

Capítulo 1

SOCIEDAD CIVIL Y DERECHO A LA CIUDAD. UNA MIRADA DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO¹

EDUARDO LÉPORE

Introducción

Este capítulo presenta los elementos centrales de un marco de referencia en elaboración destinado a lograr una adecuada comprensión del rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Es nuestra intención enfocar esta cuestión desde la óptica del desarrollo humano en relación con el enfoque de los derechos humanos, destacando los recientes debates en torno al “Derecho a la Ciudad” y sus posibilidades analíticas como marcos de referencia y de acción. Con el mismo propósito se examinan tres concepciones alternativas sobre la sociedad civil, así como las funciones que cumplen sus organizaciones en los procesos de desarrollo humano resaltando sus alcances y limitaciones. Finalmente, en orden a considerar los caminos de ampliación de sus capacidades colectivas se discuten algunos senderos plausibles de crecimiento y consolidación y el lugar que ocupan en ellos los relacionamientos sinérgicos y los compactos de responsabilidades compartidas a los que dan origen.

¹ Este capítulo ha sido elaborado con la colaboración de Simca Simpson.

1.1. El Derecho a la Ciudad en la perspectiva del desarrollo humano

Existe actualmente un renaciente debate sobre el Derecho a la Ciudad ligado a los crecientes desafíos que en la gestión de las mismas suponen los procesos de transformación económica, social y cultural en un contexto internacional de globalización (Roberts y Pontes, 2006; Ziccardi, 2009). La centralidad de las ciudades como centros de producción y circulación democrática de información y conocimientos se contraponen con las paralelas tendencias hacia la aceleración de los procesos migratorios, la urbanización de la pobreza y el incremento de la violencia, poniendo de relieve el deterioro de la convivencia ciudadana y la necesidad de encarar modificaciones profundas en los enfoques de los gobiernos locales. La discusión en torno al Derecho a la Ciudad emerge así como un paradigma radical dentro del cual podrían formularse los sentidos de los cambios buscados. Estas posibilidades han sido discutidas en distintas reuniones internacionales, entre las que cabe mencionar las realizadas en París (2005, 2006), Barcelona (2005), Vancouver (2006) y Porto Alegre (2008) por convocatoria de Naciones Unidas (UNESCO, ONU-HABITAT). En ellas el tono prevaleciente ha sido definido como una serie de reclamos legítimos de las condiciones necesarias para satisfacer la vida digna y segura en las ciudades, tanto para los ciudadanos como para los grupos sociales (UNESCO-SHS, 2008). En particular, el informe de ONU-HABITAT (2010), *Estado de las ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la brecha urbana*, ha podido evidenciar la vigencia de los planteos efectuados:

El Derecho a la Ciudad, como manifestación del “profundo anhelo” de los habitantes de zonas urbanas por expresar con más efecto sus derechos humanos en las zonas urbanas, es una garantía contra el desarrollo que excluye a ciertos segmentos de la sociedad y contra el reparto selectivo de los beneficios y la desenfrenada marginalización que ocurre en las ciudades hoy en día. Por lo tanto, el Derecho a la Ciudad proporciona la adecuada plataforma de acción y de cumplimiento de los derechos humanos.

En relación con nuestras preocupaciones respecto de la persistencia de los procesos de marginalidad y exclusión social en los grandes centros urbanos de la Argentina, creemos que los recientes

debates sobre el Derecho a la Ciudad brindan un marco de aplicación fecundo para abordar los problemas específicos de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto manifestaciones paradigmáticas del subdesarrollo de la sociedad argentina.

Pensar la cuestión del Derecho a la Ciudad a la luz de la perspectiva del desarrollo humano nos conduce a una discusión más amplia respecto de la articulación de esta corriente de pensamiento con el enfoque de los derechos humanos. La exploración de las relaciones entre el enfoque de las capacidades —que sustenta la perspectiva del desarrollo humano— con los derechos humanos en cuanto marcos de referencia para la acción constituye un tema de creciente interés en el ámbito internacional, dado el claro reconocimiento que se vislumbra respecto de la necesidad de integrar los estándares de los derechos humanos dentro de un marco aplicado para las políticas públicas (Alkire y Deneulin, 2009).

Como indican Vizar, Fakuda Parr y Elson (2011) en una reciente colección de ensayos sobre este tema, ambos enfoques comparten una visión común: su foco en la dignidad y en la libertad de las personas. El enfoque de las capacidades enfatiza la importancia crucial de las libertades y de las oportunidades de las personas y los grupos, en tanto que los derechos humanos destacan la importancia de los valores como la libertad, la dignidad y el respeto, la igualdad y la no discriminación, la participación y la autonomía y los arreglos necesarios para protegerlos y promoverlos. Asimismo, mientras el enfoque de las capacidades provee un buen punto de partida para defender y validar el amplio campo de preocupaciones de los derechos humanos, el enfoque de los derechos humanos coloca un especial énfasis en la asignación de las responsabilidades, encontrando en las nociones de rendición de cuentas y de obligación dos aspectos también centrales de su perspectiva.

Las relaciones entre los conceptos de capacidades, derechos humanos y obligación han sido ampliamente discutidas por los trabajos de Nussbaum (1995; 1997; 2000:96-101; 2003; 2004; 2006). En uno de sus primeros análisis sobre estos vínculos (1995:88) la autora sugiere que “el pensamiento sobre las capacidades básicas del ser humano como necesidades para su funcionamiento está asociado con reclamos de asistencia por otros”. El enfoque de las capacidades da lugar en tal sentido a las nociones de deberes correlativos, al mismo tiempo que brinda una base conceptual para muchas nociones contemporáneas de los derechos humanos. En

trabajos más recientes, Nussbaum examina la implicancia de este pensamiento para los ámbitos políticos y jurídicos, identificando las capacidades como titularidades fundamentales que deberían incluirse entre los objetivos centrales de la cooperación social como objetos de obligación colectiva en el nivel nacional e internacional (Nussbaum, 2004:13). Las maneras en que las capacidades pueden ser efectivamente protegidas y fomentadas por arreglos constitucionales, así como su implementación e interpretación judicial es otra cuestión importante en el marco de las articulaciones de ambas perspectivas (Nussbaum, 2003:36-40; 2009).

Un punto especial en estos análisis es detectar qué capacidades pueden ayudar a aclarar la naturaleza y el alcance de la noción de derechos humanos. Nussbaum concuerda con la crítica de Sen al modelo de derechos individuales de Nozick y defiende un enfoque orientado hacia los resultados. A la vez, sugiere que con una lista adecuadamente especificada (cubriendo, por ejemplo, derechos sociales y económicos tanto como civiles y políticos), es posible mantener una caracterización de los derechos como delimitaciones periféricas o *side constraints* (Nussbaum, 1997:11-15). Las capacidades y los derechos humanos son de la misma familia. El foco en las capacidades nos aclara que el objetivo no es solamente la “libertad negativa” o la ausencia de interferencia estatal, sino más ampliamente “la plena capacidad de las personas de ser y de escoger cosas importantes” (Nussbaum, 2004:13).

El movimiento contemporáneo de los derechos humanos destaca especialmente la idea de la dignidad humana y el enfoque de las capacidades ayuda a aclarar cómo la idea de dignidad humana puede brindar fundamentos filosóficos para la teoría de derechos humanos. Un énfasis en la dignidad de las capacidades puede evitar las importantes limitaciones que caracterizan las teorías convencionales basadas en la “razón” y la “racionalidad” —por ejemplo, por la posible exclusión de individuos con problemas de salud mental del ámbito de protección de los derechos humanos (Nussbaum, 1997: 1-2)—. El trabajo más reciente de Nussbaum sobre la justicia subraya las maneras en que la idea de dignidad humana puede constituir el foco de un consenso solapado, brindando otro vínculo importante con el enfoque de derechos humanos. El análisis de los derechos dentro del enfoque de las capacidades destaca la idea de que garantizar los derechos humanos va mucho más allá del mero asegurarse de que un derecho sea impedido.

El Derecho a la Ciudad, entendido como usufructo colectivo de las ciudades conforme a los principios de equidad, democracia y sustentabilidad, puede ser interpretado a la luz de estas relaciones entre el enfoque de las capacidades y los derechos humanos.

Conviene aclarar que el Derecho a la Ciudad constituye un derecho colectivo y no una recopilación de derechos específicos, aunque es interdependiente con todos los derechos humanos, concebidos integralmente, e incluye a todos los incorporados en los instrumentos internacionales. Por ello algunos autores sostienen que supone un nuevo modo de defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que más que ampliar el régimen de derechos humanos, implica un cambio en el enfoque urbano que incorpora el lenguaje de los derechos (Purcell, 2002).

Significa una ética social cultivada por medio de la convivencia y el compartir el espacio urbano. Tiene en cuestión la participación pública, por la cual los habitantes del territorio urbano poseen derechos, y los ciudadanos, los gobiernos de las ciudades y las administraciones poseen obligaciones y responsabilidades. Los derechos civiles y políticos son fundamentales dado que conservan la capacidad de los individuos de participar en la política y en la toma de decisiones planteando sus puntos de vista, protestando y votando. El ejercicio de la ciudadanía urbana requiere que el gobierno y su administración respeten y promuevan la ética social. A la vez, confiere a los ciudadanos la responsabilidad de utilizar y acceder a los procesos participativos.

El territorio de las ciudades es en esta lógica un espacio de ejercicio de derechos colectivos como forma de asegurar el disfrute equitativo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

Un postulado central de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, surgida en el encuentro de Quito (2004), es el reclamo de la función social de la ciudad y de la sociedad urbana (2.1). En ese carácter, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e

inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto cultural y sustentabilidad ecológica para garantizar el bienestar de todos los habitantes (2.1).

Esto implica que los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental (2.2). También demanda que “las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad” (2.3.). En el mismo sentido se afirma que “en la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos” (2.4), y se destaca además la inhibición de la especulación inmobiliaria para que la inversión pública se gestione a favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo (2.5). A eso se suma un compromiso del sector privado (5.1) que especifica que “las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes”.

En este proceso (4.2), las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Además, favorece la producción social del hábitat, por la cual “las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados” (Artículo VI).

El Derecho a la Ciudad busca también asegurar la voz de los grupos sociales desaventajados mediante la protección especial de

grupos y personas en situación de vulnerabilidad (4.1), la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad, así como la producción social del hábitat (6). Se destaca que “los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación” (4.1) y se menciona que “las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los ciudadanos e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad”.

En cuanto a la planificación y la gestión de la ciudad, se pide que las ciudades abran cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los ciudadanos en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir los procesos de iniciativa popular en la proposición de proyectos de desarrollo urbano.

Por lo anterior se establece también el derecho de todos los habitantes a participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades y se asigna un rol particular a las redes y organizaciones sociales que se comprometen a potenciar la articulación internacional con el objetivo de contribuir al avance de la lucha de los movimientos sociales y de las redes no gubernamentales en la construcción de una vida digna en las ciudades.

Creemos así que la integración de los dos enfoques establece un marco para el debate sobre los derechos y las responsabilidades de los agentes involucrados en el ámbito del Derecho a la Ciudad. En tal sentido expresa:

la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y las responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la

renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

El Derecho a la Ciudad implica en consecuencia un intercambio bidireccional: la ciudad garantiza los servicios, pero los ciudadanos también tienen que desempeñar un papel responsable en la vida ciudadana. Esto nos lleva a preguntar cómo los ciudadanos comprometidos y las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a asegurarlo.

1.2. Concepciones alternativas de la sociedad civil

La contribución de la sociedad civil a los procesos de desarrollo humano asume diversas facetas de acuerdo a la perspectiva teórica a partir de la cual se la define. En un reciente artículo Kaldor (2003) presenta tres concepciones sobre la sociedad civil en el uso contemporáneo, asociadas, en cada caso a distintos fundamentos políticos. Éstas son las denominadas versiones “neoliberal”, “activista” y “posmoderna”.

La concepción neoliberal se encuentra ligada a las nociones de “tercer sector” y “sector sin fines de lucro” surgidas en los Estados Unidos durante las décadas de los años 70 y 80 (Etzioni, 1961, Salamon y Anheier, 1996). La idea central en esta versión es la existencia benéfica de un conjunto de organizaciones que no que se hallan controladas ni por el Estado ni por el mercado, y que desempeñan un papel importante en facilitar la operación de ambos. Estas ideas se remontan en muchos aspectos al énfasis puesto por Tocqueville en el “asociativismo” y se relaciona con las ideas neoliberales acerca de la reducción del papel del Estado. Desde esta perspectiva, se considera que las ONG, las organizaciones sin fines de lucro, las organizaciones caritativas y voluntarias son más flexibles e innovadoras que las instituciones estatales, por lo que pueden servir como sustitutos en la provisión de bienes y servicios colectivos. También se considera que dada su mayor transparencia pueden contribuir a remediar los abusos y malas prácticas de los gobiernos, y hacer que las empresas rindan cuentas y tengan comportamientos sociales responsables. Las ideas de Robert Putnam sobre el capital social y de Francis Fukuyama acerca de la confianza coinciden

con esta versión de la sociedad civil en cuanto a que la confianza y la interacción social son esenciales para el buen gobierno y el funcionamiento de los mercados. Se espera así que las OSC puedan corregir los problemas del mercado y las crisis económicas, e inclusive contribuir a combatir la corrupción, entre otras. En suma, de acuerdo a esta visión, el mercado tiene un papel primordial en la provisión de los bienes y servicios necesarios para la expansión de las capacidades humanas básicas. En este caso el rol de la sociedad civil consiste en incrementar la eficiencia en la entrega allí donde el mercado no llega o donde esa provisión no es realizada por el Estado o es realizada de manera insuficiente.

Una segunda concepción de la sociedad civil, surgida de manera paralela en América Latina y Europa del Este en los años 70 y 80, es la activista. Aunque de manera desconectada entre sí buscan describir los esfuerzos de crear espacios públicos autónomos en contextos de Estados autoritarios, como los representados por las dictaduras militares, en el primer caso, y los regímenes comunistas, en el segundo. En América Latina los intelectuales que comenzaron a usar el término estaban muy influenciados por las ideas Gramsci y de la teología de la liberación, en especial la noción de concientización de los pobres. En Europa del Este el uso del término surgió como resultado del fracaso de la primavera de Praga y la pérdida de esperanza respecto de que los cambios democratizadores podrían venir “desde arriba” o a través de la “apertura” del régimen. La idea central en esta perspectiva es que en lugar de intentar cambiar el Estado, lo importante es cambiar la relación entre el Estado y la sociedad por medio de la creación de organizaciones auto-organizadas e independientes (Michnik, 1985). El establecimiento de instituciones formales como los Convenios sobre Derechos Humanos y los vínculos con grupos pacifistas y de derechos humanos permitió que se abrieran espacios para la sociedad civil, dando cuenta del soporte de los vínculos transnacionales en el proceso de legitimación (Keck y Sikkink, 1998; Kaldor, 1991).

Esta mirada sobre la sociedad civil fue la que adoptaron intelectuales en Europa y en los Estados Unidos, quienes destacaron la necesidad de democratizar el Estado, para redistribuir el poder más que para capturarlo en el sentido tradicional. Estas ideas se encuentran en las bases de los denominados nuevos movimientos sociales que emergieron luego de 1968 y cuyos reclamos se centraron en los temas de la paz en el mundo, el ambiente, las mujeres, los derechos

humanos, entre otros, y supusieron un esfuerzo por crear un espacio público donde los individuos puedan actuar y comunicarse libremente con independencia del Estado y del capitalismo. En el sentido dado por Habermas, la sociedad civil se compone de las organizaciones y movimientos más o menos espontáneos, que se hallan en consonancia con la forma que los problemas sociales resuenan en el ámbito privado, los procesan y transmiten a la esfera pública. El núcleo de la sociedad civil forma una red de asociaciones que institucionalizan discusiones para la resolución de problemas de interés general en un marco de ámbitos públicos organizados.

Una tercera visión de la sociedad civil propuesta por Kaldor es la posmoderna. En parte esta versión se debe a la crítica que algunos antropólogos han realizado desde un punto de vista relativista al resurgimiento del término sociedad civil. Se acusa tanto a la visión activista tanto como a la neoliberal de contener un excesivo etnocentrismo y la describen como un mito neo-moderno que tiene una narrativa auto-legitimante (Comaroff y Comaroff, 1999). Se explica que fuera de occidente, la sociedad civil en términos de derechos individuales y asociaciones voluntarias, se extiende en muy pocos casos más allá de las ciudades capitales (Hann y Dunn, 1996; Mamdani, 1996; Koonings y Kruijt, 1999). Resaltan en cambio que existen numerosas organizaciones tradicionales y neo-tradicionales —en su mayoría basadas en lazos familiares o religiosos— que se mantienen independientes del Estado y constituyen espacios autónomos. Sin embargo, cuestionan el paradigma de la sociedad civil puesto que tendería a excluir a estos grupos dado que en muchos casos se trata de asociaciones no consentidas que operan como mecanismos de control social. Los posmodernos argumentan que no se puede separar arbitrariamente entre el “bien” de la sociedad civil occidental y el “mal” de la sociedad tradicional no occidental y proponen, en cambio, una noción de sociedad civil con mayor sensibilidad cultural. A diferencia de los supuestos implícitos en las dos versiones anteriores, en esta tercera concepción, subyace cierto escepticismo respecto de los objetivos de la modernidad, así como un esfuerzo por incorporar lo que ha sido definido como “el lado oscuro del capital social” (Putzel, 1997).

1.3. Funciones de la sociedad civil en la promoción del desarrollo humano²

Desde la perspectiva del desarrollo humano la expansión de las capacidades y de la agencia se logra con la articulación de esfuerzos de múltiples instituciones (Drèze y Sen, 2002:20). En tal sentido, el enfoque de capacidades no es pro-Estado ni pro-mercado, ni tampoco favorece un sistema económico particular. La idea es que los procesos sociales y económicos deben ser evaluados según sus logros en la ampliación de las libertades valoradas por las personas independientemente de los arreglos institucionales que los sostengan (Johnson, 2009). En consecuencia, cada institución puede contribuir a la expansión de las capacidades y las libertades. En la óptica que nos interesa en este capítulo cabe preguntarnos cuáles son los modos como las OSC fomentan el desarrollo humano.

Es sabido que las organizaciones de la sociedad civil cumplen crecientes responsabilidades en las comunidades en las que actúan: proveen servicios sociales, movilizan la fuerza laboral, desarrollan la infraestructura, promueven las actividades educativas y culturales, contribuyen a la resolución de conflictos y ayudan en tiempos de crisis, entre otras (Narayan *et al.*, 2000). Una manera de abordar esta variedad de roles desempeñados es hacerlo a la luz de lo que Mahbub ul Haq (2005) ha identificado como los principios fundamentales del desarrollo humano: la eficiencia, la equidad y el empoderamiento.

La eficiencia consiste en el uso óptimo de los recursos para expandir las capacidades de los individuos y de las comunidades. Refiere en este ángulo al modo menos costoso de alcanzar las metas del desarrollo por medio del empleo óptimo de los recursos humanos, materiales, ambientales e institucionales. Para ello, sostienen Alkire y Deneluin (2009), es necesario demostrar que las intervenciones institucionales brinden el mayor impacto en términos de la ampliación de las oportunidades de las personas.

En la literatura sobre sociedad civil y desarrollo humano concurren una serie de argumentos que destacan las características de las OSC desde el punto de vista de la eficiencia que introducen en

2 Esta sección es una revisión del documento de Suárez, Mitchell, Léopore, Maccio y Léopore (2010a).

la gestión social. En general estos argumentos están muy relacionados a la concepción neoliberal de la sociedad civil que promueve un enfoque centrado en la provisión de bienes y de servicios colectivos basado en la tesis de las ventajas funcionales de la descentralización y el carácter participativo de los procesos de gestión social.

Uno de los principales argumentos radica en el mayor conocimiento que las OSC disponen de los objetivos valorados que definen la capacidad de agencia de los individuos y los grupos sociales. Se argumenta que las OSC tienen relaciones más cercanas con las comunidades, lo que les posibilita conocer más apropiadamente lo que las personas valoran y en consecuencia desarrollar una estrategia de satisfacción más adecuada de sus necesidades. Esta relación de cercanía se encuentra a su vez reforzada por los valores de la solidaridad que orientan la acción de las OSC y son compatibles con esta mayor sensibilidad.

Como consecuencia de lo anterior se argumenta que las actividades de las OSC suelen estar diseñadas teniendo en cuenta los valores y necesidades específicos de las comunidades con las que interactúan. En contraste, se menciona que los programas estatales se caracterizan por la estandarización de sus diseños y el hecho de estar formulados en base de algún aspecto común de las poblaciones beneficiarias definidas en una escala amplia y a menudo abstracta. Esta mayor adecuación de los diseños a los valores y necesidades de los destinatarios sugiere que las estrategias de intervención llevadas adelante por las OSC podrían ser más exitosas que las estatales.

La proximidad de las OSC a los grupos y comunidades también tiene ventajas en la implementación de las acciones. El contacto cercano y directo con los mismos les hace posible tener en cuenta sus críticas y observaciones sobre la eficiencia de sus programas y de esa manera retroalimentarse con la información obtenida realizando las correcciones y ajustes requeridos en los objetivos y los procesos de implementación. Esta adaptabilidad se encuentra dificultada en las instituciones estatales y del mercado dado que su organización vertical puede limitar su capacidad de recibir críticas y observaciones de los beneficiarios. Además, el carácter anónimo de los beneficiarios y la separación entre los individuos que toman decisiones y los responsables de la implementación de los proyectos limita el empoderamiento de los destinatarios.

Algo más asociado a la concepción activista de la sociedad civil, aunque todavía enfocado más en los medios que en los fines del desarrollo humano, se puede identificar un segundo grupo de argumentos que destacan el papel de las OSC con relación a la equidad. En tal sentido, conviene aclarar que en la óptica del desarrollo humano la equidad se basa en los conceptos de justicia e imparcialidad, incorporando una consideración sobre la justicia distributiva. La noción de equidad se relaciona así con el concepto de igualdad —que implica la igualdad de todas las personas dentro de cierto espacio— pero se diferencia en aspectos importantes: más que focalizar en la igualdad de resultados, concentra su atención en la desigualdad de oportunidades que conduce a una consideración sobre los mecanismos de acción afirmativa o tratamiento preferencial (Alkire y Deneulin, 2009).

En términos generales, las argumentaciones que se incluyen en este grupo resaltan el papel de las OSC en relación con los medios del desarrollo, aunque ya no desde el punto de vista de la gestión de los mismos, sino en relación con el acceso a las oportunidades sociales y a la creación de titularidades básicas para los grupos y las comunidades que se hallan en situación de desventaja. Por ello un punto central es la idea de que las OSC brindan servicios colectivos a los pobres, no sólo porque son más eficientes que las instituciones estatales, sino porque fundamentalmente los pobres casi nunca tienen adecuado acceso a las instituciones formales que definen la estructura de oportunidades sociales.

Se sugiere que las OSC pueden potenciar el control directo de los grupos y comunidades con las que interactúan, facilitando el acceso a la información o a las oportunidades disponibles en el Estado o en el mercado. Muchas organizaciones comunitarias proveen acceso a profesionales quienes brindan información sobre las reglas de elegibilidad de los programas estatales o derechos específicos contemplados en la legislación laboral. El acceso a la justicia, así como al asesoramiento jurídico es otra de las cuestiones de creciente importancia entre los grupos y las comunidades pobres.

De igual manera se señala que las OSC pueden contribuir a que las poblaciones destinatarias accedan a los mercados a través de canales de comercialización de los bienes producidos en el mercado informal de las comunidades segregadas. También en este aspecto el asesoramiento y la capacitación en materia de desarrollo productivo son cruciales para facilitar el ingreso a la economía formal, sorteando las restricciones de la marginalidad económica.

Finalmente se reconoce un tercer grupo de argumentos que establecen una relación positiva entre la acción de la sociedad civil y el empoderamiento de los grupos y las comunidades, en línea con las interpretaciones de Putnam (1996) sobre los efectos benéficos del capital social. Visto desde el enfoque del desarrollo humano el empoderamiento refiere al proceso por el cual las personas actúan como agentes, ya sea individualmente o como grupos, esto es con autonomía en la toma de decisiones sobre los asuntos que influyen en el desarrollo de las comunidades. El empoderamiento implica entonces la participación activa de las personas no como meros beneficiarios sino como agentes capaces (Alkire y Deneulin, 2009).

Un argumento antes citado se relaciona a la mayor sensibilidad de las OSC para incorporar en su accionar los valores que definen los objetivos de las comunidades, y en tal sentido potenciar el empoderamiento de las poblaciones. Es decir, si las OSC son capaces de tomar en cuenta lo que es realmente valorado podrían ser también más efectivas en el empoderamiento de los pobres.

Asimismo, dado que las organizaciones de la sociedad civil —especialmente cuando están basadas en la comunidad— se encuentran arraigadas en la cultura local, tienden a participar activamente de esa construcción cultural, compartiendo en ese proceso los significados de la comunidad. Por ello se sugiere que los miembros de la comunidad depositarían una mayor confianza en estas instituciones locales puesto que las percibirían como organizaciones propias. Ese sentido de pertenencia no surgiría en el caso de la relación de las comunidades con las instituciones del Estado, dado el modo de relacionamiento más distante que suele vincularlos, cuando no es desarrollado en formatos clientelares.

Estas relaciones de confianza entre las OSC y las comunidades expresan también cierta reciprocidad: las comunidades se abren a las organizaciones y esperan que éstas les brinden los bienes y servicios propuestos. La fiabilidad es un aspecto que estructura la confianza de los grupos segregados en las organizaciones locales: confían más en ellas porque son a las que pueden acudir en forma constante (Narayan, *et al.*, 2000).

De acuerdo a estas miradas, las OSC tienden a favorecer la participación, dado que se basa en las relaciones de confianza: las personas se involucran en la toma de decisiones sólo cuando confían en las organizaciones. La participación de las personas también

es activada cuando las OSC toman en cuenta los valores de las comunidades y desarrollan acciones que se adecuan a las necesidades sentidas de la población. Se ha encontrado que las personas entienden la participación social como el juntarse para participar de los debates comunitarios, expresar las propias opiniones y ser escuchados, involucrarse en la toma de decisiones y tener influencia sobre las decisiones tomadas (Narayan, *et al.*, 2000).

Adicionalmente, cuando las OSC se abren a la participación de los destinatarios en los procesos de formulación e implementación de las acciones, amplían el control directo que éstos tienen y con ello su capacidad de agencia. Pero fundamentalmente contribuyen al control efectivo cuando promueven la formación de grupos que se esfuerzan para conseguir derechos y adquirir un mayor bienestar. En tal sentido operan aquí los argumentos que indican que las organizaciones de la sociedad civil tienen una especial capacidad para canalizar esos reclamos comunitarios y favorecer la movilización de los grupos sociales removiendo los obstáculos que impiden la acción colectiva (Putnam, 1994).

Finalmente cabe mencionar el papel que pueden jugar las organizaciones sociales en relación con los sentimientos de responsabilidad. Las OSC pueden ayudar a las personas a asumir sus responsabilidades de dos maneras complementarias. Por un lado, mediante un trabajo intenso con las comunidades pueden contribuir a que las personas sean más conscientes de sus propias capacidades y tomen conciencia de sus capacidad de escoger y de establecer metas. Por el otro, como resultado de la participación pueden hacer que logren una mayor responsabilidad por sus propias acciones lo que también apunta a fortalecer el empoderamiento.

Pese a la relevancia de argumentos presentados en relación con las variadas funciones de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción humana, es posible reconocer una serie de críticas que ponen en discusión los aspectos planteados. Primero, en relación con la supuesta eficiencia que introducen las OSC en la provisión de servicios colectivos se subrayan algunos inconvenientes (Besley y Ghatak, 2006). Uno de ellos responde a la insuficiente especialización organizacional que las OSC pueden tener. En ese sentido, se indica que a menudo las organizaciones tienen metas múltiples o mal definidas y eso no contribuye a operar con adecuados niveles de eficiencia. Además, algunos afirman que dado que las OSC no rinden cuentas ni al electorado ni a los consumidores carecen de es-

estructuras de incentivos fuertes para actuar de forma eficiente. También existe el problema potencial de que, si los bienes y servicios que gestionan deben de ser entregados por canales locales, se podría discriminar a los grupos con menos arraigo en las comunidades.

En ello estriba una de las críticas más importantes en relación con su capacidad de generar condiciones de equidad en las comunidades donde operan. En ciertas ocasiones la existencia de grupos con mayor poder y control sobre las organizaciones locales puede llevar a un uso discrecional de los recursos contribuyendo a la reproducción de las desigualdades internas. Esto en gran medida porque los grupos más poderosos son los que desarrollan mayores niveles de participación y capacidad de expresar sus voces. Otros resaltan el hecho de que los valores de la solidaridad que orientan la acción de las OSC pueden dar lugar a demostraciones culturales y religiosas, pero que sus alcances en términos de afectar las relaciones de trabajo y los mecanismos económicos son menos evidentes. Por otra parte se dice que los recursos disponibles en las redes comunitarias pueden brindar apoyo económico y social a los grupos desventajados, pero estas ayudas suelen fallar cuando las demandas son excesivas o demasiado frecuentes (Narayan, *et al.*, 2000).

También es posible que las OSC no superen la crítica posmoderna de sus acciones culturalmente determinadas. De hecho, es posible que no sean capaces de lograr cambios significativos cuando los grupos sociales pertenecen a distintas comunidades desconectadas. El aislamiento de las comunidades espacialmente segregadas es una limitación de índole estructural que podría ser reforzada socio-culturalmente. Esta falta de conexión, o de lo que a veces se llama *bridging*, podría ser uno de los motivos por el cual las organizaciones comunitarias no logran resultados relevantes en el largo plazo (Narayan *et al.*, 2000).

Como resultado de estas y otras críticas, el estudio del Banco Mundial *Voices of the Poor* sugiere que las OSC no logran articular una solución institucional adecuada al problema de la pobreza (Narayan, *et al.*, 2000). Aunque se reconoce que cumplen un papel importante desarrollando los sentimientos de pertenencia e identidad entre las comunidades desfavorecidas, se concluye que su capacidad de respuesta efectiva es centralmente limitada.

1.4. Senderos de crecimiento, relacionamientos sinérgicos y asignación de responsabilidades compartidas

Si bien desde las ciencias económicas se han propuesto una variedad de modelos teóricos para explicar el surgimiento del tercer sector y su lugar en la provisión de bienes y servicios, la ampliación del alcance de las contribuciones de las OSC a los procesos de desarrollo humano, así como las limitaciones sintetizadas remiten a una discusión sobre los posibles caminos de consolidación de la sociedad civil. Desde una perspectiva de ciencia política, Jonathan Fox (1996) sugiere algunos senderos que han impulsado la densificación de la sociedad civil en contextos signados por la marginalidad y la violencia.

Uno de ellos radica en el establecimiento de relaciones de coproducción sinérgicas con las instituciones estatales. En estos casos la producción colaborativa entre el Estado y las OSC se da a partir del reconocimiento que desde los estamentos medios y bajos de las instituciones gubernamentales se otorgue a las organizaciones autónomas. Una ventaja de este camino es que facilita la capacidad de la sociedad de actuar en las próximas oportunidades, aprovechando las aperturas que se dan “desde arriba”. Si bien en muchos casos la coproducción de capital social que se origina a instancias de estas relaciones implica una participación limitada, ésta tiende a ser sustantiva en la implementación de programas estatales de desarrollo. En consonancia con una dinámica de “dos pasos para delante y uno para atrás” el autor señala que las aperturas son a menudo seguidas de reacciones autoritarias en las que el proceso es transitoriamente revertido.

El segundo sendero de consolidación de las organizaciones de la sociedad civil da cuenta de las relaciones sinérgicas entre las organizaciones locales y las externas a la comunidad. Se trata así de un proceso de coproducción de capital social con otros actores de la sociedad civil, como grupos eclesiales, de derechos humanos y de desarrollo. Estas relaciones surgen especialmente en ambientes autoritarios, y en ellos son particularmente cruciales las organizaciones religiosas. También las redes políticas no partidarias han sido claves para la consolidación de varios movimientos sociales. Por su parte, las organizaciones externas abocadas a la defensa de los derechos humanos y del medio ambiente han sido grandes promotoras de la construcción de organizaciones locales. En general estos alia-

dos brindan incentivos positivos para la formación de asociaciones horizontales entre comunidades, a la vez que contribuyen a instalar los reclamos de las organizaciones locales en la opinión pública ampliando la base de su legitimidad. No obstante, señala que la dinámica interna de estas alianzas puede variar, pudiendo devenir en formas subordinadas de semi-clientelismo, sin engendrar el desarrollo autónomo de la sociedad civil.

Existe un tercer sendero de consolación de la sociedad civil al que Fox denomina como el de producción de capital social “desde abajo”. En esta trayectoria, el capital social crece y se consolida por la acción colectiva local con independencia de los aliados externos. Éstos pueden ser grupos que proponen alternativas al desarrollo económico basadas en las necesidades de la comunidad, mientras que otros son de carácter cívico, más relacionados con las propuestas de democratización, basadas en la identidad. Por esos procesos, los movimientos locales pueden llegar a concretar su influencia con grandes alianzas políticas nacionales, con la posibilidad de reorientar las políticas estatales.

El estudio de las relaciones entre acción estatal, capital social y desarrollo presente en los trabajos de Peter Evans (1997) brinda un ángulo complementario para pensar las relaciones sinérgicas descritas. Evans considera que el apoyo mutuo entre los gobiernos y los ciudadanos comprometidos puede adquirir diversas formas, por lo cual analiza la estructura de las relaciones sinérgicas distinguiendo entre: a) las basadas en las acciones complementarias del Estado y de la sociedad civil, y b) las sostenidas en los vínculos sociales que atraviesan la división público-privada o *embeddedness*. Ambos conceptos no sólo implican distintos modos de sinergia, sino también distintas conexiones entre la idea de sinergia y las teorías sobre el relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas.

La complementariedad es el modo convencional de entender las relaciones mutuamente benéficas entre los actores públicos y privados. Tal relación sugiere una clara división social del trabajo entre las instituciones públicas y privadas: el Estado está mejor facultado para proveer cierta clase de bienes colectivos, con el complemento de insumos más eficientemente producidos y gestionados por actores privados, sean éstos empresas u organizaciones de la sociedad civil.

Para Evans la noción de complementariedad encaja correctamente con el paradigma de la economía institucional y de la admi-

nistración pública, y otras posiciones poco proclives a repensar la división público-privado. En cambio, la idea que la sinergia podría estar basada en los vínculos que conectan a los ciudadanos y a los agentes públicos a través de la división público-privada es más reciente y más resistida. No obstante, según los estudios revisados, la permeabilidad de las fronteras entre la esfera pública y privada es un componente esencial de muchos programas de desarrollo que han mostrado ser exitosos en distintos países del mundo.

Conviene aclarar que el reconocimiento de la *embeddedness* no significa anular el valor de la complementariedad. Se trata de dos aspectos que se requieren y que se hallan presentes, aunque en desigual combinación, en la mayoría de los casos concretos de colaboración público-privada. El propósito de diferenciarlos no apunta tanto a priorizar uno sobre el otro, sino más bien a mejorar la capacidad de análisis de la complejidad de las estructuras de relaciones sinérgicas.

Una de las argumentaciones más importantes a favor de la sinergia basada en la noción de complementariedad afirma que los Estados contribuyen al incremento de la eficiencia de las organizaciones locales e instituciones de la sociedad civil a través de la provisión de entornos regulados. En ese sentido, las relaciones informales que se establecen en los mercados de intercambio requieren de un ambiente básico de orden y previsibilidad establecido y custodiado por las instituciones estatales. En este esquema, el aporte estatal a la construcción de capital social es general y distante, los organismos públicos no se encuentran relacionados directamente con los actores sociales.

Sin embargo, la complementariedad basada en la provisión pública de intangibles también puede adoptar formas diferentes a la sanción legislativa y a la capacidad de hacer cumplir las normas jurídicas. La difusión de conocimientos científicos, así como la organización de campañas de sensibilización destinadas a concentrar la atención alrededor de ciertas cuestiones que requieren mayores niveles de compromiso cívico son otras formas de complementariedad importantes.

Vale aclarar que las relaciones sinérgicas apoyadas en la complementariedad no se limitan a los casos de provisión pública de bienes y servicios colectivos, que dada la escala y organización burocrática de las instituciones estatales les posibilita suministrarlos de manera más eficiente. Las relaciones de complementariedad im-

plican en casi todos los casos una interacción diaria entre agentes públicos y privados, los cuales son esenciales para organizar la sinergia basada en la complementariedad. Por ello Evans señala que la introducción de la noción de *embeddedness* complejiza el análisis de las relaciones sinérgicas, puesto que supone el examen de las interacciones diarias entre agentes públicos y privados y las normas y lealtades construidas en torno a ellas.

Ése es el caso de las iniciativas que buscan más directamente involucrar a la sociedad civil en las políticas estatales. En estos formatos los agentes estatales deben encarar un diálogo más específico y cercano con los actores de la sociedad civil con la finalidad de implementar proyectos desarrollados conjuntamente. Ejemplos de estas modalidades son los adoptados por los consejos consultivos y las comisiones de asesoramiento conjunto entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien la evidencia todavía no es suficiente, existen muchos indicios de que las formas de colaboración entre la sociedad civil y el Estado que atraviesan la división público-privada proporcionan un mayor impacto que las derivadas de la mera complementariedad. Se encuentra que en muchos casos las redes de confianza y de colaboración que cruzan el límite de la división público-privado sirven como depósitos de capital social que en lugar de fomentar la corrupción o la búsqueda de rentas potencian el impacto de los programas implementados. Ello no evita el desarrollo de una importante crítica a estas posibilidades de colaboración centrada en la formación de redes clientelares o de corrupción.

En ese punto también reside un segundo nudo problemático surgido de la dilución de los criterios de asignación individual de la responsabilidad. La interacción entre agentes públicos y privados en el marco de una división permeable de ambas esferas vuelve relevante la pregunta acerca de quién debe ser considerado responsable y de qué. Es aquí donde la noción de compacto de responsabilidades mutuas y colectivas propuesta por Robert Behn (2002) aporta elementos que nos permiten avanzar en la discusión. La red de responsabilización asume el elemento de complejidad presente en la multiplicidad de actores involucrados en la definición de responsabilidades individuales, colectivas y en los mecanismos de reporte y supervisión presentes en formatos complejos de colaboración.

La pregunta central es: ¿cómo alguien debería hacer responsable (*accountable*) a otro y de qué? Behn afirma que tradicional-

mente la respuesta ha sido obvia: los superiores hacen responsables a los subordinados por lo que ellos quieren, castigando el fracaso y recompensando ocasionalmente el éxito. En esa lógica, el subordinado tiene pocos derechos y escasa influencia. Sin embargo, esta forma unidireccional y jerárquica de asignación de la responsabilidad (*accountability*) no es la única admisible. La responsabilidad podría emerger de un acuerdo entre todos aquellos que participan de un “compacto de responsabilidad mutua y colectiva” que no haría distinciones jerárquicas entre los que hacen responsables a otros y los que lo son. De ese modo, todos los que participan del compacto estarían aceptando las obligaciones y responsabilidades al reconocer que son parte de una red de responsabilidad: cada miembro es responsable ante todos los otros, y, simultáneamente, todos los otros son responsables ante cada uno. Así, todos los miembros de la red son paralelamente responsables y deben rendir cuentas ante el conjunto de actores a quienes también pueden exigir que rindan cuentas.

Behn establece una diferencia en el significado de los términos *responsability* y *accountability*. Según esta distinción, la *accountability* se impone sobre un agente social independientemente de su voluntad de asumir el compromiso contenido en la misma, en cambio *responsability* hace referencia a una situación en la cual el compromiso contenido es asumido libremente por el agente. En ese sentido, se puede aceptar voluntariamente la responsabilidad respecto de un contenido sobre el cual otro agente social busca imponer *accountability*, pero ningún agente social puede imponer a otro la responsabilidad.

Fundado en esa distinción, señala que cada miembro del compacto de responsabilidad mutua y colectiva acordaría voluntariamente las obligaciones por las cuales se haría responsable. En ese marco, ningún miembro del compacto intentaría hacer a los otros responsables por un fracaso sin primero cumplir sus propias obligaciones voluntariamente asumidas.

Un compacto de responsabilidad crearía “el sentido de responsabilidad colectiva” que hace posible que las organizaciones que unen sus esfuerzos en formatos de colaboración puedan superar su fragmentación, constituyendo una comunidad de responsabilización en la cual sus miembros hacen al colectivo responsable del desempeño global. Si pensamos la rendición de cuentas en términos de superiores y subordinados, no podremos concebir una red de socios que acuerdan entre ellos lo que se debe producir, cómo evaluar lo

producido y quién debe contribuir para asegurar el proceso de co-producción. Se trata de una teoría de la rendición de cuentas no basada en premios y castigos, sino en el sentido personal de responsabilidad hacia los socios.

Sin duda la complejidad es mayor puesto que un sentido personal de responsabilidad no puede ser impuesto por órdenes, jerarquías o una estructura de premios y castigos. Por ello Behn advierte que es muy probable que los agentes sociales acepten y actúen según un sentido personal de la responsabilidad sólo si vislumbran que los demás actúan de modo similar y si creen que los demás seguirán actuando de ese modo.

La colaboración entre las agencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, debería así tener consecuencias específicas sobre la responsabilidad estatal si ella se enmarca en un compacto de responsabilidades mutuas y colectivas como el propuesto. En primer lugar, colocaría en pie de igual a las instituciones estatales y privadas en el proceso decisorio y en el ejercicio de la rendición de cuentas de los compromisos voluntariamente asumidos, lo que pondría claros límites a la reglamentación unilateral de competencias y funciones, así como a los mecanismos de control y supervisión. La suspensión del poder de policía del Estado en ello implícito llevaría a que sus intereses y objetivos sólo puedan ser promovidos por canales de *soft power*, liderando el proceso de colaboración mediante la activación de los recursos de capital social y simbólico acumulados a partir del prestigio construido.

Sin dudas ello aparece como algo extremadamente problemático, más aún cuando convenimos en que el Estado es la máxima instancia de articulación social. La consistencia del planteo no cierra, sin embargo, el interrogante abierto respecto de los alcances de las responsabilidades asumidas en formatos de colaboración como los propuestos por Behn, así como de las posibilidades de generar un Estado responsable en un contexto en donde se contribuiría a diluir la responsabilidad de algunos de estos actores. Tales preocupaciones nos llevan a poner en cuestión los fundamentos de las responsabilidades asumidas en dichos marcos de colaboración, teniendo presente el carácter esencialmente voluntario de la coproducción colaborativa entre Estado y sociedad civil.

Conclusiones

El análisis de la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la resolución de los problemas urbanos puede ser abordado de manera fecunda en el marco de la discusión más amplia en torno a las relaciones entre el enfoque del desarrollo humano y los derechos humanos. En particular, el reciente debate sobre el Derecho a la Ciudad brinda un adecuado punto de partida para pensar la cuestión de las villas de Buenos Aires en relación con las reales capacidades de usufructo que tienen sus pobladores de los recursos y oportunidades provistos por la ciudad. También provee un encuadre legitimado a partir del cual establecer las obligaciones de los agentes sociales involucrados, entre los cuales se encuentran las organizaciones de la sociedad civil como actores crecientemente gravitantes.

Son diversas las funciones que tales organizaciones desempeñan en relación con el aseguramiento del Derecho a la Ciudad. Un repaso de las actividades de la sociedad civil desde el enfoque del desarrollo humano, en atención a las denominadas concepciones “neoliberal”, “activista” y “posmoderna” coexistentes en el uso actual del concepto, hace posible valorar un conjunto de argumentos que defienden el rol de las OSC en relación con los objetivos de la promoción humana en las comunidades que actúan. La eficiencia en la provisión de bienes y servicios, la equidad en el acceso de los grupos vulnerables a las oportunidades brindadas por el Estado y el mercado, así como el empoderamiento de los destinatarios en el desarrollo de la capacidad de agencia y el capital social comunitario son algunas de las argumentaciones más extendidas en la literatura sobre el tema. La relevancia de estas explicaciones no supone desconocer importantes críticas de las que también son objeto de discusión y que subrayan las múltiples limitaciones que las OSC suelen enfrentar debido a variadas restricciones estructurales y socio-culturales que acotan el alcance de su acción.

Teniendo en cuenta estas apreciaciones se consideraron en este capítulo algunos caminos posibles de ampliación de las capacidades colectivas de las OSC. La coproducción colaborativa con las instituciones del Estado, así como con aliados externos ha demostrado ser uno de los principales impulsores de la consolidación de las bases locales de la sociedad civil en contextos urbanos de marginalidad.

Creemos que en las posibilidades de conformación de estos relacionamientos sinérgicos radica uno de los desafíos centrales de la

sociedad civil respecto de sus aportes a la promoción humana en las villas de la Ciudad. Sólo un compacto de responsabilidades compartidas entre los actores involucrados estará en condiciones de crear el sentido de responsabilización que permita otorgar el Derecho a la Ciudad que se encuentra vedado para una porción creciente de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires.