

# Notas

---

**Ana Josefina Arias**

Licenciada en Trabajo Social (UBA)

Master en Políticas Sociales

Docente UBA

## La idea de promoción social a partir de la relación desarrollo-pobreza en los años '60<sup>1</sup>

---

### Resumen

En este escrito nos interesa identificar cómo se construye el concepto de "promoción social" de acuerdo a la relación entre pobreza y desarrollo desde distintas perspectivas analíticas en los años 60. Motiva a quién escribe la certeza de que en la forma en que se concibió esta relación en este período sigue impactando en los sentidos comunes de la población en general y de los técnicos en particular. Se analizará cómo este concepto se construye recibiendo aportes tanto de la teoría de la modernización, de la teoría de la dependencia y de otros autores como Paulo Freire. En los tres casos se recuperará cómo se interpreta la pobreza como problema social en

relación con el problema del desarrollo, cómo se caracteriza al sujeto "pobre" o marginal y frente a esto, como plantea la promoción social como propuesta o respuesta a la situación. Para trabajar sobre la idea de promoción social se retomará la lectura de tres documentos relevantes; dos documento de la DESAL y los documentos finales de Medellín del Episcopado Latinoamericano y el clásico libro de Paulo Freire "Pedagogía del Oprimido".

### Palabras clave

promoción social · modernización · dependencia · opresión · pobreza

---

<sup>1</sup> El presente artículo se basa en la ponencia presentada al VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Nacional de Rosario. Septiembre de 2008.

## Introducción

El presente trabajo se enmarca en un proyecto de tesis doctoral sobre el concepto de promoción social en políticas dirigidas a sectores pobres. La incorporación de “lo promocional”, ha significado una cuestión relevante en las intervenciones sociales desde la Alianza para el Progreso a esta parte y lo consideramos un punto de ruptura importante en las políticas dirigidas a los pobres.

En el trabajo de tesis estamos elaborando una crítica a la utilidad de los conceptos de asistencia y promoción para analizar las intervenciones en nuestras sociedades, luego de la desestabilización sostenida de los mecanismos de integración propios de la sociedad salarial. Para esto, nos encontramos reconstruyendo genealógicamente las configuraciones alrededor estas ideas.

En este escrito nos interesa identificar cómo se construye el concepto de “promoción social”, de acuerdo a la relación entre pobreza y desarrollo desde distintas perspectivas analíticas en los años ‘60. Motiva a quien escribe la certeza de que la forma en que se concibió esta relación en este período sigue impactando en los sentidos comunes de la población en general y de los técnicos en particular.

Se analizará cómo este concepto se construye recibiendo aportes tanto de la teoría de la modernización como de la teoría de la dependencia y de otros autores como Paulo Freire. En los tres casos se recuperará cómo se interpreta la pobreza como problema social en relación con el problema del desarrollo, cómo se caracteriza al sujeto “pobre” o marginal y, frente a esto, cómo plantea la promoción social como propuesta o respuesta a la situación.

Para trabajar sobre la idea de promoción social, se retomará la lectura de algunos documentos relevantes: dos documentos de la DESAL y los documentos finales de Medellín del Episcopado Latinoamericano y el clásico libro de Paulo Freire “Pedagogía del Oprimido”.

Para empezar, diremos que la idea de promoción social como respuesta de acción social reconoce en estos años un importante impulso a partir de distintos organismos internacionales. Su construcción no es ajena a la construcción de la sociología en América Latina<sup>2</sup>, a la importancia de la Iglesia católica y a su despliegue en esta parte del continente.

Una posterior lectura implicará la cristalización de estos debates en el Trabajo Social Latinoamericano, pero consideramos que es cauto desplegar estos desarrollos teórico-políticos antes de caer en el caso que, por nuestra rápida identificación, muchas veces nos invisibiliza la riqueza de la genealogía de estos conceptos previamente a su incorporación a nuestro campo.

Una lectura central a estas cuestiones es la identificación de la marginalidad como falta de participación, cuestión desarrollada con fuerte impronta de desvalorización cultural, frente a la de la marginación como forma de opresión social, con un fuerte acento en los procesos de “liberación”.

Las definiciones de promoción que se desprendan de estas dos concepciones se difundirán de manera entrelazada y confusa en ámbitos académicos y técnicos estatales.

---

<sup>2</sup> Dada la extensión de este artículo no podremos introducir otro tema de relevancia que representa la influencia de los teóricos enrolados en la teoría de la dependencia. Sólo adelantaremos que estos autores son citados y reconocidos en la construcción de los diagnósticos de los dos enfoques sobre promoción trabajados. Por citar dos referencias, podemos decir que el importante estudio sobre “la marginalidad en América Latina” realizado por Nun, Murmis y Marín contó con el auspicio de la DESAL, así como también Freire reconoce en el texto de Cardozo y Faletto una influencia relevante.

## **DESAL: promoción popular e integración con eje en la mutación cultural**

La DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina) fue un centro fundado por el jesuita Roger Vekemans y tuvo una incidencia relevante en los años '60. Este centro se autodefinía como generado a partir de los impactos de la CEPAL. Dos grandes cuestiones pueden señalarse como interesantes:

- por un lado, que en este centro se realiza una de las tareas de conceptualización más significativas sobre la teoría de la marginalidad en América Latina;

- por otro lado, se realiza unos de los principales antecedentes y experiencias aplicadas de lo que empieza a definirse como "promoción social" o "promoción popular".

En tanto desarrollo teórico, el despliegue de la DESAL tiene puntos de contacto con los desarrollos de Gino Germani, incluyendo a diferentes posturas de intelectuales como Anibal Quijano e integrando aportes más relacionados con la teoría de la cultura de la pobreza.

La marginalidad definida principalmente como un problema de "superposición inicial", se presenta como un problema de herencia precolombiana; se entiende que estas poblaciones no han logrado evolucionar de lo tradicional a lo moderno. Esta "carencia congénita funcional de ciertos grupos humanos" se expresaba en falta de pertenencia y, por ende, en falta de participación, pasiva o receptiva, activa o contributiva.

"Los grupos marginales no contribuyen con sus decisiones y responsabilidad a la solución de sus problemas en particular, ni para la solución de los problemas sociales en general. Y esto, por no existir algún principio de estructuración que amplíe la base societaria en una primera instancia, ya sea de acceso a aquellas que pudieran ligar a esas organizaciones a mecanismos de intermediación, a través de los cuales se podría lograr una verdadera `representación´ al más alto nivel. De este modo, los grupos marginales están cortados de un acceso efectivo respecto de la generación y ejercicio del poder social" (DESAL, 1968:60).

La marginalidad se considera global, en tanto afecta al todo social y es radical en el sentido que se refiere a la raíz del hombre latinoamericano. Desde este enfoque se plantea que los grupos marginales no tienen solidaridades internas, "no son ni siquiera proletarios".

"Es preciso, entonces, ver con lucidez que la marginalidad no sólo abarca todas las facetas de la vida, sino que, en su radicalidad corroe hasta lo medular de la persona humana. Es por ello que no basta proclamar demagógicamente la unión de los marginales, pues no son ni siquiera proletarios, ni puede movilizárseles racionalmente o con vociferaciones o agitando el argumento de la violencia: no tienen, literalmente, energías para ello" (DESAL, 1968:67).

Tanto los problemas asociados a las migraciones hacia los centros urbanos como el crecimiento de las guerrillas en distintos países se consideran situaciones emergentes del estado de marginalidad. Es frente a este diagnóstico que se plantea a la integración social como objetivo y la promoción popular como herramienta para lograrla.

"Ante la fundamentación más bien económica dada a la respuesta integracionista por CEPAL-BID, y como complemento de este punto de vista, DESAL ha propuesto la idea de una promoción popular que proporcione a las bases mismas de la sociedad la posibilidad de integrarse plenamente al actuar social" (Vekemans, Giusti, Silva, 1970:35).

Lo popular, en el sentido definido por la DESAL, refiere a estos sectores marginales y no a la identificación con un proyecto colectivo identificado con la idea de pueblo, ya que se caracteriza a la marginalidad como ajena a la posibilidad de colectivos. En este sentido, la promoción popular implicaba la necesidad de una intervención externa, con presencia estatal y con la generación de “agencias externas voluntarias”.

En términos generales, se plantea como principal herramienta de promoción a las organizaciones de base, a partir de las cuales se pretendía lograr:

- integración interna de los grupos y mayor llegada al Estado;
- participación “responsable” de los marginales en su propio desarrollo;
- una “mutación cultural”, ya que se identifica en los valores culturales atrasados de los marginales el hecho de no poder cumplir “sus roles funcionales de acuerdo con nuevos valores de racionalidad”.

Sobre la influencia de la DESAL en las políticas estatales, Diéguez (1998) señala que esta institución aportó las ideas centrales, así como las estrategias de intervención, al Programa de Promoción Popular desarrollado por la Democracia Cristiana en Chile, durante la presidencia de Eduardo Frei (1964-1970) -en este período se legalizaron las juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias (Diéguez, 1998). Este autor señala que el modelo de promoción de la DESAL chilena fue reproducido en distintos países latinoamericanos, en nuestro país por medio de las políticas sociales del gobierno de Onganía.

## **La Iglesia del tercer mundo y la promoción como liberación**

La influencia de la Iglesia tercermundista excedió ampliamente las instituciones eclesíásticas y gran parte de sus planteos incidieron de manera decisiva en los dispositivos de acción sobre las comunidades.

El tema del desarrollo se encuentra presente en los documentos de la época como un dato innegable de la etapa, e incluso se identifica como rol de la Iglesia el desarrollar una “...tarea creadora en el proceso de desarrollo”. Con insistencia, los documentos plantean la necesidad de intervención sobre la realidad social y política de manera alternativa a “el sistema liberal capitalista y la tentación del sistema marxista”.

Paulo VI, en 1967, difunde el texto de la Encíclica “El Progreso de los Pueblos” *Populorum Progressio*, considerado el texto que con más claridad plantea la doctrina social de la Iglesia en el plano socioeconómico. Si bien el documento plantea una serie de posicionamientos teológicos -cuyo análisis escapa los intereses de este escrito-, es notable que las referencias a la situación de pobreza o desposesión como obstáculo para el “desarrollo integral” se encuentren con una presencia contundente en todo el documento.

“El verdadero desarrollo, que es el paso, para cada uno y para todos, de condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas. Menos humanas: las carencias materiales de los que están privados del *mínimum* vital y las carencias morales de los que están mutilados por el egoísmo. Menos humanas: las estructuras opresoras, que provienen del abuso del tener y del abuso de poder, de las explotaciones de los trabajadores o de la injusticia de las transacciones” (Paulo IV, 06:19).

El desarrollo como objetivo deseable y el subdesarrollo como problema o bien como situación injusta, sigue planteado. Lo que discuten básicamente es la orientación del proceso de desarrollo.

La idea de liberación frente a la de desarrollo se presenta como superadora. Esta idea que será desplegada con mayor fuerza por los teólogos de la liberación plantea que: “Esto lleva a una visión más conflictual del proceso. El desarrollo debe atacar las causas de la situación, y entre ella la más profunda que es la dependencia económica, social, política y cultural de unos pueblos en relación a otros” (Gutiérrez, 1971:43).

En la Conferencia de Medellín, conferencia en la que los Obispos Latinoamericanos interpretaron el Concilio Vaticano II, se realiza una caracterización de los problemas sociales con un fuerte eje puesto en el rescate de los valores culturales propios de los pueblos en América Latina, leídos en términos de especificidad. El documento se divide en dos grandes capítulos, uno de ellos se titula “Promoción Humana”: “El proceso de desarrollo lleva consigo abundantes riquezas para algunas familias, inseguridad para otras y marginalidad social para las restantes” (II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 1969:58).

En el mismo documento se plantean problemas o advertencias a un tipo de desarrollo “desde afuera”: “...Tomamos conciencia de la vocación original de América Latina: `vocación por aunar en una síntesis nueva y genial, lo antiguo y lo moderno, lo espiritual y lo temporal, lo que otros nos entregaron y nuestra propia originalidad” (II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 1969: 20).

Si bien pueden leerse referencias al desarrollo como la forma de resolución de los problemas, se identifica en la industrialización un avance de las economías, lo cual permitiría pensar en una idea secuencialista del desarrollo, las críticas a la imposición cultural y la defensa de la especificidad latinoamericana.

El problema de la pobreza es identificado como problema moral, y como problema de injusticia del sistema, pero los sujetos pobres aparecen en este planteo como sujetos con riqueza cultural. De algún modo, la opción por los pobres significó también una valoración de los sujetos pobres como sujetos privilegiados, como protagonistas predestinados.

Estos dos aspectos, por un lado el reconocimiento de los sujetos pobres como privilegiados para llevar adelante la liberación y, por el otro, la asunción del carácter conflictual del proceso, nutrieron los debates de la época excediendo los ámbitos eclesiales.

“Los pobres, precisamente por ser tales, por estar diariamente enfrentados a las necesidades primarias y a las situaciones límites de todo hombre -la vida y la muerte, la dependencia y la libertad-, están mejor ubicados para percibir y conservar los valores humanos fundamentales que constituyen una cultura que busca rescatar a todo el hombre y a todos los hombres: pues fluye de las necesidades y valores más hondos, que tocan a todos sin excepción (...) en ellos la solidaridad es una necesidad” (Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, 1975:31).

Podemos agregar que es un dato importante de los documentos el llamado a la acción planificada de los Estados y las Instituciones a operar sobre las poblaciones pobres y sobre los mecanismos institucionales, a fin de promover mejoras en las condiciones de vida y sobre las posibilidades educativas.

Centrando ya en la propuesta de promoción social, podemos decir que, también en este enfoque, aparece un fuerte énfasis en la idea de las organizaciones comunitarias, llamadas aquí “comunidades de base”: “Es necesario que las pequeñas comunidades de base se desarrollen, para establecer un equilibrio frente a los grupos minoritarios, que son los grupos de poder. Esto sólo es posible por la animación de las mismas comunidades mediante sus elementos naturales y actuantes, en sus respectivos medios” (II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 1969:37).

Paulo Freire influyó y fue influido por el proceso de reforma postconciliar de la Iglesia Católica; en el capítulo sobre educación del Encuentro de Medellín se puede identificar claramente la presencia de ideas freireanas.

Este intelectual brasileño, de gran reconocimiento en América Latina, desarrolló un método de alfabetización que excedió lo pedagógico y modificó las metodologías de acción social. Freire recupera esquemas analíticos de la filosofía de Hegel y plantea a la pedagogía como instrumento al servicio de la liberación de los oprimidos.

Son reconocidos como oprimidos no sólo los pobres sino también los sectores medios que no han podido liberarse de la dominación que pesa sobre ellos. Esta dominación tiene un claro componente de explotación económica, pero también de dominación o invasión cultural, cuestión central en el proceso de opresión política.

La posibilidad de liberación implica el rescate de la idea de sujeto que, lejos de tener que evolucionar sobre sus valores adaptándose a nuevas demandas, debe descubrir la situación de injusticia que lo lleva a padecer un lugar oprimido.

Como vemos, no es negada la idea del desarrollo como lo deseable, sino que lo que se discute es la idea de modernización. La modernización es vista como un conjunto de reformas tendientes a mantener la dominación.

“La contradicción principal de las sociedades duales es, realmente, la de sus relaciones de dependencia que se establecen con la sociedad metropolitana. En tanto no superen esta contradicción, no son `seres para sí`, y, al no serlo, no se desarrollan (...). Es como si la metrópoli dijera, y no es necesario decirlo: `hagamos las reformas, antes de que las sociedades dependientes hagan la revolución`” (Freire, 1970:212).

Sin embargo, la relación entre desarrollo y pobreza parece plantearse en otros términos, pero manteniendo la ecuación de “a más desarrollo, menos pobreza”: lo que cambia es que el desarrollo, en este caso, implica, previo proceso de concientización, la modificación del orden social generador de procesos de opresión. La promoción, entonces, aparece asociada a esta idea, más que a la de integración al sistema social.

El autor es sumamente crítico con los enfoques presentados en el apartado anterior: “...una de las características de estas formas de acción, que ni siquiera perciben los profesionales serios, que como ingenuos se dejan envolver, radica en el énfasis que se pone en la visión localista de los problemas y no en su visión en tanto dimensiones de una totalidad. Cuanto más se pulverice la totalidad de una región o de un área en `comunidades locales`, en los trabajos de `desarrollo de la comunidad`, sin que estas comunidades sean estudiadas como totalidades en sí, siendo a la vez parcialidades de una totalidad mayor (área, región, etc.) que es, a su vez, parcialidad de una totalidad (el país, como parcialidad de una totalidad continental), tanto más fácil será dividirlos y mantenerlos divididos” (Freire, 1970:217).

Freire también critica las propuestas de capacitación de líderes, en tanto piensan en el desarrollo a partir de un líder y no en el crecimiento de un líder a partir del desarrollo de la comunidad.

## Reflexiones finales

Tanto la Iglesia Católica, en sus vertientes más liberacionistas como conservadoras, como los avances teóricos de la sociología, tanto de los modernizadores como de los teóricos de la dependencia, influyen de manera decisiva en la construcción de la idea de promoción social en las dos posiciones que caracterizamos.

En este caso, con la particularidad de que los planteos institucionales de la Iglesia Católica en esta etapa están más orientados al reconocimiento y a la valoración de los pobres, frente a la culpabilización de otros sectores más conservadores de la misma Iglesia.

La concepción tanto de sujeto pobre como de idea de desarrollo son dos puntos de ruptura entre posiciones. Lo que parece redefinir con mayor precisión las diferencias son las valoraciones de los bagajes culturales de las poblaciones pobres.

En este sentido, lo que resulta más interesante en términos analíticos para ser revisado críticamente, no es tanto lo que tienen de distinto los planteos señalados, sino lo que tienen de indiscriminado en la apuesta a la “promoción social”: la apuesta a la educación formal y no formal; la apelación a las organizaciones populares comunitarias; y la búsqueda de protagonismo popular. Estas cuestiones leídas en términos instrumentales no significan mucho por fuera de la definición de política cultural que las sustenta.

Problemas como el clientelismo, el asistencialismo, la idea de cultura del trabajo, entre otros, portan sobre sí significados sociales construidos en otras etapas que es necesario descubrir para no reproducir acríticamente sobre ellos dispositivos de acción, tales como los de la tan poco discutida “promoción social”.

## Referencias bibliográficas

CARDOSO, F.; FALETTO, E. *Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2005.

DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina) *La Marginalidad en América Latina. Un ensayo de conceptualización*. Santiago de Chile, mimeo, 1968.

DIÉGUEZ, A. J.; Grupo de Investigación Promoción y Desarrollo de Comunidades *Promoción Social Comunitaria*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 1998.

DIÉGUEZ, A. J. “La promoción social comunitaria. Concepciones y evolución”, en: DIÉGUEZ, A.; Grupo de Investigación Promoción y Desarrollo de Comunidades *Promoción Social Comunitaria*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 1998.

FREIRE, P. *Pedagogía del oprimido*. Uruguay, Tierra Nueva, 1970.

GERMANI, G. *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1980.

GUTIERREZ, G. *Teología de la Liberación*. Perú, Perspectivas, 1971.  
Publicaciones del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, Buenos Aires, 1975.

PARSONS, T. *La sociedad. Perspectivas evolutivas y comparativas*. México, Editorial Trillas, 1974.

VALLONE, M. “Conceptos de pobreza y marginalidad en las ciencias sociales”. mimeo, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 1991.

VEKEMANS, R.; GIUSTI, J.; SILVA, I. *Marginalidad, Promoción Popular e Integración Latinoamericana*. Cuadernos de Discusión IV. Santiago de Chile, DESAL-TROQUEL, 1970.

CONCILIO VATICANO II *Gaudium et Spes*. Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual. Buenos Aires, Ediciones Paulinas, 1999-2ª ed.

II CONFERENCIA GENERAL DEL EPISCOPADO LATINAMERICANA. Documentos finales de Medellín. Buenos Aires, Ediciones Paulinas, 1969.

CARTA ENCÍCLICA SOBRE EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS: *Populorum Progressio*. Pablo VI. Buenos Aires, Ediciones Paulinas, 2006-2ª ed.