

## PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

LUIS SÁNCHEZ AGESTA,  
Universidad de Madrid,  
España

### 1. *Los objetivos generales del desarrollo social*

La antítesis desarrollo económico-desarrollo social podría enunciarse en una primera aproximación como antítesis: crecimiento económico *versus* justa satisfacción de las necesidades. Y en último término entre producción y distribución de los bienes producidos.

Como una primera delimitación del problema bastará decir que la óptica del desarrollo social no se interesa tanto por la renta *per cápita*, concebida como un promedio estadístico, como por la distribución efectiva de esa renta y por aquellos sectores, grupos o individuos, que están en un nivel inferior a ese promedio. No se trata tanto de saber si un país ha conseguido una renta *per cápita* de mil dólares, como cuántos miembros de la población activa tienen efectivamente esa renta, o si algunos o muchos de ellos están en niveles superiores, a costa, como es natural en un promedio, de la renta inferior de otros muchos o pocos.

En el orden práctico, esta norma impone la necesidad de conocer la distribución de la *renta per cápita* entre sectores, categorías económicas y entidades territoriales. Desde el punto de vista social es más importante que conocer los nuevos niveles de renta nacional, el crecimiento comparativo de esa renta entre dos provincias, o la distribución del producto y la renta entre la agricultura, la industria y los servicios, o entre los salarios y los beneficios.

Esta primera observación sitúa ya el problema en la línea de aquella igualdad de condiciones y de satisfacción de necesidades que Tocqueville enunciaba como principio de la democracia. El desarrollo social supone conocer también la calidad humana de los bienes producidos en relación con unos cuadros o indicadores sociales de "humanidad": salud, desahogo de la vivienda, instrucción y educación, seguridad frente a los riesgos naturales y sociales, libertad para las creencias y para las ideas, medios de comunicación, cultura, ocio y recreo. En suma, lo que llamaríamos *calidad de vida*, como conjunto de condiciones sociales que permiten el desenvolvimiento de la persona. Así, la "calidad de vida" deja de ser un *slogan* político, para pasar a tener un contenido positivo que marca un contraste cualitativo con la mera noción cuantitativa de crecimiento.

La idea de un desarrollo social supone aún un contenido más profundo. No es sólo una medida de esfuerzos y recompensas, de acuerdo con la idea comúnmente aceptada de una justicia social distributiva. Ni siquiera un rasero común de igualdad en las oportunidades para satisfacer las necesidades de todos y cada uno. Es también la idea de una solidaridad que crea un espíritu de cooperación y de ayuda en favor, no sólo de los que carecen de bienes, sino también de los menos hábiles, e incluso de los que nada producen, porque no tienen o han perdido la capacidad para producir, esto es, de los inválidos, los niños o los ancianos. Y cuando esta idea se proyecta en el ámbito de toda la humanidad, se refiere a aquellos pueblos menos desarrollados que por sus recursos humanos o naturales no pueden valerse por sí mismos para elevarse al nivel actual de la civilización.

La idea del desarrollo social está, pues, adscrita a una serie de valores, que suponen una rectificación o un complemento de la mera idea de desarrollo económico como "crecimiento". En primer lugar destaca el valor de la igualdad en la satisfacción potencial de las necesidades. Después la idea de "humanidad" o calidad de vida como desarrollo de la persona o como conjunto de condiciones para el desarrollo integral de la persona. Finalmente, el principio de solidaridad como impulso de cooperación y ayuda entre los miembros de una comunidad política y, en última instancia, en el ámbito de todos los pueblos.

Este planteamiento sitúa el problema en el plano de las misiones de una autoridad como tema de una ciencia política aplicada. El poder público debe atender a las necesidades de los miembros de una sociedad. Recibe y analiza las demandas explícitas, investiga las necesidades latentes, y da una respuesta con su acción política, jurídica y administrativa a esas necesidades. Y al satisfacerlas atiende al interés, el bien público o el bien común; ya creando bienes que son un patrimonio de todos (una red de carreteras, una organización de los tribunales), ya estableciendo el orden en que se desenvuelve la iniciativa privada y el goce privado de los bienes (como normas que regulan y protegen la libertad y el orden público jurídico), ya atendiendo a establecer las condiciones para la libre comunicación de los bienes comunicables (cultura), o para el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana de todos y cada uno (educación, libertad, participación). Y ordena esta actividad con un criterio que dé a todos y cada uno, lo que es necesario para su subsistencia y lo que corresponde a su esfuerzo en pro de la comunidad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A partir de la obra: A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan, 1920, se discute si el bienestar es el contenido del bien de un ente social, o se refiere, al bien de cada uno de los individuos que componen esa comunidad. La solución propuesta en el modelo de que partimos que responde a un análisis del bien común, refiere el bienestar *al hombre en la sociedad o a la sociedad como un conjunto ordenado de seres humanos*, que comprende elementos objetivos (el orden, la comunicación, los bienes patrimoniales que aprovechan a todos) y personales (condiciones que facilitan el desarrollo de la persona). Un resumen de la historia de esa polémica puede verse en W. J. M. Mackenzie,

El poder público al servicio de esa idea del desarrollo de la persona, en un orden libre, con su patrimonio de servicios comunes, tiene que examinar las demandas explícitas o latentes y hacer un balance de las carencias. Especialmente de aquellas que significan una *desviación* de un promedio y, por consiguiente, una marginación, para definir en función de esas carencias las prioridades que han de ser atendidas por la gestión del poder público. El desarrollo, como una acción política planeada, se convierte entonces en una acción más compleja que ha de ponderar junto al crecimiento, una relativa igualdad en la satisfacción de las necesidades, la calidad de la vida humana que esa satisfacción puede producir y las obligaciones que derivan de una solidaridad cuya gestión se asume por la autoridad pública.

Esta ponderación no puede concebirse como una simple operación intelectual de equipos de técnicos (psicólogos, sociólogos, economistas, juristas, analistas políticos), sino como un debate público, abierto y consciente, que esos expertos pueden ilustrar, y sobre todo, hacer eficaz, imaginando los instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos propuestos. La idea de una participación está íntimamente vinculada a esta concepción del desarrollo. Sin esa participación, el desarrollo es concebido como una actuación de tecnócratas sin control, o como una decisión autoritaria que es proclive a la presión de grupos, que poseen el monopolio de la experiencia y pueden, quizá, comparar el saber de los expertos.

## 2. La atención al niño y a las carencias individuales

El desarrollo social supone, pues, en términos generales, no sólo una suficiencia de las necesidades humanas, sino también un equilibrio de situaciones, que no establezca desigualdades irritantes entre los hombres que conviven. Como el desarrollo económico, el desarrollo social es un proyecto de *futuro*, con una estrategia, cuyas previsiones se desenvuelven en decisiones complejas que producen efectos acumulativos en el tiempo.

Por eso se proyecta con una previsión de futuro que ha de ser más prolongada que la del mero crecimiento económico, procurando incluso comprender las nuevas condiciones de vida en un plazo de diez, veinte o treinta años. Desde los años setentas se calcula para 1980, o para 1990, o incluso para el año 2000.

Este año 2000 se ha convertido en una especie de cota mágica de todos los estudios de prospectiva, quizá, por esa inevitable tendencia a dar un trato de favor a los números redondos que cortan un siglo. Pero hay una razón más profunda. Treinta años es el plazo de dos generaciones. Esto quiere decir que no se atiende sólo a las condiciones en que va a desenvolverse la vida de la próxima generación, sino que se está pensando más allá. El que

*Política y ciencia social*, trad. esp. Aguilar, 1972, pp. 129-144. Sobre el bien común véase L. Sánchez Agesta, *Principios cristianos del orden político*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

se prevea a largo plazo sugiere muchas consideraciones; pero, sobre todo, destaca la importancia de un factor sobre el que claramente podemos hacer previsiones y tomar medidas para que esas previsiones sean más probables. Ese factor es el hombre. Los niños que hoy tienen 5 años estarán alrededor de los 35 en ese giro del siglo. Esto es, en la época vital de mayor madurez biológica e intelectual y de más fácil capacidad de creación.

De todo ello se deriva una importante consecuencia. De todos los factores que pueden dar sorpresas en el año 2000, hay uno que está, hasta cierto punto, en nuestras manos. Ese factor es el niño al que podemos educar y dar las capacidades necesarias para enfrentarse con ese mundo. Es cierto que los hombres reaccionan de formas muy distintas a la educación que reciben. Pero también lo es que la educación que se recibe entre los 5 y los 16 años es un sedimento básico de la futura personalidad. La educación es un elemento primario de esa calidad humana que exigimos al desarrollo.

Esta reflexión va encaminada a destacar la necesidad patente, que constituye un tópico de la sociedad contemporánea, de educar estas nuevas generaciones con la flexibilidad, la capacidad de adaptación y la originalidad personal necesaria para enfrentarse con situaciones que sólo de una manera muy hipotética podemos imaginar. La educación es, pues, uno de los objetivos prioritarios de un desarrollo social. Es más, a largo plazo los gastos de educación son una inversión positiva en una mayor potencialidad humana, que ha de repercutir en el mismo desarrollo económico. Sobre todo si la educación es, como debe ser, una elevación y desarrollo de las capacidades humanas, que permita a esos niños adaptarse a las nuevas situaciones y las innovaciones tecnológicas de una sociedad en cambio.

Tan importante como la calidad de la educación, es conocer las agencias que la imparten, y para bien o para mal, la familia es la gran educadora. Tan importante como las escuelas es la responsabilidad de la familia en la formación de esas generaciones futuras. Esta nueva sociedad del año 2000 será pues, en gran parte, lo que sea la escuela y la familia de hoy o mañana. La familia como hogar, esto es, como unidad de convivencia y cooperación y consumo es la unidad básica del desarrollo social. Y entendiéndolo así en casi todos los países occidentales existen servicios, a veces con el rango de ministerio, para ayudar a la familia en el cumplimiento de sus responsabilidades. Y la política de vivienda en cuanto la vivienda es el soporte físico de un hogar, pasa a primer plano en una política de desarrollo social.

Educación, familia y vivienda son el núcleo central de aquellas necesidades sociales cuya satisfacción se proyecta sobre el niño y repercute en una verdadera creación de un futuro mejor por la calidad humana de las nuevas generaciones.

El desarrollo social en ese primer escalón humano tiene también que proponerse la atención al impedido, al anciano y, en general, a todos aquellos seres humanos que por defectos físicos o mentales o por razón de edad, no pueden atender a sus necesidades por sí mismos. Y a las situaciones de

marginación o pobreza que derivan de enfermedades, accidente, orfandad y otra cualquier causa, que no es imputable al individuo y que representa una tara o deficiencia social. Junto al respeto a la persona, se pondera en este caso la solidaridad, con un valor preeminente.

### 3. *La familia como unidad de medida de las necesidades*

Desde un punto de vista político-práctico, el problema más importante es establecer una escala de las necesidades humanas, tanto biológicas como culturales, que constituyen los niveles de vida que es necesario asegurar al hombre. Por la necesidad de operar con entidades reales, debemos pasar del individuo (que salvo el caso excepcional de célibe es una abstracción) a la familia como un grupo menor que constituye, de acuerdo con una metáfora tópica y afortunada, la célula de la sociedad.

El problema es doble. Por una parte tenemos que fijar la unidad en que esas necesidades se miden, esto es, tenemos que determinar el sujeto que padece las carestías que hemos de suprimir; por otra, hemos de atender a precisar y medir las necesidades que han de ser satisfechas.

El primer problema (quién es el sujeto de esas necesidades) parece, a primera vista, resuelto. La calidad de vida hace referencia al hombre como ser viviente. Pero “el hombre” o el ser humano, no es una abstracción en la vida social. Los seres humanos comparten su vida, por razones biológicas, emocionales o culturales, con otros hombres en el seno del grupo social más reducido, más natural, y por ello mismo más universal: la familia. Desde Aristóteles hasta nuestros días la familia se destaca como un centro de la vida espiritual y económica, que se manifiesta como la unidad media menor de consumo, esto es, de satisfacción de necesidades. Es cierto que más acá de la familia podemos hallar el individuo aislado, y más allá otros grupos profesionales o territoriales, pero sin el carácter universal, de atención múltiple a necesidades biológicas, materiales, culturales y espirituales que la familia atiende.

Escogeremos, pues, la familia como unidad de medida de las necesidades, con conciencia ciertamente de que más acá y más allá de la familia, o el hogar, hay otros sujetos posibles de necesidades, pero sin ese valor “típico” y central que la familia como sujeto del hogar tiene para fijar las necesidades humanas universales.

Aceptar la familia como primer escalón para medir el nivel de desarrollo social, es sin duda una decisión convencional, pero que corresponde a la lógica misma con que se satisfacen las necesidades humanas. La noción de desarrollo social supone ante todo un equilibrio. Este equilibrio puede medirse entre los pueblos, las regiones o los sectores económicos. Y la última referencia parece que es el hombre. El hombre, sin embargo, no es un ente aislado, sino que normalmente convive en un hogar. Aunque deba tenerse en cuenta la posibilidad del adulto soltero, que vive sin ninguna otra vinculación ni comunidad de vida, este hombre aislado, si no es una abs-

tracción, debe ser el punto cero que comprenda la pareja conyugal y la familia con uno, dos o más hijos, como los primeros escalones positivos de una escala.

La verdadera unidad a los fines de atención de necesidades es la familia, bien constituya una pareja conyugal, o lo que es más común, una relación de padres e hijos, o incluso una vida común de personas vinculadas por lazos de parentesco y afecto. Y por lo que debe prestarse una atención prioritaria al tipo medio de familia compuesto por la pareja conyugal y los hijos es, no sólo porque constituye la unidad-tipo, sino también porque es el tipo de familia en que los ingresos familiares son proporcionados por uno o dos de los cónyuges, mientras que las necesidades que han de atenderse son las de uno, dos o más hijos que no contribuyen, y que están en el momento crítico de formación de su personalidad.<sup>2</sup>

Este hecho, pese a ser un fenómeno patente, constituyó una relativa sorpresa para los hombres que hace 100 años comenzaron a medir las necesidades humanas con el que se llamó entonces salario familiar, que debía atender no sólo a las necesidades del trabajador, sino de las personas que dependían de su trabajo. Lo que hoy tenemos que proclamar como un principio relativamente revolucionario es que esta unidad familiar debe ser el centro del cálculo de las necesidades. Aun más, quizá es necesario construir una escala que desde ese punto cero del adulto o soltero, y sobre las situaciones claramente marginales del anciano, el huérfano, el inválido, etcétera (que había que representar con valores negativos), establezcan las necesidades con incrementos proporcionales en razón del número de miembros de la familia, especialmente aquellos que por su edad están en un periodo de educación y formación. Aquí es donde se enlaza la pura especulación de justicia con el examen más frío y objetivo de la formación de recursos humanos para el futuro. Porque de la educación, de la formación, del clima familiar,

<sup>2</sup>No debe olvidarse que aunque muchos estudios parezcan hoy referirse al hombre, considerado individualmente, basta una lectura atenta para descubrir tras el individuo el grupo familiar. Así, por ejemplo, en el interesante y documentado estudio de Demetrio Casado: *Introducción a la sociología de la pobreza*, Euramérica, 1971, en el que a veces se distingue individuo y familia, pero normalmente se atiende al grupo familiar. Otras veces el mismo autor se ha enfrentado directamente con la distribución de las rentas familiares. (D. Casado, "Perfiles del hambre", *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid, 1967). Casado define la pobreza como una carencia o penuria material permanente, concepto relativo que está en función de las necesidades básicas con referencia a Maslow, *Motivación y personalidad* (Sagitario, Barcelona, 1963, pp. 85 y ss.) La pobreza es aquel caso en que las necesidades fisiológicas (comida, etcétera) son un fin nunca resuelto y que se convierte en obsesivo, impidiendo incluso percibir otras necesidades más elevadas (prevención y seguridad, amor, autoestima y prestigio, autorrealización). Amando de Miguel, subrayando esa relatividad, define la pobreza como aquella situación social en la que se produce una carencia notable de bienes socialmente valorados y escasos, por debajo de un nivel que se considera socialmente inaceptable. ("La situación social de España. Desarrollo y pobreza", en *Efectos sociales queridos y no queridos en el desarrollo español*. Euramérica, 1968, p. 51.)

del desahogo y cultura en que el niño se forme, dependerá el perfil de la sociedad de mañana.

La preparación de los hombres que han de formar la sociedad desde el punto de vista político, social y económico en el año 1978 o en el año 2000, dependerá del tipo de hogar que se cree hoy como un clima en que el niño desenvuelva sus aspiraciones y capacidades. En este sentido profundo, de la familia de hoy, depende la sociedad de mañana, y el desarrollo social y la misma idea de justicia social necesitan apoyarse sobre el grupo familiar.

Esta transferencia a la familia de la unidad para la determinación del equilibrio inherente al desarrollo social, es una necesidad que deriva no sólo de las consideraciones anteriores, sino de lo que podríamos llamar paradojas de la política social en relación con la familia.<sup>3</sup>

La fuente de todas estas paradojas es muy simple. En muchos países como España y Francia, las atenciones del presupuesto general del Estado se cubren en un 60% a un 70% mediante los impuestos indirectos que recaen sobre el consumo. Los ingresos del cónyuge o cónyuges que soportan los gastos necesarios para atender las necesidades de un grupo familiar, integrado por uno o más hijos, están gravados progresivamente, en proporción directa al número de hijos. El grupo familiar, como una unidad de consumo compleja, paga por impuestos indirectos dos, tres, cuatro, cinco, seis o más veces más impuestos que el contribuyente soltero que sólo ha de atender a su consumo personal.<sup>4</sup>

Así, la primera paradoja es que todos los gastos de política social familiar se basan en un presupuesto cuyos ingresos proceden del grupo familiar, que está gravado, según la dimensión de la familia, en una proporción mayor que los demás contribuyentes.

Lo mismo puede decirse del sistema de seguridad social. Aun teniendo en cuenta que en este caso la contribución al fondo de seguro se individualiza exclusivamente en el cabeza de familia o en su cónyuge si también trabajara, se da la paradoja de que las pensiones por invalidez, o por edad, corresponden precisamente a miembros de la sociedad que no forman parte de la familia, pero que son atendidos con las tasas de seguridad social que paga el grupo familiar.

En suma, un presupuesto que quiere ser instrumento de distribución de la renta produce un efecto inverso, porque el grupo familiar recibe menos servicios de lo que significa su contribución general al gasto público.

Una paradoja especial es consecuencia de aquellas medidas que tienden precisamente a beneficiar la educación de los hijos. La prolongación de la edad escolar que se da en todos los niveles, tanto en enseñanza primaria como en la media y superior, medida que sin duda significa un beneficio

<sup>3</sup> Margaret Winn, *Family Policy*, 2ª ed. rev. Penguin, 1972, en especial, pp. 281 y ss.

<sup>4</sup> Según el *Informe sociológico de Foessa*. Madrid, Euramérica, 1970, el 73% de los matrimonios españoles tienen 2 o más hijos (p. 477), y hay una proporción inversa entre el ahorro familiar y el número de familiares (p. 489).

para aquellos que la reciben, supone de hecho al mismo tiempo un mantenimiento en la dependencia familiar de los escolares. Si a ello se une que esta educación es más costosa cuando es más adecuada, puede ponderarse en qué medida las cargas del grupo familiar quedan afectadas por este indudable progreso social.<sup>5</sup>

Un aspecto distinto lo constituyen el riesgo especial de la familia, que ha sido ya definido en algunos países como catástrofe familiar. La enfermedad prolongada de aquel o aquellos que contribuyen al sostenimiento de la familia, o su muerte, supone un desequilibrio de incalculables consecuencias, sobre todo en lo que se refiere a la formación y a la educación de los hijos. Investigaciones realizadas en varios países han demostrado que este hecho, en las clases obreras, es una de las causas más frecuentes de la delincuencia juvenil.

El espectro de necesidades que cubre la familia que contribuye a formar la personalidad del niño es muy amplio. Desde luego, hay que contar entre ellas la casa-habitación, la alimentación y la educación básica que la familia proporciona en colaboración con la escuela. Pero también deben tenerse en cuenta el vestido, la calefacción, el cuidado de la salud, la formación del gusto, las facilidades de recreo y formación cultural, la higiene, e incluso un sentido de la convivencia aprendido día a día en el contacto con padres, hermanos y familiares. Entre estos bienes y aptitudes que recibe el niño de la familia o del ambiente familiar, hay que contar desde los zapatos y el abrigo que recibe el niño, a los periódicos, revistas o libros que lee, y los hábitos de tolerancia y respeto para convivir.

El poder público puede, sin duda, prestar muchos instrumentos externos de esa formación humana en el grupo familiar. Desde escuelas gratuitas hasta viviendas que den un espacio suficiente a la vida en familia. Sin embargo, el esfuerzo fundamental es realizado directamente por la familia, y para ello la familia necesita algo tan importante y tan trivial como dinero. Las exenciones o compensaciones de impuestos, las becas o ayudas, la política de vivienda, o la gratuidad o limitaciones del costo de los servicios, pueden ser instrumentos, entre otros, de una política familiar. El nivel de vida de una familia que asume esa responsabilidad para el futuro es en fin de cuentas el que da la media del nivel de vida y de la capacidad de futuro de una sociedad. Como se ha dicho alguna vez, hay una minoría de adultos que rebasa escasamente el 20% de la población,<sup>6</sup> sobre cuyas espaldas recae la grave responsabilidad de formar a las nuevas generaciones. De aquí

<sup>5</sup> La Constitución española de 1812 ordenó establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía, y en 1838 se estableció esa enseñanza como obligatoria. En 1857 se fijó la edad de nueve años para esta obligatoriedad, en 1900 se elevó a doce, en 1963 a catorce y, por último, la Ley General de Educación ha regulado la enseñanza G. B. hasta los dieciséis.

<sup>6</sup> En España, sólo un porcentaje ligeramente superior al 50% están casados (téngase en cuenta la elevada cifra de la población superior a la edad del matrimonio que en España es tardía) y un 27% de los matrimonios no tienen hijos, o sólo tienen uno (18%).



esa preocupación y ese cuidado de la familia de los países occidentales. En los organismos de la comunidad económica europea, se ha tomado conciencia de este hecho. La conferencia de seguridad social de 1962, del Mercado Común, llegó a afirmar que la Europa del mañana estará en función de esta atención que se preste a las necesidades familiares de la actual generación. Con ello la idea de justicia social, centrada en la posibilidad de desenvolvimiento de las capacidades humanas en todos y cada uno de los hombres, se transfiere a una entidad más amplia: el grupo familiar.

#### 4. *El contenido del bienestar*

Problema diverso y más complejo es la determinación de *qué necesidades* integran lo que de una manera genérica puede denominarse *bienestar* o "calidad de vida".

Se puede partir de un modelo que enuncie con un carácter empírico, o si se quiere mejor histórico, un cuadro de necesidades. Pero lo que parece cierto es que estas necesidades no se pueden definir con un valor absoluto, si no es con un carácter muy general: subsistencia física, seguridad en las relaciones humanas, oportunidades de desarrollo personal.

Este condicionamiento histórico, que es una indiscutible imprecisión del concepto, nos señala, sin embargo, varios criterios posibles para establecer medidas del bienestar. Éstas no pueden ser absolutas, porque esa determinación de las necesidades no lo es, entre otras razones, porque cambian con el tiempo, a medida que los inventos tecnológicos o sociales establecen nuevas posibilidades de satisfacción de las necesidades humanas. La comunicación humana tiene un primer nivel en la formación del lenguaje oral; la escritura permite esa comunicación en el tiempo, incluso entre ausentes; la imprenta multiplica esa posibilidad de comunicación entre los hombres; el teléfono, el telégrafo, la radiodifusión y la televisión, la grabación del sonido y de la imagen, abren cada día un campo nuevo de posibilidades que parece indefinido para la comunicación humana. ¿Qué duda cabe que las necesidades que hemos de ponderar se extienden a medida que se abren nuevas posibilidades de satisfacerlas? De saber leer y escribir, hemos pasado a necesitar un teléfono, un radio, un televisor, una *cassette*, quizá un televideo.

Las medidas tienen que ser en primer lugar relativas a una situación histórica de progreso tecnológico y social. Este progreso se puede medir en varias dimensiones:

a) En primer lugar en diversas situaciones históricas de un mismo pueblo, comparando datos de satisfacción de necesidades en periodos sucesivos. Por ejemplo, las cifras de alfabetización cada diez o cinco años, o en distintos periodos históricos (el siglo XVIII, el siglo XIX, el siglo XX).

b) O haciendo comparaciones en un mismo tiempo, entre distintos países, para establecer escalas de desarrollo, comparación que puede extenderse al progreso sucesivo con que esos niveles de satisfacción de las necesidades se han desarrollado.

c) En tercer lugar cabe referir las posibilidades históricas de una situación (sin referencia a otros pueblos, ni otros tiempos) con el aprovechamiento real de esas posibilidades por la población de un país determinado. Si existe la posibilidad de la escritura o el teléfono, ¿cuántos participan de ese beneficio? ¿Hasta qué niveles de renta llega esa participación?

d) Por último, en la obligada proyección de atribuir recursos escasos a necesidades crecientes, hemos de atender a aquella satisfacción mínima de necesidades que consideramos compatibles con la dignidad humana (subsistencia en sentido amplio).

Este nivel inferior de la escala es el que se define como límite de la pobreza. La norma para fijar este nivel es examinar el porcentaje de los gastos de alimentación referidos al gasto total de un presupuesto de familia. Como es natural, ese gasto típico es necesario corregirlo de acuerdo con el número de hijos de que cada familia es responsable. Por ejemplo, en Inglaterra este porcentaje es del 26% para un soltero y del 37% para una familia con 4 hijos. Pero atender a la mera subsistencia humana no puede ser en ningún caso el ideal de una política social. En Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos, se ha fijado, junto al concepto de *minimum social*, un segundo nivel que se designa como el *standard* "modesto pero adecuado". Estas cifras cambian de acuerdo con el nivel de desarrollo de las regiones. Así por ejemplo, en España, en 1965 los gastos de alimentación de una familia ascienden al 49% de su presupuesto total, cifra que en Lugo se eleva al 69% y que en Madrid desciende al 39%.<sup>7</sup> Cuanto más alto es este porcentaje más bajo es el nivel de vida, porque es signo de que el presupuesto familiar atiende sólo a las necesidades mínimas de subsistencia.

El problema político-práctico es encontrar una definición operativa de "necesidad". Interpretarla como un "deseo-sentido", esto es, como una demanda expresa de aquellos a quienes afecta, es un criterio *subjetivo*, que ha de tenerse en cuenta, pero que no es suficiente. Estos deseos o carencias sentidas tienen en cierta manera que ser *genéricos*, hasta tal punto que por su extensión e intensidad constituyan un *problema social*. Esta determinación, que está vinculada a problemas de ética social, de movimientos de opinión y, en suma, a apreciaciones temporales y circunstanciales, no permite fijar una regla general. ¿Desde qué edad y en qué niveles de renta deben ser atendidos los ancianos? ¿Qué niños exigen una protección, incluso frente a sus padres? ¿Qué condiciones mínimas de vivienda deben asegurarse a un hogar? Como es natural, cada uno de estos problemas tiene soluciones diversas, en razón de niveles de desarrollo económico, de cultura, de conciencia social y de juicios éticos variables. Hay un *optimum*, en que deseamos o postulamos una máxima satisfacción y un *minimum*, por debajo del cual

<sup>7</sup> La inflación ha deteriorado estas cifras, que referimos a 1965 al solo efecto de comparación. En junio de 1973, según el *Comentario Sociológico de la Confederación Española de Cajas de Ahorro*. Imprenta Seix Barral, 1973, p. 43, esta proporción se ha elevado al 47%.

sentimos una repugnancia ética. Y desde luego los niveles “objetivos” no concuerdan con los “deseos-sentidos” como criterio subjetivo de satisfacción.<sup>8</sup>

Sin duda los niveles objetivos son históricos, esto es, cambiantes en el tiempo, como consecuencia de ideologías políticas, de la ética social y, sobre todo, del mismo desarrollo de los instrumentos que el progreso tecnológico ofrece al hombre. Sólo puede decirse, en general, que los servicios sociales surgen allí donde se reconocen “necesidades sociales” que son expresión de *valores sociales* reconocidos.

Para la fijación de un nivel político operativo debe tenerse en cuenta este complejo de medidas relativas. La distribución *proporcional* de recursos entre las diversas necesidades ha de ponderarse en el *nivel racional* de recursos en relación con las *posibilidades* (progreso técnico y social) de satisfacción de necesidades; éstas a su vez exigen ser medidas en una comparación *sincrónica*, esto es, con los niveles de otros países en un mismo tiempo, y *diacrónica*, esto es, en periodos sucesivos, que marcan una curva de progreso o deterioro.

La presunta antítesis entre un crecimiento económico y un desarrollo social, se nos manifiesta así en una nueva perspectiva de coordinación. Sin duda alguna el desarrollo social implica correcciones del crecimiento económico, pero al mismo tiempo se apoya en él. La satisfacción creciente de necesidades exige un crecimiento paralelo de los recursos. Y en la medida en que esas necesidades son *históricas* y cambian y crecen con las innovaciones técnicas y sociales, exigen en cierta manera un crecimiento continuado de los recursos.

### 5. Los grupos económicos y su autonomía

Sobre la unidad familiar que encuadra al hombre, aparecen los grupos, las categorías y los sectores que tienen intereses comunes o todos los miembros del grupo, o del sector o de la categoría, pero particulares de ese grupo y quizá contrarios con los de los otros grupos, categorías o sectores. Así ocurre con los obreros industriales, agrícolas o de servicios, agrupados o no en sindicatos, con los funcionarios públicos, o con los agricultores. En el nivel de las sociedades desarrolladas de Occidente, este problema tiene un perfil muy peculiar. El poder público encontrará en estos casos normalmente demandas explícitas referentes a horarios y condiciones de trabajo, salarios, remuneraciones y beneficios, que se presentan quizá, a veces, con violencia y en contradicción o conflicto con otros intereses. La política social aparece aquí fundida con la política económica y con problemas de más largo alcance de distribución de la renta o del poder de la comunidad. La acción del poder público es, muchas veces, sólo arbitral, ante la autodefensa de los intereses

<sup>8</sup> En España, por ejemplo, según la *Encuesta de la familia* de 1968. Instituto de Estadística, Madrid, 1968, I, p. 162, el 69% de los cabezas de familia consideran “insuficientes” sus ingresos. Véase para este problema las sugestivas observaciones de J. Warham, *Social Policy in Context*. Batsford, Londres, 1970, pp. 107 y ss.

en conflicto. Las partes cuyos intereses están en contradicción llegan normalmente a un acuerdo a través de fórmulas de negociación colectiva. E incluso, el poder público regula y fomenta esta negociación como una vía consensual y pacífica de resolución de los conflictos; pero este acuerdo no garantiza siempre una distribución justa. La organización de los intereses de la empresa y del trabajo en las sociedades industriales, crea un contrapeso de fuerzas cuyo equilibrio ha de mantener el poder público en nombre de la justicia.

Sólo tratamos de sugerir la compleja problemática de esta proyección del desarrollo social en el ámbito de la planificación. Ésta constituye una de las perspectivas más importantes por la dificultad intrínseca de dirigir, y aun de prever, movimientos económicos, inseparables del bienestar social, que dependen del *poder de negociación y de presión de agencias ajenas* en cierto sentido a la acción política del poder público. La estrategia de persuasión o de disuasión tiene, aquí, un carácter eminentemente arbitral frente a grupos poderosos que defienden intereses colectivos particulares. Quizá la necesidad de abrir nuevos cauces de participación para la planificación, no se sienta en ningún ámbito con tanta fuerza como en esta área en que el equilibrio de intereses contrapuestos se interfiere en la coherencia total de un plan.<sup>9</sup>

La invocación del principio de solidaridad, sólo puede ser fecunda en la medida en que esa solidaridad se ha manifestado previamente en un acuerdo explícito sobre los márgenes de cambio que son previsibles en el plazo de ejecución de un plan. Una *negociación* a escala nacional de las condiciones generales del plan, con representaciones de las empresas y los sindicatos obreros, puede ser el cuadro que fije los límites de las negociaciones colectivas en cada convenio particular.

La acción del poder público está aquí, en primer lugar, vinculada por las normas jurídicas que regulan las relaciones de trabajo, el régimen del mercado o los estatutos administrativos que definen situaciones de derecho. En segundo lugar, por el desplazamiento a los sindicatos y a su capacidad de negociación de las decisiones más importantes. No hay que olvidar que los grupos sindicales con conciencia de esta fuerza y tratando de salvar su autonomía de negociación se han manifestado renuentes, como en la Gran Bretaña, o se han negado simplemente, como en Francia, a participar y, por consiguiente, a comprometer su libertad de negociación en la preparación y discusión del plan.

No debe olvidarse, sin embargo, que los frentes de una política social son muy complejos. Los mismos agricultores y obreros industriales que discuten sus beneficios o salarios son, al mismo tiempo, o pueden ser, beneficiarios de la política familiar o de vivienda, o de la organización de fórmulas de seguridad colectiva, y que una política social de educación tenderá a derramar sus beneficios para establecer una igualdad de oportunidades entre los hijos de quienes perciben salarios o beneficios más bajos. El principio de coherencia de un plan global debe tener en cuenta todos esos factores y

<sup>9</sup> Ver *Droit social*, pp. 4-5, 1972.

conjugarlos recíprocamente, porque el consumo, desde el nivel de subsistencia hasta los planos del recreo y del ocio, está en función de los salarios y los horarios de trabajo y del nivel de los servicios y de los precios. Nos hallamos aquí ante una de esas características coherencias que parecen exigir, si no una planificación global, sí una visión compleja de los problemas socioeconómicos, que obligan a coordinar la política económica y la política social y a realizar compromisos, en un nivel de participación, entre varios objetivos.

Por esa razón hemos partido de la idea de una antítesis entre desarrollo económico y desarrollo social, que podría también definirse como una antítesis entre *crecimiento* y *bienestar*, pero subrayando que ese bienestar hay que referirlo a todos y cada uno de los miembros de la comunidad; porque es natural que el crecimiento económico proporciona un mayor bienestar, por alta que sea la cifra que se dedica a nuevas inversiones, pero el problema típico del desarrollo social es cómo se distribuyen esos incrementos de equipo y de renta.

## 6. *El desarrollo regional*

A la óptica del desarrollo social no le interesa tanto el crecimiento global de la renta *per cápita*, que es un promedio estadístico, como lo que técnicamente se llama su *dispersión*, esto es, la distribución efectiva de esa renta entre quienes tienen un nivel superior a esa renta y quienes tienen un nivel inferior a ese promedio. Recordando esa expresión con que se zahiere a veces a los estadísticos, injustamente porque ellos se preocupan de las dos facetas del problema, no se trata tanto de saber que nos hemos comido un pollo entre dos, sino quién se comió las mejores tajadas y quizá el pollo entero.

Lo importante en este aspecto es deshacer todos los promedios globales en cifras regionales, provinciales o locales y en series temporales. Así es como podremos observar, no sólo la "dispersión", sino los altibajos del cambio. No es necesaria mucha reflexión para entender, por ejemplo, que la renta familiar *per cápita* de algunas provincias españolas como Alava, Barcelona, Guipúzcoa, Santander y Tarragona, duplica la de Almería, Badajoz, Granada, Jaén, Orense y Málaga.

Es un hecho distinto y de mayor gravedad que esa misma proporción de dos a uno, se da en el ritmo con que cada año se distribuyen los incrementos sobre la renta.

Estos fenómenos de desequilibrio local, provincial o regional, se dan en cadena que enlaza múltiples factores que operan en la misma dirección. A una renta menor corresponde un decrecimiento de la población. Los saldos negativos de población que emigra de esas provincias que van a la cola del desarrollo oscilan en el decenio de 1960-1970, entre los 25000 emigrantes malagueños, pongo por cifra moderada, y los 156000 granadinos, que dan

la cifra más alta de esa escala. Como es natural, este hecho se refleja en cifras paralelas positivas de inmigrantes en las otras provincias de alta renta. Las corrientes de emigración corresponden a los índices de atracción de aquellas provincias con renta creciente, que pueden proporcionar un mayor bienestar. La emigración la realizan normalmente los jóvenes y quienes tienen un mayor espíritu de iniciativa, y así se acentúa a su vez ese ritmo decreciente de la renta y puede hacerlo irreversible.

Aún es necesario subrayar un matiz más, que da contenido a ese desarrollo social. No se trata tan sólo de un desarrollo equilibrado, sino de un desarrollo que cree “bienestar”. Ya hemos visto las dificultades teóricas de este concepto. Pero en la práctica pueden crearse instrumentos para apreciar y medir el bienestar. Junto a los indicadores de renta y de población se pone en juego una batería de indicadores sociales de bienestar. Para los que no sean expertos en ciencias sociales, conviene aclarar que la utilidad de estos indicadores es reducir a cifras la satisfacción de necesidades humanas, para dar un sentido práctico a esa expresión que hoy empieza a tener el valor de una palabra mágica: la calidad de vida.

Por ejemplo, los autores del volumen sobre *Desarrollo regional del tercer plan en España*, han examinado diez “variables” del bienestar. Como es sabido, “variable” es una palabra que emplean los sociólogos para indicar cualquier hecho social que es objeto de una medición. Así los famosos cocientes de inteligencia, quieren medir la variable capacidad intelectual. En ese volumen se mide el equipamiento sanitario por el número de hogares con ducha o baño y el número de médicos especialistas por cien mil habitantes; o la educación y la cultura por el porcentaje de cabezas de familia con estudios medios y superiores, la difusión de revistas por 10000 habitantes y el porcentaje de hogares que tienen televisión, ¿Habría que decir que hasta en el televisor duplican las provincias desarrolladas a las que van en el furgón de cola? Incluso Granada y Málaga, dos ciudades universitarias, tienen menos cabezas de familia con estudios medios y superiores que Alava y Tarragona.<sup>10</sup>

Aunque de una manera tosca tenemos así una imagen útil de esas diferencias en la satisfacción de necesidades, no sólo en su media estadística, sino también en su dispersión por la geografía de un país, que nos indica con más profundidad la distribución de “carencias”.

Un matiz distinto es el equilibrio de regiones y, en especial, la política de atención a regiones subdesarrolladas. La definición de una unidad espacial relativamente extensa, que se proyecta como base del desarrollo, tiene una especial importancia. El equipo de una región no puede considerarse sino como la puesta en marcha de una unidad económica compleja que tiene una fisonomía especial dentro del marco nacional. Se trata de estimular iniciativas y recursos que son, por naturaleza, complementarios, y que deben con-

<sup>10</sup> *Tercer Plan de Desarrollo. Desarrollo Regional*, “B. O. del Estado”, 1972, pp. 105 y ss.

jugarse en un esfuerzo conjunto. El problema que presenta la regionalización del desarrollo, debe referirse a la medida en que es necesario promover *dentro de ese mismo espacio* las iniciativas y los esfuerzos necesarios.

Es claro que el estudio de las condiciones económicas y sociales de la región tiene que ser realizado en primer lugar por expertos que definan sus posibilidades. Pero este estudio será baldío si no es objeto de una información y comunicación que haga *participes a los miembros de la región* de los planes y de la acción necesaria para ejecutarlas. El desarrollo regional no es una operación mecánica de acuerdo con unos supuestos científicos realizada *desde fuera*, sino en gran medida una movilización de las fuerzas humanas de iniciativa, gestión y realización de la propia región. El desarrollo económico y social están en gran parte condicionados por la psicología social, que responde a estímulos y sanciones consistentes con los frutos de la cooperación y del esfuerzo. También aquí la idea de participación está íntimamente vinculada a la idea del desarrollo social. Si la empresa de una renovación de vida, de una elevación de la calidad de vida, no está enraizada en la conciencia y en la responsabilidad de los habitantes de una región, la renovación de una infraestructura será una obra perdida.

El desarrollo regional, como consecuencia de este planteamiento, presenta un doble problema.

Por una parte, exige considerar la relación entre lo que pudiéramos definir como intereses locales de la región y los intereses nacionales. En la complejidad de las relaciones en el mundo moderno, no es un problema fácil. El antecedente que puede servir de orientación —aunque también es testimonio de la variedad y sutileza de este tema— es la división de competencias de las estructuras federales. Éstas se rigen por unos cuantos principios muy flexibles. Así, por ejemplo, se atribuye a la competencia de la unión cuanto representa intereses comunes en relación con otros Estados (defensa, relaciones exteriores, fronteras y aduanas), todas aquellas materias que implican relaciones entre los miembros de la federación (moneda, pesas y medidas, comercio, represión del crimen, comunicaciones postales, telefónicas y telegráficas y el nivel común de los transportes y los medios que le están vinculados: ferrocarriles, aviación, carreteras nacionales), y quedan como competencia de los miembros de la unión una gama variable de materias cuyo interés local o regional depende de circunstancias históricas y políticas (relaciones civiles, culturales, algunas formas de administración de justicia, etcétera). La economía y el desarrollo económico era un ámbito que apenas había sido considerado desde el punto de vista del comercio y sus instrumentos, entre los que figuraban los transportes. Es, por consiguiente, un ámbito nuevo que exige nuevas soluciones.

En los tipos de planificación global centralizada, de que es modelo la Unión Soviética, hay una tendencia a absorber en una sola dirección planificadora todos los problemas locales, pese a la complejidad real de su estructura federativa y a su gran extensión territorial con enormes variedades de

geografía económica. La reciente experiencia de Alemania ha mostrado también la necesidad de un tratamiento diverso del federalismo político y de lo que podríamos llamar federalismo económico, e incluso ha motivado una reforma constitucional para hacer posible la realización de un plan económico común a toda Alemania Occidental, dentro de la variedad de las estructuras federales; porque el problema es identificar lo que es necesidad peculiar de las regiones, que puede ser atendida por éstas, y lo que es necesidad que debe elevarse a un plano nacional.

Este planteamiento está íntimamente vinculado con la otra perspectiva a que hacíamos alusión. ¿En qué medida el desarrollo regional debe ser entregado a los propios sujetos de ese desarrollo, esto es, a la población de la región y a sus órganos representativos? Y en su caso, ¿cómo coordinar sus decisiones con las decisiones de los órganos centrales de la planificación nacional del desarrollo? La experiencia francesa muestra una tímida aproximación a este tema. La primera solución al problema de la regionalización del plan fue confiar a los organismos centrales tareas regionales. Sin embargo, poco a poco fueron surgiendo organismos vinculados a la región. Quizá el primer gran paso fue la creación en 1959 del prefecto coordinador y de la conferencia interdepartamental. Aunque no tenían el carácter de autoridades regionales, informaban sobre las prioridades y la localización de las inversiones. En 1964, se crean los prefectos regionales con una mayor autoridad y las comisiones de desarrollo económico regional (CODER), que tienen un carácter representativo y están compuestas por personalidades relevantes de los medios políticos y sociales, designadas por el consejo general, por los sindicatos (1/2) y por expertos (1/4) nombrados por el primer ministro. Desde el V Plan se constituye también una Conferencia Administrativa regional, integrada por los principales funcionarios de los departamentos comprendidos en la región, que intervienen en la distribución de las inversiones regionales.<sup>11</sup>

En líneas generales la competencia de las CODER se traducía en un "informe regional de orientación" presentado con anterioridad al voto de las opciones y una colaboración con la Conferencia Regional para fijar las perspectivas de desarrollo de cada región y determinar las inversiones públicas durante el plazo de desarrollo del plan. Los grandes proyectos de infraestructura, de industrialización, de renovación rural y los programas de equipamiento colectivo, fueron coordinados por los órganos centrales, pero propuestos y vigilados en su ejecución por los órganos regionales.

Después del referéndum de 1969, una ley de julio de 1972 ha dado un nuevo perfil a esta regionalización, sin que se pueda enjuiciar aún el valor de esta nueva estructura.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> P. Bauchet, *La planification française*, ed. de Seuil, 5ª ed. pp. 51 y ss.

<sup>12</sup> J. Bagnenard, "L'Organisation régionale (loi du 5 juillet, 1972)", en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1973, 6, pp. 1405-1437.



## 7. Desafío del desarrollo social

Hagamos una última consideración. ¿Cabe planificar el desarrollo social? Ésta es la pregunta que sobre la experiencia de media docena de planes de desarrollo se hacen los sociólogos franceses. Nadie se atrevería hoy a discutir que la planificación del desarrollo tiene que ser una previsión simultánea del cambio económico y de la evolución social. Entre otras razones, porque los fenómenos económicos están condicionados por hechos sociales y tienen como consecuencia nuevos ajustes de la sociedad; pero una cosa es comprender y aceptar esta ineludible intimidad, y otra, prever y dirigir un desarrollo económico que entrañe al mismo tiempo un verdadero desarrollo social.<sup>13</sup>

Las primeras dificultades son de carácter estrictamente técnico. Los hechos sociales se modifican con gran lentitud y no se acomodan a los plazos medios de cuatro o cinco años de la planificación económica. Un gran hospital, con su equipo de profesores, médicos, enfermeras y servicios técnicos, quizá pueda improvisarse agrupando medios preexistentes. Pero para formar los médicos y el personal sanitario de una red de hospitales a escala nacional es preciso contar al menos con la escolarización de centenares de miles o millones de alumnos, o de la transformación del medio ambiente en ciudades que crecieron desordenadamente por espacio de lustros. La previsión tropieza, además, con la dificultad adicional de contar con hechos como las tasas de fecundidad, la emigración o la estructura y funciones de la familia, que se modifican en decenas de años y en los que se interfieren factores tecnológicos y sociales muy variados.

Otros problemas nacen de las exigencias contradictorias de la satisfacción de necesidades y las inversiones productivas. Los dilemas acero o bienestar, carreteras o educación, o, si se quiere, la medida en que las generaciones presentes van a sacrificar sus necesidades en beneficio de una mayor prosperidad para las generaciones futuras, son decisiones en que las consideraciones sociales y hasta morales preponderan sobre los cálculos puramente económicos.

En los fenómenos sociales hay, además, un elemento imponderable en que juegan los caprichos de la psicología humana. Podemos abrir muchas bibliotecas o museos, pero nunca estaremos seguros de si el público se decidirá a visitarlos. Y hay un clima moral que permite establecer la enseñanza obligatoria y sancionar a los padres que no envían a sus hijos a la escuela; pero se expondría a salir en las páginas de humor de la prensa quien se atreviera a exigir la asistencia obligatoria a museos, exposiciones, conferencias o espectáculos públicos con una intención cultural, o a hacer obligatorios algunos programas de televisión.

<sup>13</sup> *Les implications sociales du développement économique*, P. Universitaires. Paris, 1962.

No menos problemática es la coherencia de algunas relaciones socioeconómicas, como por ejemplo, la coordinación entre un sistema educativo, que rinde sus frutos en plazos de diez a quince años, y las necesidades profesionales de la economía, o incluso los frutos de la enseñanza como instrumento de promoción social y de supresión de las desigualdades sociales.

No hay que olvidar, por último, que uno de los factores más importantes de distribución de la renta, el nivel de los salarios, escapa en gran parte a la previsión económica y, sobre todo, a las medidas de dirección de los procesos de desarrollo. Las demandas de los sindicatos y su presión sobre los convenios colectivos se sustraen no sólo a la previsión, sino al control de los planificadores.

Los planes franceses han intentado una serie de aproximaciones para responder a este desafío, pero los propios planificadores reconocen que se ven obligados a medir con guarismos inexpresivos la excelencia, el bienestar y la justicia: tantos metros para vivienda por persona, tantos alumnos para cada profesor, tantas horas de ocio para cada trabajador, tantas camas por mil habitantes, tantos frigoríficos por una o varias unidades familiares... pero la felicidad humana se resiste a ser medida con números. Y como en el cuento de aquel que buscaba la camisa de un hombre feliz, podremos acabar descubriendo que el hombre feliz no tenía camisa.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Véase para este balance crítico de la planificación francesa el núm. 4-5 de abril-mayo de 1972 de la revista *Droit social*, con estudios, entre otros, de G. Mignot, Grandjeat, Grisson y M. Meri. En España han realizado el mismo análisis crítico del Plan de desarrollo F. Guijarro, A. de Miguel, F. Andrés Orizo, R. Echarren, A. Rull y J. de la Cueva en una obra colectiva, *Efectos sociales, queridos y no queridos en el desarrollo español*, Euramérica, 1968. A. Rull advierte discretamente que no existía en España una teoría social y una información estadística que permitiera hablar de una planificación social y propone que en la planificación económica haya cada vez el mayor número posible de variables extraeconómicas (pp. 123-124).