



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra: Desarrollo e identidades culturales: un desafío de las políticas públicas

Autor: Di Pietro Paolo, Luis José

Forma sugerida de citar: Di Pietro, L. J. (1996). Desarrollo e identidades culturales: un desafío de las políticas públicas. *Cuadernos Americanos*, 6(60), 153-161.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año X, núm. 60, (noviembre-diciembre de 1996).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

DESARROLLO E IDENTIDADES CULTURALES: UN DESAFÍO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por *Luis José Di Pietro Paolo*
SECRETARÍA DE DESARROLLO
SOCIAL, ARGENTINA

El marco filosófico y cultural de la cuestión

EN ESTE FIN DE SIGLO, donde el pensamiento filosófico debate si asistimos a la consumación de la modernidad o si ya ingresamos a una nueva era de la civilización, buscamos a tientas o vislumbramos con contornos difusos los perfiles que van definiendo las nuevas realidades. En esta semioscuridad cargada de incertidumbre es posible descubrir un rasgo que irá acrecentando su espesor progresivamente: la diferencia, la diversidad en su dimensión social, cultural y política.

Los nacionalismos, los regionalismos, los localismos renacen con fuerza. Contra la pretendida universalidad y uniformidad de una única forma de desarrollo y crecimiento económico, salen a la luz del día las diferencias, las especificidades y las singularidades. Es innegable el desafío que provoca la unificación y universalización de pautas culturales dentro de esta cada vez más pequeña aldea global, pero a la vez asistimos a la emergencia o afirmación de diferencias de género, de raza, de religión, de espacios naturales. Hoy la humanidad comienza a salir de una visión uniformizante y reductora, pero fuertemente racionalizadora, para adoptar una manera de concebirse a sí misma mucho más polifacética, multipolar, compleja, en la cual la presencia de contrarios desafía toda visión simplista de una cuestión. Y esto siempre en el marco de la unidad genérica de la especie humana, que, a través de distintos caminos, debe recorrer su destino en el planeta.

Son indudables los avances de los distintos procesos de continentalización y de uniones regionales que retan la existencia y función de los Estados nacionales; basta ver, al respecto, los firmes

progresos del MERCOSUR. Pero, paradójicamente, los particularismos y regionalismos al interior de las naciones obligan al diseño de políticas que den respuestas a las nuevas exigencias y demandas.

En este contexto, cabe preguntarse qué significa o debería significar “universalismo”. Según Habermas es

que se relativiza la propia forma de existencia atendiendo a las pretensiones legítimas de las demás formas de vida, que se reconocen iguales derechos a los otros, a los extraños, con todas sus idiosincrasias y todo lo que en ellos nos resulta difícil de entender, que uno no se empeña en la universalización de la propia identidad, que uno no excluye y condena todo cuanto se desvíe de ella, que los ámbitos de tolerancia tienen que hacerse infinitamente mayores de lo que son hoy...¹

Una de las causas de esta explosión de las diferencias es, indudablemente, de índole *existencial*: “La gente necesita raíces en un mundo que se globaliza, necesita una comunidad”, decía Peter Drucker.² El individuo necesita aferrarse a certezas, frente a la no vigencia de los “grandes relatos”, el socavamiento de los Estados nacionales, el cuestionamiento de las religiones universales, la aceleración de los cambios tecnológicos, etcétera.

Además, la época asigna al *individuo* un mayor grado de responsabilidad frente a su propio destino. Ya no es posible esperar de las ideologías fuertes o de las grandes corrientes partidarias la guía o la receta de lo que debemos hacer en la esfera individual o comunitaria.

Las políticas públicas sociales

EN toda la región latinoamericana, a partir de las políticas de transformación vividas a lo largo de la última etapa de los ochenta y comienzos de los noventa, las mutaciones en las reglas de juego económicas e institucionales obligaron, progresivamente, a modificaciones en los modos de concepción, diseño y ejecución de las políticas sociales.

Lo que en tiempos del Estado de bienestar se entendía con criterios de universalidad, generosidad fiscal y protagonismo exclusivo del sector público, se trocó abruptamente a partir de la reforma del

¹ Jürgen Habermas, *Identidades nacionales y posnacionales*, Madrid, Tecnos, 1989.

² Peter Drucker, *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

Estado y el nuevo mapa de la pobreza producto de los procesos de ajuste económico. Para los fines de este trabajo, en la Argentina encontramos los siguientes criterios actuales vertebradores de las políticas públicas de corte social.

1) Descentralización: el traspaso de funciones sociales del Estado central a las provincias ha sido sostenido en los últimos años. Esta descentralización debe ser entendida como un proceso de desconcentración administrativa y de descentralización del sistema de decisiones que intenta buscar alternativas a la puesta en cuestión del Estado benefactor concebido de manera tradicional. Desde la perspectiva de las políticas públicas este proceso supone: traslado a un área territorial de aquellas competencias que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito; aumento de la eficacia y el control de las acciones públicas en tanto los destinatarios y los ejecutores de las políticas sociales reúnen condiciones de proximidad e inmediatez; fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la tarea social; aumento de la participación, el control, la cooperación e integración de los ciudadanos en las diversas iniciativas de desarrollo local.

Desde el punto de vista numérico, un análisis de la repercusión redistributiva del gasto social argentino exhibe la importante variación registrada en el peso específico del Estado nacional en esta materia. Las provincias y municipios ejecutan hoy la mayor parte del presupuesto social en lo referente a salud, educación y vivienda. En el año 1995 sus egresos treparon a 85% del gasto consolidado, cuando a comienzos de la década de los ochenta se ubicaba en torno a 66.5%

Una de las dificultades, ya visualizada, de estas políticas de descentralización surge cuando la transferencia de competencias del Estado central a los estados provinciales no va acompañada de los recursos financieros suficientes y, sobre todo, de la capacitación de los recursos humanos efectores de las políticas. Los procesos de descentralización fracasan si no existe un tejido denso de actores locales capaces de recibir y administrar las transferencias operadas. En este sentido se debe avanzar mucho con relación a las políticas públicas en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, ya sea provinciales, municipales o comunales. Es notoria la falta de capacidad técnica de los recursos humanos, la presencia aún de la "cultura del subsidio" y la excesiva dependencia respecto del gobierno central.

2) Focalización: las acciones se orientan hacia los grupos en situación más precaria o vulnerable a fin de mejorar algunos de

sus indicadores sociales. Se pasó así de programas sociales universales a aquéllos donde se trabajase a partir de criterios más complejos que involucrasen indicadores del tipo "línea de la pobreza", "necesidades básicas insatisfechas", etc. Esto obligó a un mapeo social exhaustivo por departamentos y municipios en todo el territorio nacional.

3) Creación de los programas de fortalecimiento de la sociedad civil: la sociedad civil ha trocado su configuración de manera espectacular desplazando escenarios tradicionales de representación y estableciendo demandas cada vez más desagregadas.

Se ensancha el espacio cívico comunitario frente al abandono por parte del Estado de acciones que ya no está en condiciones de realizar. A la vez obliga a una redefinición de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y del sentido y alcance de la tarea solidaria. Como expresa Rosanvallon,³ frente a la puesta en cuestión del Estado de bienestar tradicional debemos "reencastar la solidaridad en la sociedad".

En las políticas sociales actuales los ciudadanos no son sólo beneficiarios sino *agentes de cambio* en el proceso de desarrollo. Éste debe ser efectuado por las personas y no sólo para ellas, por lo cual es preciso que participen plenamente en las decisiones y los procesos que conforman sus vidas.

Además, en la lucha específica contra la pobreza no sólo se reclama una mayor eficiencia por parte del Estado, sino también de la participación de las organizaciones comunitarias. Por eso es preciso, además de atender a sus iniciativas, asistirles de manera que se conviertan en agentes permanentes de la promoción y del desarrollo social. La capacitación de los dirigentes comunitarios, el trabajo con los grupos más vulnerables de la comunidad y el fortalecimiento de sus cuadros técnicos se convierten en objetivos prioritarios de este tipo de programas.

La pobreza es un fenómeno extremadamente complejo que no puede ser medido sólo en términos materiales sino que implica la falta de oportunidades para el despliegue de las capacidades y potencialidades de la persona. El *Informe sobre Desarrollo Humano*⁴ expresa que "desarrollo" implica no sólo el fomento de la capacidad humana sino el aprovechamiento de esa capacidad adquirida. De ahí la necesidad de prestar particular atención a la búsqueda de

³ Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial, 1995.

⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, México, Harla, 1995.

estrategias de participación y de articulación social que promuevan la acción complementaria y sostenible de aquellas organizaciones no gubernamentales que apunten al fortalecimiento del tejido social y al crecimiento espiritual de los individuos.

Si la sociedad civil adquiere mayor protagonismo se intensifica la construcción de *modelos asociativos* que comprometan la gestión de las organizaciones no gubernamentales, las empresas, las Iglesias, para la resolución de cuestiones sociales, educativas, culturales, etcétera.

4) Programación por área: la mejora de la calidad de vida abarca un conjunto de dimensiones que no pueden ser escindidas. De ahí que las políticas sociales deban contener elementos de integralidad que superen las delimitaciones sectoriales e institucionales, procurando la articulación y coordinación de acciones. En este sentido *el área geográfica* debe constituirse en la unidad mínima para esa articulación y coordinación.

Para los propósitos de este trabajo quiero remarcar la significación de esta programación social por áreas, pues de esta manera los actores locales adquieren una participación de extrema importancia en función de los criterios de máxima descentralización, de focalización y de compromiso de las organizaciones de la comunidad. A partir de la vivencia próxima de las necesidades, contribuyen con sus recursos humanos y técnicos para el diseño, gestión y control de los programas de desarrollo social que contemplen las diversas realidades culturales de la región.

El desarrollo y la identidad social

DESDE hace tiempo se viene cuestionando la noción misma de "desarrollo" y los modos de conseguirlo. Es firme la convicción de que es necesario imaginar otras formas de desarrollo que superen cualitativamente las formas anteriores. La finalidad de todo desarrollo es el servicio al hombre integral, teniendo en cuenta no sólo sus necesidades materiales sino también sus exigencias intelectuales y espirituales. Un auténtico desarrollo no es sólo económico, es también político, social y cultural y debe superar todo reduccionismo. Este esfuerzo por plantear desarrollos alternativos a los surgidos en la segunda mitad del siglo xx ha desembocado en múltiples propuestas que hablan de "desarrollo humano", "ecodesarrollo", "desarrollo autosostenido", etcétera.

Uno de los posibles caminos a recorrer al respecto habla de "desarrollo local", noción que apunta a comprender la tendencia

perceptible hoy día a revalorizar las iniciativas locales frente a las viejas creencias en las macrodinámicas y los grandes proyectos de desarrollo, el apuntalamiento de la pequeña dimensión como respuesta a la aceleración del cambio tecnológico.

No sólo el "área local" aparece como el lugar de coordinación y complementación de las políticas sociales, sino que las iniciativas locales se multiplican bajo la forma de creación de pequeñas empresas, de impulso a proyectos innovadores, de dinamización de los tejidos socioeconómicos locales.

Existe, pues, en la práctica, un lugar, una dimensión, una escala, en donde la búsqueda de superación de las formas tradicionales de desarrollo se articula con esta nueva valorización de la iniciativa: la escena local. Allí convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvaguardar los recursos naturales, la urgencia por generar empleos y la urgencia por dar respuesta a las necesidades más acuciantes de la población. En esta escena local se expresa, como en ningún otro nivel, la articulación entre lo singular y lo universal, la "gestión de la diferencia" frente a concepciones globales o mecanicistas, la universalidad "situada" y concreta, el esfuerzo por construir a partir de la riqueza de cada singularidad.

Este camino alternativo de desarrollo no implica "localismo" ni el retorno a formas comunitarias utópicas, sino que, por el contrario, es afirmación de la diferencia, de la especificidad, de lo que define a cada grupo humano particular. Ahora bien, lo *local* es siempre relativo a lo *global*, y debemos cuidarnos de no caer en la trampa del localismo. Evidentemente la iniciativa local por sí sola es insuficiente. En el caso de las políticas sociales, la necesidad de la programación por áreas regionales se complementa o es la contracara de la necesaria planificación estratégica social que deben realizar los Estados nacionales. Es lo que han hecho las reformas descentralizadoras: crear los marcos legales propicios para el desarrollo de las particularidades.

Lo local hace referencia, ante todo, a cierto *espacio geográfico*, cierto territorio. Posee, además, una *dimensión socioeconómica*, esto es, un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes, que se convierten en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder. Un territorio con determinados límites es entonces "sociedad local" cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza.

Por último, y fundamental para nuestro planteo, nombra una *dimensión cultural*. Supone la pertenencia de un conjunto de individuos a una comunidad determinada, donde esta pertenencia se expresa en términos de *identidad colectiva*. Este componente encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un *proyecto común* de promoción humana.

El pasado, el presente y el proyecto no forman más que una única realidad de desarrollo. Esta *continuidad en el tiempo* vivida conscientemente por un grupo humano, generadora de una acumulación cultural en términos de sistemas de normas y valores, es la base de la constitución de la identidad colectiva. El término "continuidad" no se refiere sin embargo a un proceso lineal y sin rupturas. Por el contrario, la identidad de una comunidad —y esto suele ser olvidado en los análisis de la cuestión —es un *proceso dinámico* de continuidades y de crisis, de incorporación constante de nuevos elementos a una matriz cultural. No está de más recordar que nuestra cultura latinoamericana es esencialmente *mestiza*, es decir, que ha surgido mediante una síntesis creadora de diversas agregaciones, y que se expresa en nuestro modo de relacionarnos entre nosotros y con la naturaleza, el sentido de la solidaridad, el anhelo de justicia, la dimensión trascendente de la realidad.

Lo cierto es que no es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebré el potencial de iniciativas de un grupo humano. El desarrollo está estrechamente ligado a la constitución de cada identidad social, que tiene sus dimensiones comunales, nacionales y regionales. Por ello no es pertinente hablar del desarrollo de un país —y menos aún de un continente— como si se tratara de una realidad homogénea. Dentro de una nación conviven distintas identidades regionales y locales que deben ser consideradas a la hora del diseño de las políticas sociales. En esta dinámica de desarrollo que mencionamos el *territorio* actúa como un elemento básico. El arraigo a la tierra funciona como una verdadera palanca de procesos de conversión productiva y de renovación social en un territorio determinado. Las referencias identitarias fuertes, aquellas que actúan sobre el potencial socioeconómico aumentando su capacidad de respuesta, se encuentran en un territorio preciso, cuyos límites son bien conocidos y reconocidos por los miembros del grupo.

Las sociedades locales existen en territorios cargados de huellas del pasado. El espacio no es neutro, expresa la historia de los hombres, sus conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias. La memoria colectiva da un sentido a la relación entre pasado,

presente y proyecto, expresando así los contenidos profundos de la identidad colectiva.

Por supuesto que una reflexión acerca del desarrollo social debe orientarse hacia la elaboración de una matriz compleja que no sólo contiene la historia de una comunidad. Tendríamos que detenernos también en el *sistema o actor estructural* con su ecuación de relación entre procesos económicos y procesos sociales. Y, por otra parte en el proyecto o *modelo* movilizador con su sistema de representaciones colectivas. Pero lo cierto, y lo que deseo destacar en este trabajo, es que un modelo real de desarrollo global —lo cual incluye lo social— debe construirse en consideración de los procesos dinámicos de las identidades culturales a nivel regional y local.

Sólo una nación sustentada de manera unificada y homogénea puede fundar obligaciones recíprocas que permitan la construcción de una sociedad más igualitaria.

Por último, no quiero dejar de mencionar el fundamental papel que tiene que cumplir el Estado en el diseño de este tipo de políticas y en la ejecución de un nuevo pensamiento sobre lo social. Primero en la propuesta de un modelo de desarrollo humano que rescate los mejores valores de nuestra sociedad y reconstruya el sentido cívico, entendido éste como el sentido de pertenencia a un mundo común, acompañado de una solidaridad sustancial. Luego en el fortalecimiento de su capacidad de autonomía —más allá de las interdependencias de la época actual— y en la formulación de las grandes estrategias de acción que guíen este esfuerzo común que es la construcción de una nación.

Conclusión

ALO largo de este trabajo he intentado señalar:

La evolución de la humanidad nos ha llevado a un punto donde, por debajo de una supuesta homogeneización de los espacios y de la imposición de una cultura planetaria, adquieren espesor y relevancia las particularidades regionales, las diferencias identitarias, las iniciativas locales, la responsabilidad individual, la historia personal.

La reformulación de los Estados y, más concretamente, el diseño de las nuevas políticas sociales acompañan aquel proceso, focalizando sus acciones y comprometiendo a la sociedad civil en el objetivo del bienestar común. La política social actual apunta a atender demandas específicas, diferenciando regiones y dando respuesta a los sectores más vulnerables de la sociedad. Considera

al ciudadano no como mero receptor de una política sino como actor y agente de su propio cambio y el de sus semejantes. La implementación de la actual política social abre una posibilidad cierta para que la escena local participe en la concepción y ejecución de los programas sociales, que se alimentan así de la carga cultural y de la dinámica colectiva que sustenta a una comunidad.

El modelo de desarrollo de fin de siglo debe soportar la tensión entre el proceso de globalización y el florecimiento de las diferencias, articulando lo universal y las singularidades.

En esta "gestión de la diferencia" que se presenta como desafío, el desarrollo debe ser pensado con una fuerte impronta local, situando las políticas globales en un contexto particular, potenciando las iniciativas locales e individuales.

Un desarrollo sustentable, que esté al servicio del hombre, se edifica sobre el "cemento" de las identidades culturales, es una prolongación de la historia colectiva, se tensiona a partir del proyecto de una comunidad.