

**Seminario Internacional  
“Desarrollo local en la recuperación de áreas  
centrales”**

Proyecto “Ciudad Vieja Renueva”  
Intendencia Municipal de Montevideo  
Comisión Europea - Programa URB-AL  
Cabildo de Montevideo  
(Juan Carlos Gómez 1362)  
**14 al 16 de marzo de 2005**

**Organiza:**  
Intendencia Municipal de Montevideo  
**Apoyan y asesoran:**  
Centro Latinoamericano de Economía Humana  
Universidad Católica del Uruguay

**Panel**

**EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA  
REHABILITACIÓN URBANA Y SOCIAL**

**Ponencia**

**LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE  
DESARROLLO SOCIAL**

**José Arocena  
Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local  
Universidad Católica del Uruguay**

## Introducción

El Proyecto "Ciudad Vieja Renueva" tiene como uno de sus pilares básicos la dinamización de la sociedad civil. Así plantea la rehabilitación urbana de la Ciudad Vieja como un resultado de la concertación entre diferentes actores de la sociedad civil, que no solamente se plantean la rehabilitación física de los inmuebles restaurados, sino sobre todo el desarrollo social de esta parte de la ciudad.

En esta intervención me centraré en algunas conceptualizaciones contemporáneas sobre el rol de la sociedad civil en los procesos de desarrollo social. En primer lugar trataré la relación Estado-sociedad y en segundo lugar la relación sociedad-economía solidaria.

## Estado y sociedad

El Estado benefactor ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado. Salir de esa rigidez supone generar una **sociedad civil más "espesa"** y construir espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. Es necesario un "derecho social" parcialmente independiente del derecho estatal. Es fundamental terminar con la confusión entre lo público y lo estatal. Es necesario construir una sociedad más flexible, en la que se multipliquen los lugares de sociabilidad y de ejercicio de la solidaridad.

*"Cuando se agrupan individuos para prestarse un servicio a ellos mismos, un "servicio público" habitualmente suministrado por una institución especializada, el Estado reconoce, sobre todo bajo la forma de deducción fiscal, que esa iniciativa "privada" cumple una función de esencia "pública". La única manera no regresiva de reducir la demanda de Estado consiste en favorecer la multiplicación de estos **auto-servicios colectivos o servicios públicos puntuales de iniciativa local.**"<sup>1</sup>*

Interesante definición de lo público como distinto de lo estatal. Sin duda, en todas las sociedades ha habido servicios públicos desempeñados por agentes privados. Pero a lo que parece apuntar este texto es a la promoción de **auto-servicios públicos llevados adelante por agentes privados manteniendo una lógica colectiva**. Esta es la forma de re-encastrar la solidaridad en la sociedad, constituyendo al mismo tiempo la única alternativa a la mediación demasiado lejana ejercida por el Estado benefactor entre lo social y lo económico. Esta lejanía ha generado respuestas burocratizadas que raras veces se adaptan a la verdadera naturaleza de los problemas.

La reinserción de la solidaridad en la sociedad supone favorecer las organizaciones intermedias de la sociedad civil. Sin duda todo el mundo de la cooperación (cooperativas, mutuales, asociaciones, etc.) se debe incluir en este esfuerzo por producir formas sociales alternativas. Pero hoy, cuando este universo está fuertemente institucionalizado, se corre el riesgo de recluir una vez más la solidaridad en ciertas formas encuadradas en determinadas legislaciones más o menos rígidas. El problema es liberar la capacidad de iniciativa de los individuos y

---

<sup>1</sup> Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-Providence*, Seuil, Paris, 1981, p. 117-118.

de los grupos para encontrar las respuestas más adecuadas a cada problemática. En este sentido, la proximidad parece jugar un rol importante:

*"No hay otra vía posible más que acercar la sociedad a ella misma. Se trata de volverla más espesa, de multiplicar los lugares intermediarios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes de solidaridad directas. El Estado-Providencia reposa fundamentalmente sobre **una lectura de lo social geográficamente indiferente**. No piensa lo social en términos de proximidad o de alejamiento, de diseminación o de aglomeración. Los mecanismos de redistribución, la oferta de equipamientos colectivos no son indiferentes a los modos de estructuración en el espacio."*<sup>2</sup>

*"El otro es indisociablemente socio y próximo. Yo soy institucionalmente solidario de todos los socios a través del Estado-Providencia, pero yo no soy inmediatamente solidario más que de algunas redes de próximos."*<sup>3</sup>

Este texto habla de "redes de solidaridad directas", de pensar lo social en "términos de proximidad o de alejamiento, de diseminación o de aglomeración", recuerda la "lectura de lo social geográficamente indiferente" que ha sido hecha por el Estado benefactor, subraya el carácter del otro de "socio y próximo".

Ahora bien, diez años después de su primer trabajo sobre el Estado-Providencia, en el que señalaba la importancia de la sociedad civil en el desarrollo social, Rosanvallon continúa la reflexión centrándose en lo que se podría llamar el "nuevo Estado-Providencia". Sería una forma de Estado que dé cuenta de las evoluciones recientes de la sociedad.<sup>4</sup> Sostiene el autor que frente a una sociedad que tiende a diferenciarse, el Estado debería ser capaz de elaborar respuestas diferenciadas. De hecho la luchar contra las discriminaciones, lleva a tomar conciencia de la existencia de diferencias cuya corrección supone discriminación positiva.

El Estado se ha dirigido tradicionalmente a poblaciones que se suponía homogéneas. Hoy parece claro que lo que existe más que poblaciones, son situaciones generadas por un sinnúmero de factores diferentes. Frente a estos fenómenos, las prestaciones universales deberán ser sustituidas por prestaciones orientadas a resolver cada una de las situaciones. La exclusión social por ejemplo, no es una categoría uniforme. Cada excluido ha seguido un proceso que puede tener aspectos análogos, pero que en su situación actual tiene muchas características específicas y propias de cada proceso de exclusión.

*"Para ser justo, el Estado-Providencia no puede ser solamente un distribuidor de asignaciones y un administrador de reglas universales. El debe convertirse en un Estado-Servicio. La meta es en efecto dar a cada uno los medios específicos para incidir en el curso de su vida, para superar una ruptura, para anticipar un accidente. El derecho procesal se confunde en esta medida, con la práctica de la justicia."*<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Pierre Rosanvallon, op.cit., p. 119

<sup>3</sup> Pierre Rosanvallon, op.cit., p. 128

<sup>4</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Seuil Paris, 1995

<sup>5</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, p. 219.

La introducción de la noción de derecho procesal se basa en la definición de esta forma del derecho, que va más allá de una igualdad aritmética, porque razona en términos de equidad de tratamiento de cada situación.

## **Sociedad civil y economía solidaria**

Hoy se desarrolla en varias partes del mundo una reflexión sobre lo que se ha llamado la "economía solidaria". En América Latina, un chileno, Luis Razeto, ha aportado interesantes elementos a la definición de lo que él llama el "sector solidario de la economía"<sup>6</sup>. Sus investigaciones partieron de la observación de redes solidarias de proximidad en los barrios populares de Santiago. En los trabajos de Razeto se destaca una gran precisión en la definición de los tres sectores de la economía: el sector de intercambios (mercado clásico), el sector regulado (el Estado) y el sector solidario (reciprocidad, cooperación, donación, comensalidad). El estudio de este tercer sector y de las formas como se articula con los otros dos constituye el principal aporte de este autor.

Por otro lado, los estudios de Jean-Louis Laville y de Bernard Eme sobre los llamados "servicios de proximidad"<sup>7</sup> desembocaron en el planteo de algunas coordenadas para definir una forma social "híbrida" que ha recibido el nombre de "economía solidaria". Se entiende por "servicios de proximidad" aquellos que "son prestados a las familias en su domicilio o en un espacio local restringido y que responden a necesidades de carácter social individual o colectivo". A título de ejemplo, se pueden mencionar: servicios de guardería infantil, servicios de atención a ancianos, servicios de limpieza y mantenimiento del entorno, ciertos servicios en el área de la salud, servicios de transporte escolar, servicios orientados a personas discapacitadas, servicios de capacitación e inserción laboral, etc.

Tanto en América como en Europa, la crisis del Estado benefactor ha obligado a sustituir prestaciones que tradicionalmente eran de carácter estatal, por un conjunto heterogéneo de iniciativas en las que se mezclan elementos de una economía de intercambio con elementos de una economía solidaria (según la terminología de Razeto). En esos servicios que hemos mencionado, se desarrollan frecuentemente tareas asalariadas junto a otras llevadas adelante por voluntarios; esos servicios funcionan muchas veces gracias a los aportes y donaciones de la misma comunidad o de otros organismos. Estas formas híbridas permiten también en algunos casos la colaboración parcial del Estado o de los municipios. **La hibridación es lo que distingue esta forma social llamada "economía solidaria"**, de la clásica "economía social" que se sitúa claramente en el sector privado y mantiene una relación estrictamente asalariada.

Frente a estas iniciativas, ha habido una mirada frecuentemente despectiva, considerándolas como fenómenos marginales que no plantean las verdaderas soluciones a la crisis del sistema. Sin embargo esta visión teñida de fuertes acentos tecnocráticos, está cediendo ante un conjunto de reflexiones que muestran algunas

---

<sup>6</sup>Luis Razeto, *Economía de solidaridad y mercado democrático* ed. Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile, 1988.

<sup>7</sup> Jean-Louis Laville y otros, *Les services de proximité en Europe*, ed. Syros-Alternatives, Paris, 1992.

virtualidades indiscutibles en estas formas de atender la problemática social. Laville señala con justeza:

*"La posibilidad de una economía solidaria reposa sobre una doble inversión de perspectiva. Ella se apoya sobre la movilización de los actores en lugar de privilegiar la oferta institucional; ella apuesta a una combinación sinérgica entre lo económico y lo social en lugar de confortar su separación."*<sup>8</sup>

Las características de la economía solidaria tal como es definida por estos investigadores lleva a plantear el tema de la iniciativa socio-económica más allá de los clivajes clásicos entre economía de mercado, economía no mercantil y economía no monetaria. Más que esperar que el Estado genere actividades de "utilidad social", o que el mercado venda servicios accesibles a las diferentes categorías sociales, o que el tejido asociativo voluntario o militante sea capaz de solucionar las urgencias, esta forma social llamada "economía solidaria" permite la emergencia de emprendimientos solidarios combinando todos los recursos a su alcance.

*"Esta economía solidaria puede en particular concretarse en los servicios relacionales de proximidad a través de dos palancas:*

*- **el involucramiento de los usuarios en la concepción y en el funcionamiento de los servicios que les son destinados.** Esta participación traduce una nueva aproximación a los servicios relacionales, que procede por la construcción conjunta de la oferta y de la demanda, en el seno de micro-espacios públicos, poniendo en discusión localmente, diferentes hipótesis a propósito de las prestaciones que se están pensando;*

*- **la hibridación entre diferentes tipos de recursos: mercantiles, no mercantiles y no monetarios.** La perennidad de las empresas creadas está asegurada por esta combinación de los recursos, que supone: la venta de las prestaciones, la utilización negociada de los financiamientos que provienen de la redistribución (Estado, municipios) y la elaboración de complementariedades entre asalariados y voluntarios. La asociación de usuarios, de asalariados y de voluntarios, y las combinaciones originales entre recursos pueden entonces generar asociaciones y empresas de nuevo tipo, contribuyendo a la vez a la cohesión social y a la creación de empleos según las modalidades específicas de cada proyecto."*<sup>9</sup>

Es de destacar que estos "emprendimientos de nuevo tipo" se desarrollan en "micro-espacios" y tienen la mayoría de las veces referencias locales. Se trata de "impulsar un desarrollo local alrededor de proyectos de actores. En este caso, el compartir el empleo y la economía solidaria convergen en la exigencia de una realización local." Solamente en la escena local, se generarán las condiciones de emergencia de estas formas complejas de articulación entre las dimensiones mercantil, no mercantil y no monetaria. Más allá de la importancia cuantitativa que estas iniciativas alcancen, es indudable que el simple hecho de su existencia y de su desarrollo relativo, está mostrando una nueva forma de situarse frente a la crisis de la relación entre el Estado y el mercado, entre lo social y lo económico.

---

<sup>8</sup> Jean-Louis Laville, *Cohésion sociale et emploi; l'économie solidaire en perspective* C.N.R.S. - L.S.C.I. - C.R.I.D.A., Paris, 1993, p. 33

<sup>9</sup> Jean-Louis Laville, op.cit., p. 35.