

# Políticas sociales: crítica y propuesta

por *Bernarda Monestier*

**E**l presente trabajo tiene como objetivo abordar el tema de las políticas sociales desde la perspectiva de las necesidades fundamentales del ser humano. Queremos analizar cómo al ubicar las necesidades del hombre en un determinado marco de referencia teórico, estamos simultáneamente definiendo un modo de satisfacerlas que no tiene sólo una dimensión individual, sino que se proyecta a nivel macrosocial.

En un primer momento intentaremos situar conceptualmente el campo de las políticas sociales, teniendo en cuenta su relación con la política económica. Posteriormente abordaremos el tema de las necesidades humanas desde dos aproximaciones diferentes, a partir de las cuales se definirán dos modalidades de responder a ellas y, en definitiva, dos modelos distintos de desarrollo.

Por último centraremos nuestra atención en la instrumentación de las políticas sociales correspondientes a cada una de las alternativas presentadas, definiendo así diferentes metodologías de intervención social. Por este camino pretendemos poner en evidencia todo un campo de opciones previas a las prácticas de intervención profesional, así como también presentar sucintamente, desde un enfoque metodológico, la propuesta del Desarrollo Local.

## Políticas sociales / Política económica

Al abordar el tema de las políticas sociales ubicándolo en un marco más amplio y, en cierto modo, previo, surge inmediatamente la otra categoría

### **L** a a u t o r a

Asistente social.  
Docente de la Licenciatura  
de Ciencias Sociales  
Aplicadas de la  
Universidad Católica  
del Uruguay.

correlativa: política económica. Habitualmente nos referimos a política económica en singular y a políticas sociales en plural. De este modo, en primer lugar, asumimos en nuestro lenguaje una separación de ámbitos: lo económico por un lado y lo social por otro. Lo económico, por lo tanto, es considerado distinto de lo social, como **no social**. Asumimos también una implícita unicidad de lo económico y una pluralidad o diversidad referidas a lo social. Esta primera constatación nos parece de vital importancia y trataremos de profundizar en ella planteando nuestra reflexión desde otro ángulo.

Situada en el plano de las relaciones con el ambiente, podemos decir que la diferencia entre el hombre y los animales consiste en el modo de satisfacer las propias necesidades. Es sabido que como consecuencia de la débil organización de sus instintos, el hombre, a diferencia del animal, no está condicionado a satisfacer sus necesidades mediante la realización de una única actividad, sino que puede hacerlo de modos ilimitadamente diversos. Sabemos también que, de modo inseparable con lo anterior, ese ser humano necesita indispensablemente de la relación con otros hombres para realizarse como tal.

*"Tan pronto como se observan fenómenos específicamente humanos, se entra en el dominio de lo social. La humanidad específica del hombre y su socialidad están entrelazadas íntimamente. El homo sapiens es siempre, y en la misma medida, homo socius".<sup>1</sup>*

Ahora bien, esas relaciones sociales pueden realizarse en la horizontalidad y en la simetría, o por el contrario, en la desigualdad y la dominación. Por lo tanto, encontramos aquí dos dimensiones unidas en la realidad de modo indisoluble: la satisfacción de necesidades humanas y el modo como ella se realiza a través de un determinado tipo de relación que el hombre establece con la naturaleza y con otros seres humanos.

En esa relación no sólo se producen bienes materiales; respondiendo a la dimensión social de las necesidades propias del hombre, se construye también un universo de símbolos que harán posible la comunicación. Por lo tanto, en la satisfacción de sus necesidades, el hombre no sólo es productor de bienes materiales (trabajo), sino que también produce relaciones sociales (interacción) y un lenguaje de símbolos a través del cual puede expresar y comunicar su práctica, siendo así productor de cultura.

Sin embargo, esta compleja y riquísima actividad que el hombre despliega y en la cual se realiza, esta práctica que en la realidad constituye una totalidad, en un determinado momento es parcelada en ámbitos diferentes: lo económico y lo social, cuyo origen común no se explicita y donde las interrelaciones existentes en la realidad quedan ocultas. El fenómeno de parcelación es aun anterior a la formulación de las políticas sociales.

Sabemos que, en el sistema capitalista, las relaciones humanas de

producción son básicamente asimétricas, desiguales, de dominación de unos grupos sociales sobre otros. Dichas relaciones constituyen una estructura que tiene su origen en la historia por la diferente ubicación de los grupos sociales respecto a la propiedad de los medios de producción.

A partir de cierto momento ubicable en la historia —cuando la introducción de herramientas hace posible la acumulación de excedentes—, el hombre deja de producir para la satisfacción de sus necesidades y comienza primero a intercambiar y luego a vender su producto. Con ello obtiene dinero con el cual podrá comprar aquello que necesita. Por lo tanto, uno produce y vende, mientras que otro compra para luego vender a aquel mismo sujeto que produjo, en relaciones mediatizadas por el dinero. No vamos a explicar aquí toda la complejidad que existe en estas relaciones aparentemente inocentes. Solamente las mencionamos, recordando que ese intercambio de trabajo por salario, lejos de ser igualitario, encierra una profunda desigualdad que condiciona las posibilidades del hombre de realizar su ser social.

Debemos decir también que esas relaciones desiguales, teniendo su origen último en el modo como se produce la subsistencia, trascienden ese ámbito y caracterizan la totalidad de las relaciones sociales. A través de los mecanismos de reproducción de la sociedad, esa práctica económica que se realiza desde una desigualdad básica condicionará todas las otras relaciones humanas, haciéndolas también desiguales y reproductoras de dominación.

¿Cómo es posible abordar separadamente lo económico de lo social? El estudio del modo como los seres humanos satisfacen sus necesidades debería ser el objeto de una única ciencia, una ciencia esencialmente humana, y desde esta nueva perspectiva comprenderse la economía.

Dijimos antes que la producción de símbolos, es decir de cultura, está en su origen indisolublemente unida a la de bienes materiales. Pero como consecuencia de ese quiebre que impide la realización de relaciones igualitarias, tiene lugar una escisión entre la producción de bienes materiales y la de bienes simbólicos, escisión, en definitiva, entre teoría y práctica. Separado de las condiciones en que es producido, el conocimiento se hace abstracto y adquiere una relativa autonomía de la realidad. Esto hará posible que llegue a justificar y aun a legitimar las relaciones de desigualdad, en cuya conciencia permanente el hombre no podría sobrevivir. La producción de símbolos se escinde del modo de relación que la posibilita, y lo oculta, contribuyendo así a reproducir la desigualdad y la dominación.

Ubicada en el mundo de la cultura, la producción de conocimiento científico reproduce el mismo tipo de relación entre el ser humano que conoce y la realidad a conocer. Al igual que en el mundo del trabajo, el hombre producirá conocimiento desde el dominio de una realidad constituida por "objetos" que él

querrá controlar. Este modo de conocer la realidad, elaborado siguiendo el interés de dominar la naturaleza, es trasladado posteriormente al estudio de la conducta humana cuando ésta comienza a adquirir un lugar en el campo del pensamiento científico.

De este modo, el hombre y su práctica son escindidos en diversas categorías con fines de análisis que, lejos de volver a reunirse en una síntesis totalizadora, dan lugar a la constitución de ciencias diferentes —económicas, sociales, psicológicas, antropológicas—, tan diferentes entre sí y progresivamente subdivididas en especializaciones cada vez más sutiles, que han olvidado su origen común.

Podemos así esbozar muy sintéticamente el mecanismo por el cual lo social y lo económico han llegado a constituirse como dos ámbitos de competencias diversas, aunque en definitiva hayamos descubierto que responden a una misma realidad.

Pero queremos aún agregar otro elemento para comprender mejor las relaciones entre lo económico y lo social. Dijimos que la economía estudia el modo por el cual las distintas sociedades realizan la satisfacción de sus necesidades, a través de la producción y distribución de bienes. Dijimos asimismo que las relaciones de producción vigentes en nuestro sistema son profundamente desiguales, así como también lo es la forma en que se distribuyen los bienes producidos. Bienes que, preciso es señalarlo, son escasos.

En el momento actual, el sistema capitalista, luego de tantos años de existencia, se encuentra inmerso en su crisis más profunda. La agudización progresiva de las desigualdades ha dado lugar a que la pobreza en el mundo no solamente no haya disminuido, sino que aumente, haciéndose "endémica" para la inmensa mayoría de los habitantes del planeta.

*"La pobreza se expande y se contrae, y su definición varía según las exigencias del momento, incluyendo los intereses de quienes la formulan y de quienes efectúan los recuentos. La noción de pobreza es, por encima de todo lo demás, un concepto comparativo que se refiere a una cualidad relativa. [...] Como cualidad, empero, la condición de ser pobre posee una significación central: la esencia de la pobreza es la desigualdad".<sup>2</sup>*

Por lo tanto, el camino para la superación de la pobreza pasa, inevitablemente, por la superación de las desigualdades.

A lo largo del tiempo, la sociedad se ocupó de diferentes modos de atender la pobreza, a través de distintos tipos de acciones. Pero cuando estas acciones se organizan respondiendo a lineamientos elaborados desde el Estado, a partir de una perspectiva macrosocial, nos encontramos en presencia de políticas sociales.

Estas políticas buscan responder el problema de las desigualdades,

fundamentalmente desde la perspectiva de la distribución de bienes y servicios, pero por circunscribirse al área "social", dejan de lado, sin modificarla, la desigualdad básica existente en las relaciones de producción, la cual, expresándose en la dominación, condiciona todas las relaciones sociales. Las políticas sociales se referirán así a las desigualdades visibles bajo la forma de carencias de determinados bienes y servicios.

La elaboración de políticas sociales es, entonces, la respuesta que el Estado ha formulado para abordar los efectos deshumanizadores de la política económica.

Aquel mecanismo que permitió separar lo económico y lo social como categorías diferentes de análisis, se mantiene a la hora de elaborar políticas, y lo "social" será considerado como área de problemas "en sí", independientemente de la política económica que le dio origen, e inclusive contribuyendo a enmascararla.

## **Políticas sociales, políticas de desarrollo. Diferentes aproximaciones al problema de las necesidades humanas**

Las políticas sociales pueden ubicarse, por tanto, como una determinada respuesta a las desigualdades sociales y a la pobreza —respuesta elaborada desde el Estado y básicamente referida a la distribución de bienes y servicios— Pero en esa misma respuesta concreta a la pobreza es posible descubrir una visión teórica subyacente de las necesidades humanas y del modo —la cualidad de las relaciones sociales— que hace posible su satisfacción.

a) En primer término, y en coherencia con el modo de percibir el mundo que venimos analizando, las necesidades humanas son consideradas como carencias o como deficiencias. El ser humano percibe la necesidad de "algo" cuando carece de ello y experimenta entonces una tensión que lo dinamiza hacia su obtención. Una vez que lo logra, la sensación de necesidad y la tensión desaparecen, lográndose un estado de reposo. Pero *"concebir las necesidades tan sólo como carencia, implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de 'falta de algo'".*<sup>3</sup>

Esto que se formula a nivel individual es asumido por algunas aproximaciones de la psicología social. Trasladando la imagen del organismo humano a

la sociedad en su conjunto, la existencia de sectores "carenciados" —es decir, cuyas necesidades no son satisfechas— provoca tensiones y genera movimientos que son esencialmente portadores de conflicto. Es necesario entonces proveer a esos sectores de los bienes mínimos necesarios para mantener el equilibrio social.

Vemos entonces como al asumir una determinada definición de necesidades humanas, estamos definiendo de hecho un modo determinado para su satisfacción. Si partimos de considerarlas como la carencia de algo, estaremos presuponiendo que su satisfacción se realiza una vez obtenido ese "algo", es decir, un objeto determinado. Asimismo, podremos elaborar una enumeración que determine cuáles son las necesidades humanas fundamentales, como también una escala para medir su satisfacción. La aproximación al problema será entonces esencialmente cuantitativa, y carecerá de relevancia la calidad de las relaciones humanas que mediatizan la obtención de ese objeto.

En esta línea de pensamiento se ubica una teoría clásica del desarrollo y las políticas sociales elaborada conforme a una idea de bienestar social referida fundamentalmente a la posesión de bienes. Es así como las políticas sociales elaboradas por el Estado capitalista y benefactor, buscan dar respuesta a determinadas necesidades insatisfechas y consideradas como más acuciantes, a través de determinados mecanismos de distribución social de aquellos bienes que se consideran necesarios en un determinado momento y lugar. No se tiene en cuenta el hecho de que en definitiva es la política económica la causa última de las desigualdades. Los sectores "carenciados" serán generalmente considerados en su calidad de individuos aislados, meros receptores de esos bienes.

Asimismo, las políticas sociales son elaboradas parcelando nuevamente, pero ahora desde la lectura que se hace de las necesidades —trabajo, salud, vivienda, educación, seguridad social...— y su instrumentación será también sectorializada. El Estado asignará cada política a un ministerio diferente, que a su vez habrá creado instituciones especializadas en su seno. Una vez más, aquella parcelación inicial y no inocente de la realidad, entre lo económico y lo social, se traslada a la definición de políticas sociales y también al modo como se planifica su instrumentación.

b) Pero esta lectura en cierto modo mecanicista de las necesidades humanas no es la única posible. Existen otras aproximaciones teóricas que, a lo largo de la historia, han buscado elaborar conocimiento desde la totalidad humana, resistiendo la tendencia a la parcelación de las ciencias clásicas e intentando, precisamente, hacer problema de las interrelaciones dialécticas que constituyen esa totalidad y que, como veremos, dan lugar a otro tipo de propuestas de desarrollo.

Desde esta perspectiva, las necesidades no son solamente vacíos a

llenar, carencias de algo, sino que se busca comprenderlas desde la actividad —técnica y social— que el hombre realiza para su satisfacción. Ubicándose en esta postura, Max Neef —un economista— nos dice:

*"En la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto. Así entendidas las necesidades, —como carencia y potencia— resulta impropio hablar de necesidades que se 'satisfacen' o que se 'colman'. En cuanto revelan un proceso dialéctico, constituyen un movimiento incesante. De allí que quizás sea más apropiado hablar de vivir y realizar las necesidades, y de vivirlas y realizarlas de manera continua y renovada".<sup>4</sup>*

A través de esta perspectiva, Max Neef recoge los aportes teóricos de Marx y de Maslow, donde el modo por el cual las necesidades se satisfacen ocupa un lugar fundamental, dando lugar a la generación de culturas diferentes. Como hemos dicho, la cultura es producto de las relaciones sociales y expresa la visión que cada grupo social tiene de sí mismo y de la sociedad toda, comprendiendo, obviamente, el modo de satisfacción de sus necesidades.

Este autor introduce el concepto de "satisfactor", que estará referido a todas las formas ("*de ser, tener, hacer o estar*") que contribuyan a la actualización de las necesidades. Afirma que los satisfactores están condicionados económica, social y culturalmente, y elabora una taxonomía de necesidades humanas "para" el desarrollo donde define: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Necesidades cuya satisfacción no será medible en términos de cantidad, sino fundamentalmente de calidad.

*"Las necesidades humanas fundamentales son atributos esenciales que se relacionan con la evolución; los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras; y los bienes económicos son objetos que se relacionan con coyunturas".<sup>5</sup>*

Es entonces, a partir de una visión que intenta ser totalizadora de las relaciones del hombre con su ambiente para la satisfacción de sus necesidades, que surgen las teorías del desarrollo que buscan realizarse a nivel local-territorial, generando transformaciones en la vida cotidiana de las personas y de las comunidades donde estas se insertan.

# La instrumentación de las políticas sociales. Metodología de intervención social

## Una primera aproximación

El Servicio Social ha tenido siempre entre sus objetivos la prevención de aquellos problemas relacionados con la interacción social. En este sentido dice Kisnerman:

*"Su acción va a la eliminación, control y persecución de los factores que tienden a crear o a agravar los problemas o las causas de su recurrencia. Implica investigación, en tanto requiere analizar los hechos conectados con el problema, determinar áreas de ataque y técnicas de estrategia, identificar vacíos en los sistemas de servicios y establecer medidas de control. En este nuevo enfoque está el reto que hoy debe obligar al Servicio Social, para poder participar en los procesos de formulación de política social, planificación y ejecución del desarrollo".<sup>6</sup>*

Sin embargo, desde la especificidad que lo caracteriza —es decir, desde la intervención metodológica en una práctica transformadora de relaciones sociales— el Servicio Social, ha actuado tradicionalmente a nivel microsocioal, ejecutando políticas sociales definidas a nivel macro y en cuya elaboración ha tenido muy pocas o nulas posibilidades de participar. El rol que ha debido asumir en las instituciones de bienestar social ha sido el de agente directo de dichas políticas, razón por la cual ha experimentado en carne propia la enorme distancia que separa los postulados generales de una política sectorial y las posibilidades de lograr transformaciones en la vida cotidiana de las personas concretas que acuden a las oficinas de Servicio Social de dichas instituciones.

Instrumentar políticas sociales en cualquiera de las áreas de necesidad definidas implica producir cambios en los hábitos, en el modo de vida de las personas, en su cultura. En una cultura que, como vimos, siendo producto de un determinado modo de producir la subsistencia, adquiere un carácter legitimador de la totalidad de la vida. Porque una instrumentación de políticas sociales que realmente posibilitara la recuperación de los efectos deshumanizantes producidos como consecuencia de la imposibilidad de realizar sus necesidades a través de relaciones sociales igualitarias, requeriría no sólo de la distribución de bienes, sino de la realización de transformaciones a nivel de la cultura. Y creemos que el camino para modificar la cultura consiste en modificar las condiciones que la hacen posible. Esto se traduce metodológicamente en una práctica pedagógica donde el eje de problematización consiste, precisamente, en hacer tema del



modo como normalmente no podemos percibirnos, reproduciendo relaciones de desigualdad aunque a nivel del discurso podamos declarar nuestra voluntad de cambio.

En el marco de las instituciones del Estado, donde habitualmente son ejecutadas las políticas sociales definidas a nivel macro, resulta obviamente muy difícil, cuando no imposible, la realización de estos procesos. Por ello, cuando hablamos de tarea educativa del asistente social debemos circunscribir los objetivos a colaborar a la capacitación del usuario o beneficiario —y en algunos casos del equipo técnico— para un mejor aprovechamiento —o una mejor instrumentación— del recurso. Pero en definitiva la relación de desigualdad no se modifica por este medio. Las propias instituciones, condicionadas también históricamente a reproducir la desigualdad, terminan siendo obstáculo para el cambio, en lugar de instrumentos para él.

El profesional de Servicio Social, por ocupar un lugar de protagonismo en la acción social, tiene una comprensión elaborada desde la práctica de campo, tanto de los niveles de deterioro que son producto de la insatisfacción de necesidades básicas, como de las potencialidades desde las cuales es posible desencadenar los procesos de recuperación humana. Podría entonces ocupar un lugar a la hora de la elaboración de las políticas sociales que luego debería instrumentar, pero son generalmente los políticos —o, más recientemente, los administradores—, quienes, desde una perspectiva generalmente técnico-instrumental, se ocuparán de su formulación. Nuevamente encontramos aquí niveles importantes de escisión entre teoría y práctica, entre quienes piensan y quienes ejecutan, y también entre el nivel macrosocial y los niveles micro.

No está de más decir que detrás de esta concepción de políticas sociales es necesaria siempre la existencia de un Estado capitalista que haga posible su instrumentación, solventándolas adecuadamente. En los distintos momentos históricos, los diversos tipos de Estado han generado desarrollos diferentes de las políticas sociales, cuyo conjunto constituye una política social característica.

## **Una nueva perspectiva**

Es así como en el momento actual la crisis mundial del capitalismo y la forma particular que esta asume en América Latina han hecho tambalear la forma clásica de instrumentación de políticas sociales desde un Estado de Bienestar que, obviamente, también ha entrado en crisis.

En los últimos diez años las dictaduras latinoamericanas han debido dar lugar a la instauración de nuevas democracias. Pero creemos importante

señalar que durante aquel largo período de sociedad cerrada que vivimos, donde el sector público se caracterizó por la ineficacia y no existían posibilidades de participación política, se produjo un fortalecimiento de entidades privadas que tendieron a canalizar la irreprimible necesidad de participación social.

Aprovechando las brechas que las dictaduras no pudieron controlar, la sociedad civil comenzó a generar formas de organización social que no existían anteriormente. Vehiculizando la satisfacción de necesidades básicas que el Estado autoritario sólo había agudizado y que además era incapaz de atender, fueron surgiendo en la década del ochenta nuevas organizaciones, generalmente con asiento territorial. Aparecen así infinidad de merenderos, bolsas de trabajo, clubes de compras, microemprendimientos productivos, orientados organizaciones no gubernamentales, que buscaron dar una respuesta innovadora a problemas que, según lo demostrado por la experiencia, no podían ser resueltos desde una perspectiva tradicional.

La Educación Popular jugó aquí un rol fundamental. Los agentes sociales —ya no solamente asistentes o trabajadores sociales, sino todos aquellos que dirigieron sus prácticas a los sectores populares— coincidieron en la necesidad de la educación como forma de posibilitar efectivamente nuevas formas de relación social. Surgidas en el seno mismo de las dictaduras, pero buscando generar relaciones igualitarias, desde una perspectiva siempre transformadora e inspirada muchas veces en visiones cristianas, estas experiencias fueron el ámbito privilegiado para las prácticas de Educación Popular.

Con la llegada de las democracias se abre nuevamente la posibilidad de participación a nivel político; las organizaciones sociales con asentamiento territorial que habían surgido en la dictadura no desaparecen, aunque deban reubicarse en el nuevo contexto. Concomitantemente, el Estado, respondiendo a una propuesta neoliberal, tiende a descentralizarse como forma de enfrentar su propia crisis, para lo cual necesita de la existencia de interlocutores y actores válidos en la sociedad civil.

## **El Desarrollo Local como alternativa**

Las primeras aproximaciones a la elaboración de propuestas de Desarrollo Local tienen lugar a partir del desafío de producir la satisfacción de las necesidades de un modo alternativo —no ya desde la mera distribución de bienes, sino desde una perspectiva de totalizadora que abarque los aspectos productivos y permita la realización de cambios en las relaciones sociales y en

el modo de percibir la realidad—.

Volviendo a la perspectiva inicial de las necesidades humanas, ellas encuentran bajo esta perspectiva su realización a lo largo de todo el proceso de desarrollo, pues su satisfacción no es el objetivo del mismo, sino su energía dinamizadora. El modo de abordarlas hace posible que se desencadene un proceso por el cual nuevas necesidades van surgiendo progresivamente a la conciencia, permitiendo la recuperación de dimensiones humanas que estaban ocultas como consecuencia de aquel ocultamiento inicial de la desigualdad en las relaciones de producción.

Creemos que en esta aproximación aparece como posible (y de hecho lo hemos verificado en la práctica) asumir un rol de intervención en la realidad microsocia, y que éste se extienda más allá de los sectores involucrados directamente en nuestro trabajo, posibilitando cambios en sus condiciones de existencia.

Las políticas sociales, como hemos visto, son definidas a nivel macrosocia, y las personas o grupos sociales "carenciados" son sus destinatarios pasivos. Asimismo, pudimos analizar como su definición cumple con la función de enmascarar la causa última de aquella pobreza a la que buscan hacer frente, pues ésta se sitúa en otro ámbito, en el ámbito de lo económico. Para ello sabemos de la formulación de una determinada política económica, definida también a nivel macro y basada en relaciones de intercambio, que está lejos de modificarse.

Muy otra es la forma de abordar las necesidades en una aproximación autogestionaria, que está en la base de perspectiva del Desarrollo Local, donde todos los sujetos involucrados y todas sus relaciones serán objeto de transformación.

Para caracterizar sucintamente lo local diremos que, como es obvio, está referido un espacio geográfico o territorial donde grupos de personas organizan de una forma determinada su vida cotidiana en los aspectos económicos, sociales y culturales. Esto implica la existencia de una cierta identidad compartida, componente esencial para que sea posible pensar en un proceso de desarrollo a través del máximo aprovechamiento de los recursos de que disponen. El desarrollo así concebido supone la articulación de todos los esfuerzos existentes en el área a través de un **proyecto** local en el cual estarán comprometidos los actores locales, las organizaciones no gubernamentales y el Estado.

*"La autogestión presagia la súbita oleada de un proceso que se difundirá por toda la sociedad. Sería erróneo limitar este proceso al manejo de los asuntos económicos (empresas, ramas de la industria, etc. La autogestión implica una pedagogía social. Presupone una nueva práctica social en*

*todos los niveles y etapas. Este proceso entraña la destrucción de la burocracia y de la dirección estatal centralizada y la creación en la base —de la sociedad— de una compleja red de cuerpos activos. Su práctica y su teoría modifican el concepto clásico de democracia representativa. Los numerosos intereses de la base deben estar presentes y no sólo 'representados' por delegados ajenos a la base. La participación y autogestión eficaz no pueden ser separados de un 'sistema' de democracia directa que se asemeja más a un movimiento continuo y permanentemente renovado, que extrae de sí mismo sus capacidades organizacionales, que a un sistema 'formal'. Las relaciones cambian en todos los niveles. Las antiguas relaciones entre individuos activos y pasivos, entre gobernantes y gobernados, entre decisiones y frustraciones, entre sujetos y objetos, todas ellas desaparecen".<sup>7</sup>*

Esta propuesta de organización social con aspiraciones tan amplias en cuanto a las dimensiones que abarca, presenta alternativas que encontramos actualmente retomadas en experiencias y propuestas de Desarrollo Local. En ellas es posible vislumbrar que las relaciones entre el Estado y los sectores populares pueden adquirir una significación cualitativamente distinta, pues de ellos se espera que asuman un rol de actores sociales, es decir, de sujetos activos de su propio desarrollo. Tienen así la posibilidad de salir del lugar pasivo que les estaba designado y pasan a ser protagonistas de los nuevos procesos mediante los cuales la satisfacción de sus necesidades adquiriría una nueva forma que podría dar lugar a una redefinición de las políticas sociales o, al menos, de su instrumentación.

El Desarrollo Local tendría como finalidad última la transformación de la globalidad de las relaciones humanas en la búsqueda de superar la desigualdad mediante una realización progresiva de la simetría. Pero sabemos que esto no sucederá espontáneamente, sino que será necesaria una práctica específicamente pedagógica que posibilite el descubrimiento del modo profundo en que todos hemos sido afectados por el condicionamiento de la dominación. Solamente en la medida en que poniendo determinadas condiciones metodológicas podamos hacer visible esa realidad, estaremos haciendo posible el surgimiento de actores locales que, sobre la base de relaciones cualitativamente diferentes, irán haciendo posible el surgimiento de un verdadero proceso de desarrollo.

Así concebida, la Educación Popular constituye, por lo tanto, la metodología adecuada para que el Desarrollo Local pueda llegar a ser una alternativa para la satisfacción de necesidades de los sectores populares. Los trabajadores sociales podemos encontrar en su práctica un campo de acción privilegiado para colaborar a la transformación de las relaciones humanas, haciéndolas progresivamente más igualitarias, y por lo tanto avanzando en el camino hacia una efectiva superación de la pobreza.

## Resumen

*El artículo analiza las políticas sociales desde la perspectiva de las necesidades humanas. En la primera parte ubica conceptualmente el campo de las políticas sociales en relación con la política económica. Posteriormente plantea dos formas de abordar el tema de las necesidades humanas, que definen sendos modelos de desarrollo. En la tercera parte se detiene en la instrumentación de las políticas sociales correspondiente a cada una de las alternativas presentadas, las cuales generan, a su vez, diferentes metodologías de intervención social. Por último, presenta la propuesta del Desarrollo Local como una alternativa para enfocar la satisfacción de las necesidades desde una perspectiva de totalizadora.*

## Notas

- <sup>1</sup> P. Berger, y T. Luckmann: *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968, p. 72.
- <sup>2</sup> Charles Valentine: *La cultura de la pobreza*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968, p. 72.
- <sup>3</sup> Max Neef y otros: "Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro", en *Development Dialogue*, número especial, 1986.
- <sup>4</sup> Ibidem.
- <sup>5</sup> Ibidem.
- <sup>6</sup> Natalio Kisnerman: *Servicio Social de grupo*, Buenos Aires, Humanitas, 1971.
- <sup>7</sup> H. Lefebvre, citado por Bruce Brown: *Marx, Freud y la crítica de la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.