una importante trayectoria en el campo de las ciencias sociales, como así también viene ganando terreno el estudio de las acciones que en dicho campo efectúan las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil.

Una de las principales afirmaciones que surgen de uno u otro estudio es la necesidad de superar visiones que fragmentan la realidad social, y avanzan a la compresión de las interrelaciones de los procesos sociales, siendo, por extensión, absolutamente necesario profundizar los mecanismos de articulación y vinculación que se establecen entre el Estado y la Sociedad Civil en la intervención sobre la "cuestión social".

Sobre esta base, el trabajo que aquí se presenta expone avances provisorios del análisis de esta vinculación en la región particular denominada TOA (Tandil-Olavarría- Azul) ubicada en el centro de la Provincia de Buenos Aires. Las ciudades mencionadas presentan las características de ser consideradas Aglomeraciones o ciudades intermedias, lo cual les otorga una especial relevancia en los procesos societales actuales. Se trata de ciudades donde emergen problemáticas sociales que antes eran propias de las grandes ciudades, con una consecuente, al menos en términos teóricos, posibilidad concreta y cotidiana de intervención, sea desde el Estado como de la Sociedad Civil.

Se exponen las principales características de articulación, visualizando dos grandes tendencias: una de modalidad colectiva, donde participan conjunta y simultáneamente varias organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil; y otra de modalidad bilateral, donde se

produce un vinculo Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil, mediante la implementación de un programa social concreto o el financiamiento de las segundas a cargo del primero.

Cuestión Social y ciudades medias

Recuperando el carácter histórico y social de las políticas sociales en general y de los servicios sociales en particular, se considera que es necesario realizar una aproximación a las particularidades que adquiere la "cuestión social" en las ciudades denominadas medias, intermedias o, más precisamente, Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATI's).

Una rápida aproximación a la definición de los criterios que nos permiten definir a una ciudad como de tamaño intermedio, evidencia una clara dificultad y ausencia de consensos en la bibliografía especializada. Además de la cantidad de habitantes que una ciudad debe incluir para ser considerada como tal, aparecen discusiones en torno a la funcionalidad, a su inserción en el desarrollo regional, etc. (Marquez Da Costa, 2002). Al respecto, por ejemplo, Matos Pereira plantea la existencia de dos enfoques para la designación de las ciudades medias

"O primeiro, classifica a cidade média a partir de seu tamanho populacional; o segundo, trabalha na perspectiva da constru o de um conceito de "cidade média", incorporando elementos qualitativos tendo em vista uma nova forma de abordagem sobre o tema. Neste enfoque, quest es como situa o geográfica favor vel; relev ncia regional; distanciamento das áreas metropolitanas e oferta de bens, serviços e empregos constituem alguns dos critérios que contribuem para uma nova defini o do que seja "cidade média". (Matos Pereira, 2004)

Estas discusiones, de suma importancia para la continuidad de los procesos de investigación, se encuentran en momentos exploratorios, por lo cual se mencionaran aquellos elementos que nos posibiliten la reconstrucción analítica inicial de los procesos sociales en los cuales adquieren significado las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En este intento, la principal dificultad que aparece se relaciona con el criterio cuantitativo poblacional para designar a las ciudades intermedias, a diferencia de las pequeñas, las metrópolis, etc., criterio que si bien no es el único y determinante, se constituye en necesario para una primera clasificación. Frente a esta situación, en el presente trabajo consideramos a aquellas que tienen que tener una población que oscila entre los 50000 y 200000 habitantes, pues dicha clasificación responde a las particularidades de las ciudades de Argentina, particularidades que las hacen diferentes a ciudades de otros países, sean, por ejemplo, de América Latina o Europa (Cr. Marquez Da Costa, 2002).

Sin embargo, más allá de esta clasificación determinada por la cantidad de habitantes, producto de la misma y de la dinámica social que adquiere las ciudades, estos espacios

adquieren una complejidad que merece ser considerada y analizada, a fin de contextualizar cualquier intervención que se realice en los procesos de reproducción social.

La relevancia de analizar la situación de las ATIs radica en su fuerte crecimiento en los últimos años, principalmente asociado a períodos de crisis económicas. Este crecimiento, en un marco de crisis social, no significa necesariamente mejoras en la calidad de vida de la población, por el contrario, significan la proliferación de problemáticas sociales que antes eran fenómenos t picos de las grandes ciudades (Roccatagliata, 2001).

Al respecto González González analizando la situación de América Latina considera que

“una de las características principales del proceso de urbanización en América futura es la existencia de un escaso número de grandes centros urbanos en los que se concentra una importante y creciente proporción de la población total. Ligado a esta característica y como consecuencia de ella, se observa en la mayoría de los países un sistema urbano nacional primado, con una marcada macrocefalia, un débil número de ciudades medias y un significativo número de pequeños centros urbanos que conforman un patrón de distribución espacial marcadamente heterogéneo.” (González González, 1997: 7)

Consecuentemente, estas ciudades presentan en la actualidad un conjunto de retos hasta entonces inéditos, retos que incluyen cuestiones económicas, de bienestar social, ambientales, de participación ciudadana y de construcción de conocimiento (Méndez, *et. al.*, 2008).

Esta situación nos lleva a plantear elementos de análisis que exceden criterios de clasificación avanzando a cuestiones más fundamentales sobre la conformación de la ciudad en la sociedad capitalista. Al respecto, los planteos de Topalov (1979) se constituyen en insumos clásicos y necesarios.

Dicho autor, problematizando las características que adquiere la ciudad en la sociedad capitalista plantea que

“la ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción” (Topalov, 1979: 20)

La ciudad, continúa el autor, es una de las condiciones generales para el desarrollo de la economía capitalista, incluyendo las condiciones generales de la producción y circulación de mercaderías, y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la ciudad se constituye en un espacio que articula y garantiza la coexistencia de tres condiciones:

- infraestructura física necesaria a la producción y al transporte
- mano de obra
- empresas capitalistas privadas

Lejos de ser una coexistencia armoniosa y pacífica, la historia ha demostrado el carácter contradictorio y conflictivo de los procesos de producción y reproducción social en las ciudades, dando surgimiento a lo que algunos autores denominan “cuestión social”. Es decir, históricamente y paulatinamente, la ciudad permitió *la aproximación de los trabajadores como clase social*. Esta **maduración política** de la clase trabajadora, junto al **rostro de la pobreza de masa**, de miseria generalizada, se constituyeron en las características que fueron conformando la “cuestión social”. Por ello, ya no fue posible dejar de visualizarla, en tanto que sus efectos sobrepasaban los asentamientos de trabajadores, visibilizando las falencias del orden social burgués imperante (Martinelli, 1997).

Estos planteos claramente sostienen que es el propio desarrollo capitalista el que produce la “cuestión social”, entendida como el *conjunto de problemas económicos, sociales, políticos, culturales e ideológicos que delimitan la emergencia de la clase obrera como sujeto socio-político en el marco de la sociedad burguesa* (Netto, 2003a: 154). Esta postura considera que además del crecimiento del pauperismo se considera que el surgimiento de la “cuestión social” implica que los grupos sociales en dicha situación iniciarán diversas modalidades de protesta, configurando una amenaza a las instituciones sociales existentes (Netto, 2003b).

En una postura coherente con los enunciados anteriores, Grassi sostiene que por “cuestión social”

“se hace referencia a la puesta en escena de esa falla estructural del capitalismo moderno cuya emergencia, expresada en términos del problema del *pauperismo*, los especialistas ubican en el siglo XIX, cuando los conflictos toman una forma tal que ya no pueden ser resueltos por la vieja filantropía.”
(Grassi, 2003: 21).

En términos concretos, la ‘cuestión social’ en el ámbito de la ciudad involucra a distintos grupos sociales (asalariados, pobres, mujeres, niños, jóvenes, ancianos) e incide en distintos procesos de la vida social, tales como: el acceso diferencial a la educación y salud; las condiciones de precariedad e informalidad en el empleo, las formas de pertenencia a sistemas de seguridad social, la vulnerabilidad social y territorial, la violencia e inseguridad, la construcción y expansión de la ciudadanía, la sustentabilidad ambiental (Ziccardi, 2001).

Consecuentemente, superando las intervenciones aisladas, caritativas y filantrópicas, el Estado asume la función de responder a las principales demandas de los sectores trabajadores, dando origen a las denominadas políticas públicas en general, y políticas sociales en particular. Así, la creación de escuelas, de hospitales públicos, de albergues, de asilos para ancianos o huérfanos, pasa a ser parte de la intervención del Estado en los procesos de reproducción social, creando aquello que Topalov denomina **Sistema Público de Mantenimiento de la Fuerza de Trabajo**.

A partir de estos planteos teóricos que reconstruyen continuos y conflictivos procesos sociales, consideramos pertinente interrogarnos acerca de las características que adquieren

estos elementos en una realidad particular en este momento histórico. En este sentido, los interrogantes orientan la reflexión hacia las actuales modalidades de dar respuesta a las manifestaciones de la “cuestión social” en determinadas ATI’s, incorporando, además de las instancias estatales aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil productoras de servicios sociales.

En este contexto, las alteraciones en el esquema de seguridad social estatal implica que las respuestas dadas desde el Estado a las manifestaciones de la “cuestión social” se ven afectadas tanto por la focalización como con relación a la transferencia de responsabilidades a dos orbitas o sectores con lógicas totalmente distintas a las del Estado de derecho: el mercado y la sociedad civil, dando lugar a procesos de re-mercantilización y re-filantropización (Montaño, 2003).

Estado-Sociedad Civil y producción de servicios sociales

Sostiene Montaño, que en el neoliberalismo se traslada la legitimación del orden vigente desde el espacio del Estado hacia la Sociedad Civil y/o mercado, surgiendo dos nuevas lógicas: de la **competencia** y de la **solidaridad**. De este modo, se

*“promueve el **pasaje de las ‘cuestiones económicas’** (‘despolitizadas’) del Estado para el mercado, las **cuestiones sociales se volcarían del Estado para el llamado ‘tercer sector’,** manteniendo en el espacio estatal los procesos ‘políticos formales’ y algún nivel de intervención social (‘des-economizados’).”*
(Montaño, 2003: 112).

En este sentido y en el marco de los procesos de reforma que adquiere el Estado y sus políticas sociales, se evidencian avances y retrocesos del ámbito estatal y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en una relación que transfiere, pero también genera nuevos espacios y lógicas de vinculación entre estas dos esferas.

Se ha destacado que el modelo de políticas sociales actuales se asienta en el cambio de la universalidad a la focalización, incorporando con ello una resignificación relevante a nivel de la implementación de los servicios, en particular porque no aparecen ya como atribución exclusiva del Estado Nacional, sino que involucran otros actores de instancias subnacionales del propio estado, tanto como de la Sociedad Civil, con diferentes modos y grados de participación y consecuentemente competencias y/o capacidades para incidir en la formulación e implementación de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular (Rofman, 2005).

Correspondiéndose con las tendencias generales, para el universo analizado comprendido en la región TOA (Tandil, Olavarría, Azul), la presencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en particular a partir de los años ´80, permite mostrar la ausencia o insuficiencia de la intervención del Estado en la atención de las manifestaciones de la cuestión social, mostrando asimismo un notorio grado de heterogeneidad al interior de la región.

Resultados provisionarios nos permiten apreciar en principio, que la cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen sobre la “cuestión social” en estas ciudades es dispar, con un máximo de 82 para la ciudad de Tandil, 72 para Azul y 19 organizaciones para la ciudad de Olavarría. Sin embargo, muestran un denominador común respecto de las décadas en que se multiplican y que remite, como se anticip  a la relación crecimiento ATIs-problemas sociales-reforma del Estado.

Para presentar la información relevada, se considera oportuno exponerla a partir de dos ejes fundamentales, en un primer lugar, señalando los espacios comunes y colectivos de articulación entre el Estado y varias Organizaciones de la Sociedad Civil simultáneamente, y por el otro, las modalidades de articulación del Estado con organizaciones de manera particular o bilateral.

Modalidades de Articulación Colectiva

Con distintos argumentos asistimos en los últimos años a una fuerte tendencia a generar espacios de encuentro colectivos entre instancias estatales y de la Sociedad Civil en relación con las políticas y los servicios sociales.

La necesidad de generar espacios de gestión asociada, donde referentes del Estado y de la Sociedad Civil participan sistemáticamente en la definición de las principales problemáticas que deben ser atendidas y las modalidades de realizarlo es seguramente el principal argumento señalado. Vistos como espacios de democratización, de fortalecimiento de la participación ciudadana, estas instancias presentan una fuerte heterogeneidad, no sólo en lo que a su composición se refiere sino también en lo que respecta a sus finalidades y modalidades de trabajo.

Sin embargo, más allá de ser un “estilo de gestión”, los espacios participativos a partir de las décadas del 80 y 90 se han sido incorporando, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, a la legislación vigente. Se han establecido normativas como las leyes 10592 y 11695, que establecen el régimen jurídico para personas con discapacidad, previendo la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Consejo Provincial para las personas discapacitadas, entre cuyas funciones se destacan *a) proponer los lineamientos de las políticas de promoción específicas, así como sugerir la planificación de las mismas; b) Colaborar en la tarea de coordinación, aportando todo tipo de propuestas; y c) Participar activamente en las tareas de fiscalización y control de las Instituciones privadas.*

De igual manera, leyes como la 12569, sobre violencia familiar, la ley 13298, de promoción y protección integral de los derechos de los niños, la ley 13673, sobre microcréditos y la ley 13844 que crea el Consejo Provincial de adultos mayores, prevén en sus artículos espacios similares otorgándole a las Organizaciones de la Sociedad Civil una participación importante en la planificación y gestión de las políticas sociales particulares.

Por ejemplo, la ley de Promoción y protección integral de los derechos de los niños plantea la creación de varios espacios de participación, entre los que se destaca el Observatorio Social, donde se incluye a representantes de la sociedad civil, la Iglesia Católica y otras Iglesias que cuenten con instituciones de promoción y protección de la niñez y la familia, cuya función principal es la de monitorear y evaluar los programas y acciones de la promoción y protección de los derechos del niño en la provincia de Buenos Aires.

Los espacios de articulación mencionados, y otros que se podrían rastrear en la legislación vigente y en las políticas públicas planteadas por el Estado, en sus distintos niveles, dan cuenta de las modalidades de construcción de consensos con la Sociedad Civil, facilitando la articulación de intereses, aspecto que evidencia la función de hegemonía de las políticas sociales, pues, incluyen una red de micropoderes que se institucionalizan en organizaciones prestadoras de servicios y en prácticas normalizadoras (Fleury, 1997). Así, se aprecia como estas organizaciones propias de las políticas sociales incluyen a organizaciones ajenas a la estructura estatal propiamente dicha, articulando, muchas veces, intereses de diversas organizaciones como intereses del propio Estado.

Muchos de estos procesos se visualizan a través de la existencia de distintos escenarios de gestión asociada (Poggiese, y Francioni, 1993) operacionalizados en los procesos de toma de decisiones en las siguientes posibilidades:

- Procesos que dejan en la/s Organización/es de la Sociedad Civil las decisiones de acción que correspondan
- Procesos en donde las decisiones las toma el Estado, aunque la/s Organización/es de la Sociedad Civil pueden participar aunque de modo no vinculante.
- Procesos en donde las acciones a desarrollar se deciden de modo consensuado entre el Estado y la/s Organización/es de la Sociedad Civil.

Cabe señalar por último, la materialización de espacios que resultan de la vinculación Estado-Sociedad Civil en relación a las políticas públicas, con diferentes tipos de desarrollo y consolidación y que se resumen en lo que señala Rofman (2007), identificando mecanismos concretos, a saber: Mesas de concertación; Consultas públicas, referéndum; Presupuesto participativo; Consejos asesores; Planes estratégicos; Organización ejecutora; Gestión tercerizada de servicios; Proyectos socio-productivos; Gestión asociada; Agentes comunitarios; Consejos Consultivos; Entes reguladores; Audiencias públicas; y Auditoria ciudadana.

En la particularidad de la región analizada, se aprecia la institucionalización de espacios colectivos de trabajo en dos niveles distintos: en el plano de cada ciudad se reproducen los denominados Consejos asesores en políticas específicas, como es el caso de Niñez y adolescencia, discapacidad y tercera edad. En los mismos, con distintos grados de atribución de responsabilidad a las Organizaciones de la Sociedad Civil se plantea el monitoreo y diseño de políticas públicas.

Por otro lado, principalmente en las ciudades de Tandil y Olavarría, asociado a la política del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en los espacios de los denominados CIC (Centros Integradores Comunitarios), se han institucionalizado *Mesas de gestión*, donde organizaciones estatales y de la Sociedad Civil que pertenecen a una misma zona geográfica participan, discuten sobre las principales problemática que afectan a la mencionada zona y las posibles soluciones que se deberían implementar.

Modalidades de Articulación Bilateral

Por otro lado, más allá de los espacios de participación colectivos, donde las organizaciones que trabajan en torno a una problemática o franja et rea articulan intereses y llegan a consensos o disensos, existen formas de articulación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil que se circunscriben a una relación bilateral.

En este sentido, profundizar en esta relación Estado-Sociedad Civil a partir de la producción de servicios sociales, obliga a incorporar una variable que resulta crucial en el análisis y que remite al origen de las Organizaciones de la Sociedad civil, a partir de lo cual se pretende introducir un elemento más de comprensión de estos procesos.

Para un mejor análisis, apelamos a la distinción que basada en el origen como se adelant , diferencia entre:

Organizaciones surgidas por iniciativa privada, en apoyo a iniciativa estatal preexistente. Este tipo de organizaciones se inscriben en el proceso que se operó a partir de la segunda década de los  80 e inicios de los  90, confluyendo variados elementos que configuran lo que algunos autores definen como el paradigma gerencialista y que centra su interés en la eficiencia de la gestión, en una visión funcionalista de la sociedad, preocupada por la articulación de Estado y Sociedad Civil en las políticas sociales, ensayando procedimientos particularmente técnicos para la resolución de la crisis en espacios micro de intervención y donde se despolitiza la cuestión bajo presupuesto del carácter solidario y altruista de este tipo de organizaciones (García Delgado, 2002: 9). La política de descentralización y desestructuración abrió el camino para que desde las propias instancias estatales se propiciara el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil que intervinieran en la doble función de co-gestores de programas originados en la esfera estatal, a la vez que "garantizaran" el uso de los recursos provenientes de ella.

Las tendencias observadas en la región considerada muestran, una vez más con notorias diferencias en particular para el caso de Tandil, una fuerte impronta de esta perspectiva, plasmada en áreas temáticas tradicionales, como niñez y tercera edad, donde se registra el surgimiento de 14 organizaciones en el período sealado y bajo esta forma de vinculación, a los que se suman otras 6 que, con un marcado carácter filantrópico, registran su origen en época del modelo de estado de Bienestar, acompañando y apoyando el accionar estatal a partir de una función que fundamentalmente se restringe a la provisión de fondos.

Sin embargo, estos mecanismos de vinculación no se registran para el caso de los otros dos Municipios considerados, los cuales muestran apenas un ínfimo número de organizaciones que tienen su origen en esta relación.

Por otra parte, se consideran aquellas organizaciones que surgen por iniciativa privada con oferta propia de servicios, constituyéndose en mayoría para toda la región analizada, lo cual podría estar dando cuenta de la capacidad de parte de la sociedad civil para aportar propuestas propias, resaltando el carácter “alternativo” con el cual se presentan.

Este carácter alternativo, que transcurre entre la ausencia y el déficit de parte del estado, presenta al menos dos connotaciones: Por un lado, buscan marcar diferencia respecto de la propuesta del Estado, punto central en que se inscribe el debate neoliberal respecto de la ineficiencia de la esfera estatal para dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social. Por otro lado, la intencionalidad final es la de homologar autonomía con alternativa.

Sin embargo y si se agrega una variable más al análisis, las tendencias muestran para las tres ATIs una vinculación con el Estado sustentada fundamentalmente a partir del financiamiento, con claro predominio del aporte desde el estado provincial.

Colocado centralmente este tipo de vinculación, viene a legitimar lo que Grassi (2003) plantea respecto a que se ha producido un claro proceso de terciarización del Estado, al constituirse éste en el principal aportante de recursos para que se instrumenten programas, en muchos casos gestados en esa propia esfera, a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil y, en otros casos, subvencionando todo o parte de programas/proyectos que estas organizaciones llevan a cabo por la ausencia o la insuficiencia en la intervención estatal en el campo temático en que se inscriben.

Se ratifica en esa vinculación y en particular para el caso de los Municipios analizados, la participación de las OSC mayoritariamente en el proceso de gestión de las políticas sociales, marcando a su vez límites difusos entre el Estado y la Sociedad Civil, con posibilidades restringidas en términos de autonomía de parte de las organizaciones, a partir de una dependencia condicionada por el financiamiento que surge de la instancia estatal.

Pese a estos condicionantes, la intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil fundamentalmente en la etapa de gestión de los servicios sociales, viene a definir una “nueva institucionalidad”, corriendo los límites tradicionales e históricos en la relación Estado-Sociedad Civil- Mercado.

Sin embargo y por el carácter altruista con que se describe a estas OSC, se instala en ese vínculo (preponderante como se se al ), la exigencia de parte del Estado para que se lleven a cabo programas que no necesariamente guardan correlato con los recursos transferidos, transcurriendo el accionar bajo un “estilo pobre”, como ha caracterizado Suárez (1981), sustentado en el discurso que se instala desde la perspectiva gerencialista ya analizada.

El origen en apoyo a iniciativa estatal preexistente y el financiamiento como vínculo más fuerte construido entre Estado y OSC, viene a señalar con evidencia una autonomía limitada de parte de estas últimas, condicionada desde la génesis o en el proceso de gestión de los programas, con límites claros para plantarse como alternativas en materia de políticas sociales que vengan a atender las manifestaciones de la cuestión social en las tres Aglomeraciones de Tamaño Intermedio analizadas.

Consideraciones finales

Colocar el centro de este trabajo en el vínculo Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil a partir de sus intervenciones en la atención de las manifestaciones de la cuestión social, instaló como primera necesidad la de encontrar alguna conceptualización acerca de las Aglomeraciones de Tamaño Intermedio, a partir de un debate que continúa ampliándose al respecto.

Definidas por las características que hacen a las especificidades de la región, se ha acordado en considerar como ATIs, aquellas ciudades que cuentan con una población entre 50000 y 200000 habitantes, a partir de lo cual se han seleccionado tres Municipios, Tandil, Olavarría y Azul, considerados en su conjunto como sub región dentro de la provincia de Buenos Aires.

En este punto, se ha analizado la reconfiguración operada en la producción de servicios sociales a partir de la esfera estatal y se ha puesto énfasis en la atención de las manifestaciones de la cuestión social, la cual hemos concluido que tiene su génesis en el propio sistema capitalista.

En correlato con el crecimiento de los problemas sociales, se ha advertido asimismo que crecen las ATIs para esta región, a la vez que se produce un proceso de corrimiento en los márgenes de intervención del Estado- Sociedad Civil y Mercado, generando en esta nueva relación lo que algunos autores denominan una nueva institucionalidad y activando procesos de re-mercantilización y refilantropizaci n.

El análisis de la microregión considerada permite advertir que responde a las tendencias generales operadas para la totalidad. Sin embargo, los escenarios particulares muestran claras diferencias tanto en la intervención de las OSC atendiendo las manifestaciones de la cuestión social, como en el vínculo que establecen con el Estado, aún cuando exista un denominador común que condiciona y sustenta esa relación.

Con clara influencia del denominado paradigma gerencialista, se ha ido forjando el vínculo entre Estado y OSC, bajo argumento de mayor eficacia, transparencia y en especial, a propósito del carácter solidario y altruista de las últimas. En este registro se inscriben las organizaciones que se han constituido a propósito del propio estado y en apoyo a las iniciativas estatales pre- existentes, con un límite muy difuso entre ambas y donde el vínculo inicial se constituye en condicionante para la ampliación de márgenes que les permitan instalarse en el

debate político de las políticas sociales, mostrando claro predominio para la segunda mitad de la década de los  80 y primera de los  90, en correlato con el momento de mayor  ausencia  en términos de intervenciones estatales.

Un paso más en el análisis permite concluir que las OSC intervienen particularmente en los escenarios locales, descentralizados, produciendo los servicios para públicos discernidos y respondiendo, legitimando, la focalización que se instala para este modelo neoliberal, reproduciendo con ello la lógica política de las políticas estatales, antes que constituirse en alternativas al orden vigente, fundado ello mayoritariamente en el vínculo central que se establece entre estas dos esferas y que remite al financiamiento.

En este sentido, se ha podido analizar que en los tres casos considerados, la tendencia general marca un fuerte vínculo entre Estado y Sociedad Civil a partir del financiamiento que reciben, en particular del estado provincial y en menor medida desde el estado municipal y nacional.

Por otra parte, se ha podido visualizar que las instancias de concertación colectiva se remiten, siguiendo también la lógica descentralizadora, a espacios locales armados desde la convocatoria estatal municipal, que regula y arma las reglas de juego de esos espacios multiactorales, en algunos casos reproduciendo formatos establecidos en instancias provinciales o nacionales, pero cuyos procesos por ser muy recientes y en algunos casos estar aún en ciernes, resultan inviables de evaluar en este momento, más que en su configuración y definición como se ha establecido precedentemente.

En este sentido, cabe cuestionar si estos espacios de concertación derivan de procesos sociales que implican la ampliación de la base (y el sentido) de la participación ciudadana o se esconden bajo una ficción institucional. En todo caso, se torna necesario pensar los significados atribuidos a la participación y las cuotas de poder asignados a los actores convocados y la apertura hacia las demandas y discursos políticos de los mismos.

Finalmente, hemos podido concluir, por las limitaciones puestas en el origen, las derivadas del vínculo dependiente a partir del financiamiento y la intervención de estas Organizaciones de la Sociedad Civil fundamentalmente en el proceso de gestión de las políticas sociales, que su autonomía es absolutamente relativa y que hasta la fecha, mayoritariamente han consolidado el propio modelo frente al cual se posicionan críticos, pero que en la acción quedan entrampados en esta relación de vínculo-dependencia en la producción de servicios sociales, con márgenes de ampliación circunscripto a las formas o estilos de intervención, pero distantes aún de proponerse alternativos a la política más general que entiende y atiende las manifestaciones de la cuestión social como un problema de capacidades individuales, de tecnologías eficientes y de naturalización de las verdaderas causas de los problemas sociales.

Bibliografía:

- Fleury, S. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- García Delgado, D. 2002. Organizaciones de la Sociedad Civil y políticas sociales. El problema de la articulación. En I Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- González González, E. 1997 "Presentación", en Velazquez, G. A. *Serie ciudades intermedias: Tandil*. Geoespacios N° 12. Universidad de La Serena, Chile.
- Grassi, E. 2003. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. La otra década infame. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Marquez Da Costa, E. 2002. *Cidades medias. Contributos para a sua definicao*. Finisterra, XXXVII, 74.
- Martinelli, M. L. 1997. *Servicio Social: Identidad y alienación*. San Pablo: Cortez.
- Matos Pereira, J. C. 2004. *Importância e Significado das Cidades Médias na Amazônia: uma abordagem a partir de Santarém (PA)*. Belém – Pará.
- Méndez, R.; Melero, A.; y Calatrava, A. 2008. *Desarrollo industrial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía*. Estudios Geográficos, LXIX, 265.
- Montaño, C. 2003. "De las lógicas del Estado a las lógicas de la sociedad Civil. Tercer Sector y el nuevo trato a la cuestión social". En: Borgianni, Guerra y Montaño (orgs.): *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. an Pablo: Cortez.
- Netto, J. P. 2003a. "El Servicio Social y la tradición marxista". En: Borgianni, Guerra y Montaño (orgs.): *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. an Pablo: Cortez.
- Netto, J. P. 2003b. "Cinco notas a propósito de la "Cuestión Social". En: Borgianni, Guerra y Montaño (orgs.): *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. an Pablo: Cortez.
- Poggiere H. y Francioni, M. del C. 1993. *Escenarios de Gestión Asociada y Nuevas Fronteras entre el Estado y la Sociedad*. FLACSO.
- Roccatagliata, J. A. 2001. *Territorio y Gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado*. Buenos Aires: Editorial Docencia, Fundación Hernandarias.
- Rofman, A. 2005. La participación de la Sociedad Civil en las instancias de articulación multiactoral: Hacia la elaboración de un modo de análisis. En V Conferencia ISTR-LAC. Perú
- Rofman, A. 2007. Participación de la Sociedad Civil en políticas públicas: Una tipología de mecanismos institucionales participativos. En VII Conferencia ISTR-LAC. Brasil.

Suárez, F. 1981. Diagnóstico de Entidades de Bien Público. Documento CIDES-OEA. Buenos Aires.

Topalov, C. 1979. *La urbanización capitalista*. México: Edicel.

Ziccardi, A. 2001. "Las ciudades y la cuestión social"; en: Ziccardi, A. (Comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.