

## EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL<sup>1</sup>

Arnoldo Oscar Delgado<sup>2</sup>

---

Ante todo, buenas tardes. Y mi agradecimiento a quienes han organizado esta Jornada por permitirme compartir este panel con profesionales tan reconocidos y respetados. Dado que esta es mi primera participación pública en una actividad de la Cátedra UNESCO, permítanme también agradecer especialmente al Arq. Alfredo Conti quien, hace cuatro años, cuando le fue encomendado diseñar los contenidos del Seminario Internacional que la AAMNBA lleva adelante con la UNTREF, tuvo el buen tino, por así decirlo, de decidir que una de sus cuatro asignaturas principales estuviera abocada a pensar las complejas, sinuosas y desafiantes relaciones entre Patrimonio y Desarrollo Sustentable.

De modo particular, la asignatura que entonces creamos plantea dos perspectivas de abordaje muy concretas que no sólo acotan lo que de otro modo hubiera sido inasible sino que, además, son claramente ilustrativas de un enfoque que ha venido imponiéndose en las últimas décadas al respecto de este tema: la primera, la introducción del turismo como actividad que *permitiría* concretar el aporte del patrimonio a los procesos de desarrollo; la segunda, el recorte territorial adoptado, que privilegia “lo local” como escala de intervención preferente. Resulta por demás evidente que el acotamiento señalado en modo alguno significa una disminución de la complejidad. Todo lo contrario: en todo caso, no hace más que instalar otros problemas y desafíos tanto en el plano teórico-conceptual cuanto en el de las políticas públicas y su implementación a través de acciones concretas. Que el turismo, aun el exitoso según los indicadores específicos de la actividad, no se traduce necesariamente en mejoramiento integral de la calidad de vida de los ciudadanos que deberían ser beneficiarios directos (tal como reza cualquier definición elemental del

---

<sup>1</sup> Conferencia dictada en la Jornada “Patrimonio Mundial y desarrollo sostenible: el papel de las comunidades locales”, conmemorativa del 40° Aniversario de la Convención del Patrimonio Mundial (1972-2012), co-organizado por Cátedra UNESCO de Turismo Cultural (UNTRF/AAMBA) e ICOMOS Argentina, con auspicio de la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe. 15 de mayo. Sede: Museo Nacional de Bellas Artes, CABA.

<sup>2</sup> Profesor Titular de “Patrimonio, turismo y desarrollo local”, Seminario Internacional “Patrimonio y turismo sustentable”, Cátedra UNESCO “Turismo Cultural”, UNTREF/AAMBA.

concepto de “desarrollo”), resulta a esta altura una verdad de Perogrullo. Que “lo local” es una categoría territorial algo engañosa y susceptible de tantas definiciones como disciplinas se acerquen a ella, no es novedad tampoco. Pero antes que referirme a estas cuestiones, quisiera retomar el hilo de la presentación y comentar brevemente el escenario por el cual ha venido a resultar adecuado, si no obvio, que un curso de postgrado incorpore una asignatura con orientación tan precisa y desde allí contextualizar mejor algunas observaciones sobre el papel de las comunidades locales, objeto de esta Jornada.

Si algo permite entender el éxito que el discurso sobre el **desarrollo local y endógeno** ha tenido en nuestro medio, como en el resto de América Latina y el Caribe, ha sido el énfasis sobre la potencialidad implícita en el mejor aprovechamiento de los recursos territorialmente disponibles. De allí al consecuente interés por el eventual aporte del patrimonio no hay más que un corto paso, dada su progresiva valoración como recurso económico para ciudades y regiones a través de su explotación turística: desde este punto de vista, podríamos señalar como resultado positivo que, a lo largo de los últimos años, las acciones orientadas a su puesta en valor, conservación y utilización parecen haber encontrado en el desarrollo local una oportunidad de convocar adhesiones y enmarcarse, quizás por primera vez, dentro de una política pública consistente y sostenida en el tiempo.

Está más que claro, sin embargo, que el papel que el patrimonio está llamado a cumplir en este contexto va mucho más allá de ese uso turístico con el que suele *prima facie* relacionárselo: sin negar de modo alguno su potencial para reforzar la atraktividad del territorio de que se trate y aun para constituirse en la base de un auténtico sistema económico local que articule micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas al turismo, lo que está verdaderamente en juego y le otorga plena relevancia en todos los casos (inclusive en aquellos donde su valor “objetivo” podría no despertar motivación alguna para el visitante o el turista) es su aporte insustituible como referente de la **identidad socio-territorial**, verdadero nivel de anclaje de todos los casos exitosos de desarrollo local-regional que animaron el surgimiento de las teorías respectivas a principios de la década de 1970.

Me refiero básicamente a los famosos distritos italianos que admiraron al mundo por su desempeño económico basado en la innovación tecnológica continua, pero también a otras configuraciones territoriales similares presentes en países en vías de desarrollo: no sólo en todas ellas confirmó la identidad su valor como recurso para el

desarrollo, sino que pusieron sobre la mesa las bondades de un **territorio organizado** en el que "los recursos inmateriales, la proximidad, el capital de relaciones y las diversas formas de cooperación y aprendizaje, la capacidad de articulación con el entorno, los valores dominantes y la capacidad decisional, juegan un papel estratégico en la capacidad de las regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo".

No casualmente, pues, el tema del desarrollo local viene asociado a la **planificación territorial de carácter estratégico**, crecientemente instalada como instrumento técnico-político clave para elegir y consensuar el camino al desarrollo posible, definir los ejes directrices que el acuerdo colectivo permita erigir en "políticas de estado" y definir consecuentemente una nueva agenda del gobierno local que permita impulsarlas, en un marco de cooperación público-privada. Tampoco es antojadizo que se señale la incongruencia de "que el patrimonio todavía sea algo desconectado formalmente de la planificación estratégica de las ciudades, del territorio y del propio sector turístico como generador de divisas", evidenciando el creciente convencimiento de que ya no puede operarse sobre él en sentido estrecho y es necesario inscribir las acciones en un marco más abarcativo, abandonando las disciplinas fortificadas, como reclama García Canclini.

Aun planteado así, con brevedad casi reduccionista, resulta evidente que avanzar efectivamente hacia una operacionalización del recurso patrimonial integrado a los procesos de desarrollo local plantea, pues, un sinnúmero de nuevos problemas a los profesionales, especialistas y técnicos involucrados. El primero de ellos, nada menor por cierto, radica en que el papel que está llamado a cumplir, sea por su explotación turística o por su valor identitario, tiene en principio carácter potencial: la mera existencia del patrimonio no garantiza en modo alguno la plena realización de su aporte en ninguno de los sentidos. Y tampoco lo hacen las declaratorias formales que lo "erigen" en tal, ni las acciones para su puesta en valor y conservación: en todo caso operan como condición necesaria pero no suficiente, a menos que se enmarquen, complementen y potencien por la implementación de políticas públicas específicamente orientadas a los fines anteriores.

En el primer caso, será una de carácter económico-productiva con eje en la actividad turística, debidamente encuadrada por la planificación desde una perspectiva integral, armónica y sustentable, auténticamente comprometida con el bien común y opuesta, por lo tanto, a la enajenación de los bienes patrimoniales con fines espurios, meramente económicos o en beneficio de unos pocos. En el segundo, una política

orientada a reforzar el diálogo *patrimonio-comunidad*, ya que es necesario que esta lo perciba y reconozca como tal, contribuyendo así al afianzamiento de su identidad y el sentido de pertenencia socio-territorial.

Expuestas sucintamente estas premisas básicas, podemos avanzar ya hacia la cuestión que nos convoca hoy y esbozar al menos el papel de las comunidades en los procesos de desarrollo local, enunciado casi tautológico ya que, al menos en su vertiente endógena, aquellos resultan inviables sin la participación protagónica de los actores e instituciones locales y la puesta en acción de la cultura que portan. En virtud de la brevedad de esta presentación, voy a abordar sólo dos de las miradas posibles sobre el tema, con alguna observación sobre lo verificado en la experiencia argentina: en primer lugar, el papel que cumple en la conformación del entorno o ambiente socio-institucional; luego, su participación en los procesos de planificación estratégica. Por fin, ya que lo he planteado como política pública necesaria, me gustaría hacer alguna referencia a la promoción del diálogo “comunidad-patrimonio”.

Respecto de lo primero, dice la teoría, la conformación y funcionamiento de un sistema económico-productivo local capaz de sostener un proceso de desarrollo endógeno resultan directamente tributarios de la identidad socio-territorial de la comunidad involucrada. Y ello es así porque el sistema de valores, normas, creencias y representaciones compartidas que fundan la cultura común se traduce, concretamente, en un conjunto de externalidades no económicas que definen un “ambiente” o entorno socio-institucional decisivo, al menos desde dos puntos de vista:

- Por un lado, porque los mecanismos informales nacidos de la confianza recíproca reducen la incertidumbre de las firmas, disminuyen los costos de transacción y favorecen la circulación del conocimiento y el aprendizaje interactivo, amplificando las posibilidades individuales al disminuir el tamaño mínimo requerido para que las firmas efectúen innovaciones, punta de lanza de la competitividad del sistema en su conjunto.
- Por el otro, porque la continua interacción del sistema de valores y de las instituciones facilita una auténtica micro-regulación económica que concilia competencia y cooperación, y permite -entre otros beneficios- regenerar los recursos que necesita la colectividad, como la transmisión de los saberes y la existencia de una mano de obra altamente capacitada y especializada.

Permítanme leerles un breve párrafo descriptivo del caso argentino de desarrollo local más famoso, el de la ciudad de Rafaela, en la provincia de Santa Fe, basado en un conjunto de empresas, mayoritariamente Pymes, que a lo largo de la década de 1990 logró posicionarse eficientemente tanto en el mercado interno como en el externo, alcanzando coeficientes de exportación superiores al promedio de las Pymes argentinas:

“El desempeño que ha tenido la industria local en los últimos años se puede explicar también por el dinamismo y el rol protagónico que han tenido las instituciones, las organizaciones y los agentes que constituyen el entorno del cuasi distrito. A lo largo de su proceso de desarrollo, la sociedad local ha venido estimulando actitudes empresariales y acciones comerciales innovadoras, impulsando y manteniendo valores éticos muy arraigados en las costumbres locales como una fuerte vocación al trabajo, producto de la cultura que se fue forjando a partir de los primeros inmigrantes que fueron poblando su territorio. Esto se manifiesta hoy, en la práctica, en la identificación de objetivos globales en el ámbito local y en un proyecto básico de desarrollo regional compartido. En este ambiente sinérgico, el desempeño de las empresas está asociado al nivel de desarrollo institucional alcanzado. En este sentido, el desarrollo de las instituciones empresariales y el nivel institucional alcanzado por el sector público local constituyen un proceso único y articulado, difícil de separar. Así, las instituciones públicas y privadas se fueron desarrollando en forma interactiva, con fuerte participación e involucramiento de agentes. Un dato importante de la práctica y la gestión fueron los intercambios de personas que pasaron del sector público al sector privado así como de empresarios que participaron y actúan en la gestión pública. Como consecuencia de este proceso, la participación y el apoyo empresarial junto con el accionar del gobierno municipal y el involucramiento de las instituciones fueron creando una atmósfera industrial e institucional que constituye un hecho relevante en la zona y que contrasta favorablemente con las experiencias de otras localidades de Argentina. De esta forma el sendero evolutivo de las instituciones locales y las relaciones y acuerdos entre los agentes constituyeron los elementos básicos que permitieron generar un espacio público que favoreció el desarrollo de la región a partir de sus propias capacidades. El diseño y la implementación de la política favoreció esta articulación ya que no fue concebida como un simple diseño instrumental estático sino más bien como una construcción social continua y dinámica que incluye en su configuración tanto elementos de la demanda como de la oferta, es decir que requiere tanto del sector privado como del sector público”.

Similarmente decisiva es la participación de la comunidad en la elaboración de los planes estratégicos de ciudades y regiones, habida cuenta que se trata de consensuar un camino compartido que comprometerá la suerte de las generaciones futuras. También aquí pesa, y mucho, la cuestión de la identidad en el sentido amplio y multidimensional que asumimos aquí, uno de las cuales es la dimensión “proyectiva” (algo así como lo que la gente quiere ser, en relación con su pasado, su sistema de valores y creencias, y también su “saber hacer productivo”). Al momento de pensar el desarrollo de la ciudad o micro-región no basta con “presentar ideas”, mucho menos si éstas no se corresponden con las características identitarias de la comunidad implicada y sus expectativas. En muchos casos ello implica la (re)definición del perfil productivo, aquello que motorizará el desarrollo económico y permitirá avanzar hacia la realización de las otras dimensiones del desarrollo deseado. En otros términos, el primer eje para pensar el desarrollo local es definir un perfil productivo, pero no sólo por lo que hay en ese territorio y se podría hacer en él, sino también por la viabilidad económica de lo propuesto y, fundamentalmente, por las características de los que viven en él, cómo viven y qué expectativas tienen. El desarrollo no es un problema puramente técnico, sino un constructo socio-cultural, históricamente datado y territorialmente localizado. No es sólo por esto que los procesos de desarrollo local vienen de la mano con los de planificación estratégica participativa de los actores de la comunidad en búsqueda de consenso: en su involucramiento radica una de las fortalezas potenciales de esta vía al desarrollo, de por sí muy sensible a los cambios de las condiciones macroeconómicas, constantemente desafiado por ellas y obligando a continuos reajustes. De allí que involucrar a los actores locales sea tan importante: nadie conoce mejor que ellos su propia realidad ni puede explotar mejor los recursos y las potencialidades del territorio.

Ahora bien, ¿qué ha pasado en la formulación de este tipo de planes en Argentina? Veamos lo dicho por uno de los especialistas y consultores más conocidos del país: “Es importante remarcar que la participación de los diferentes sectores sociales en los procesos de elaboración y ejecución de los planes estratégicos ha sido heterogénea. La primera causa debe atribuirse a la capacidad estructuralmente diferente que tienen los sectores de alta capacidad económica para imponer su agenda de intereses frente a los sectores más pobres de la sociedad. La segunda causa puede encontrarse en la inorganicidad que tienen algunos sectores, como por ejemplo los desempleados, que no constituyen sujetos sociales organizados en términos de un escenario de concertación institucional. A fin de salvar estos “problemas”, en las experiencias

realizadas se intentaron implementar, no sin dificultades, diversas dinámicas y técnicas participativas que permitieran "compensar" estas desigualdades".

A tono con lo anterior, otro autor dice más contundentemente: "Conviene entonces revisar de que se habla cuando se hace Planificación Estratégica. En un trabajo reciente me refiero a ella poniendo en duda cuanto tiene de participativa y en cuanto es verdaderamente estratégica. Porque aunque se trata de una visión más realista de aquella planificación tradicional, limitada por su concepción normativa y optimalista, y en lugar de concentrarse en su punto de llegada se propone desarrollar acciones en el presente, igual comparte muchas hipótesis de la planificación que se propone superar:

- sigue siendo una iniciativa del estado, generalmente el municipio;
- buena parte de las decisiones se toma en forma centralizada;
- habitualmente la participación no supera la posibilidad de opinar sobre temas ya determinados, o tratados en un nivel de generalidad que no permite la percepción de todo lo que está implicado;
- no se reconocen las diferencias de poder e información que existen entre los actores sociales: se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales o generacionales
- no se clarifican los valores e intereses en juego, que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada.

He elegido deliberadamente este comentario porque sirve también para introducir la breve reflexión que quiero hacer sobre el papel de las comunidades locales en torno a la cuestión patrimonial en sí misma. Tal como sucede con la concepción del desarrollo, que suele darse por supuesta y aceptada, también suele darse por cierto sin mayor discusión que el patrimonio funciona *per se* como referente identitario. Más aún, también se da por segura la identidad misma cuando en realidad, tal como señala Gilberto Giménez, su existencia tampoco puede presumirse *a priori*, pues no se trata de simple relación ecológica con el territorio sino de internalización del complejo simbólico-cultural de la comunidad por una parte significativa de sus habitantes y esto habrá que confirmarlo. Finalmente, esta necesidad de "revisarlo todo" alcanza, por supuesto, al patrimonio mismo. En este sentido, no está de más recordar, como bien dice Rosas Mantecón, que *lo patrimonial* "es una cualidad que se atribuye a determinados bienes o capacidades, seleccionados como preservables de acuerdo con jerarquías que valorizan a unas producciones y excluyen a otras". De tal modo,

opera como instrumento de identificación colectiva de un grupo o clase frente a otro, pero también de diferenciación social. El proceso de definición de lo que se considera patrimonio no es aséptico ni ingenuo: tiene "fracturas y conflicto", como también las políticas de conservación y la relación que establecen con él los habitantes. Tener presente la aleatoriedad de su constitución implica reconocer la diferencia y la alteridad, y cuestiona el presupuesto del valor *por todos reconocido* del legado patrimonial, allanando el camino a la lucha permanente por ampliarlo para que puedan reconocerse otros grupos sociales, otras voces que pugnan por pluralizarlo y actualizarlo. La construcción del patrimonio se nos revela así como una operación dinámica, enraizada en el presente, a partir del cual se reconstruye, selecciona e interpreta el pasado.

La cuestión me parece del todo central, ya que apunta directamente a un tema nodal al que ya me he referido y con el que me gustaría cerrar esta exposición: el tan mentado asunto de la participación ciudadana. Cuando se habla, por ejemplo, de reforzar el diálogo "patrimonio-comunidad" aparece recurrentemente aquello tan remanido de que hay que "educar a la gente" para que valore (y por lo tanto, cuide) los bienes patrimoniales: la comunidad se asimila así a un actor pasivo, mero receptor de información provista por quienes detentan el saber respectivo. Todo parece indicar que, en todo caso, más que plantearnos una transferencia a la manera tradicional lo que deberíamos poner en juego aquí es un "intercambio de saberes" entre los especialistas y la propia comunidad. En otras palabras, nos hallamos frente a un problema complejo y multidimensional que impone a cada paso cuestionar y remover prejuicios, lugares comunes y discursos instalados con fuerza de verdad incuestionable. Concebir e implementar políticas culturales activas para fortalecer el diálogo entre patrimonio y comunidad supone encarar proyectos generadores de información, formación y participación ciudadanas de carácter genuino, ya que no hay revalorización del patrimonio sin democratización. Como bien dice Rosas Mantecón, se trata de "dos procesos que caminan de la mano".

La participación de la comunidad es un recurso precioso que no puede bastardearse ni vaciarse de contenido, ya que en su realización plena descansa la base de legitimidad de toda política pública que se lleve adelante en su nombre. Hay allí también un desafío que nos interpela en cuanto profesionales, obligándonos a asumir una actitud ética y comprometida con el bien común que evite, al menos en lo que de nosotros dependa, que acabe convirtiéndose en motivo de frustración ciudadana y desde allí, ocasione el efecto precisamente contrario al que se decía buscar: la desafección de la

comunidad respecto de un proceso del que está llamada a ser, por definición la verdadera protagonista.