

Fernando Guerrero*

factores humanos y sociales del desarrollo

La monografía "Factores humanos y sociales del Desarrollo", publicada como Anexo al "Plan de Desarrollo Económico y Social" (1964-1967), representa un intento serio y sistemático de elaborar una panorámica de la estructura social de España; pero pone de manifiesto las lagunas y deficiencias existentes en el campo de nuestra investigación social.

La Comisaría del Plan de Desarrollo ha publicado una monografía sobre «Factores humanos y sociales», como anexo al «Plan de Desarrollo Económico y Social».

Ese trabajo ha sido elaborado por la ponencia de *Localización geográfica de la actividad económica y factores humanos y sociales*, que preside don José María Hernández Sampelayo, con la colaboración de diversas instituciones públicas y privadas, cuyas actividades tienen relación con los temas objeto del estudio de la monografía.

Conviene advertir que en esta monografía no se abordan todos los aspectos sociales del desarrollo o, por lo menos, no todos se estudian exhaustivamente, puesto que hay temas específicamente sociales que son objeto del estudio de otras ponencias y comisiones del Plan, tales como trabajo, enseñanza, sanidad, asistencia social, etc.

En la monografía se estudian los factores humanos y sociales desde la perspectiva sistemática que interesa a la planeación del desarrollo; es decir, desde el punto de vista dinámico de los fenómenos sociales.

Como bien se advierte en la presentación del trabajo, el criterio básico que ha presidido la elaboración del Plan de Desarrollo, por lo menos en la intención de sus autores, ha sido el de la concepción del desarrollo como un proceso indivisible, a la vez económico y social.

Hemos de reconocer, sin embargo, que en el texto publicado del Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967), de una manera explícita, no han tenido demasiado entrada los factores humanos y so-

* Director de la Sociedad de Investigación Económica (S.I.E.), Madrid.

ciales, no porque fuesen excluidos sistemáticamente, ya que esta exclusión era totalmente opuesta a la concepción fundamental de la Comisión, sino más bien porque los aspectos específicamente económicos, por su carácter inmediato y condicionante, tenían un carácter prevalente en la elaboración del Plan. Con esto no queremos decir que no hubiera sido de desear que en el mismo Plan de Desarrollo hubiesen tenido más relieve los aspectos humanos y sociales y se hubiesen programado y previsto más explícitamente todas las consecuencias directas e indirectas que la aplicación de las medidas económicas iban a llevar consigo en este campo.

Por otra parte, los autores del Plan se encontraron con que los estudios económicos, los datos estadísticos que reflejan la realidad macroeconómica de nuestra Patria, aunque todavía insuficientes, y a veces contradictorios, superan con mucho y son más completos y elaborados que los estudios y los datos referentes a la realidad sociológica de nuestro país. Además la urgencia y rapidez con que tuvo que ser elaborado el Plan impidió que su aprobación y promulgación estuviese condicionada al estudio de los factores humanos y sociales.

Pero, sin embargo, este aspecto fue adquiriendo cada vez mayor relieve a medida que se avanzaba en la elaboración del Plan, y a medida que se iba iniciando la aplicación del mismo.

La labor un tanto precipitada de la ponencia, urgida por la premura del tiempo, por la escasez de datos básicos y por el exceso de ocupaciones que gravitaban sobre sus miembros, ha cristalizado, casi en un récord de velocidad, en esta monografía que estamos comentando.

El cuerpo de la monografía ocupa 313 páginas, acompañado de un amplio apéndice estadístico, sumando en conjunto alrededor de las 550 páginas.

CONTENIDO

La monografía se halla dividida en cinco grandes capítulos:

El primero trata de dar una visión de conjunto de los problemas del desarrollo, pero desde el punto de vista de los factores humanos que lo condicionan y de los efectos sociales del mismo; se exponen, además, los objetivos que se pretenden alcanzar y los campos de aplicación de la política social del Plan.

En el capítulo II se hace un estudio de síntesis, pero perfectamente orientado, de la población de España, partiendo de una división del territorio nacional en 10 áreas supraprovinciales; el estudio comprende tres apartados: estructura demográfica, movimientos demográficos y población futura.

El capítulo III, que es el más extenso de los cinco, se halla dedicado al estudio de la integración social, y aparece dividido en los siguientes apartados: nivel de vida; distribución de la renta; grupos, estratos y categorías sociales; efectos psicosociales de la transformación de las categorías sociales rurales en urbanas; las estructuras suburbanas; y la mujer en la estructura social española.

El capítulo IV trata de la «movilidad social», y se divide en varios apartados: movimientos migratorios, movilidad del empleo, difusión social de la propiedad, el movimiento cooperativo y la distribución social del crédito.

El capítulo V y el último trata de «la igualdad social de oportunidades y el acceso a la enseñanza y a la formación profesional», dividido en los siguientes apartados: la igualdad social de oportunidades y el acceso a la enseñanza y a la formación profesional; la igualdad social de oportunidades y el acceso a la cultura general: educación popular, la igualdad social de oportunidades y el acceso a la gestión técnica, empresarial y social.

La monografía resulta, en conjunto, un estudio ciertamente perfeccionable en muchos aspectos, pero bastante completo, dentro de la escasez de datos disponibles, del panorama social de nuestra Patria. Presenta, sobre todo, la ventaja indiscutible de recoger en un solo volumen multitud de datos y de informaciones que aparecían dispersos en diversidad de publicaciones, y que, incluso, algunos de ellos permanecían inéditos.

Además, constituye un primer esbozo de lo que puede ser un estudio técnico y completo de la situación social de España, con visión dinámica, constituyendo una premisa indispensable para la elaboración de una política social del desarrollo con base objetiva y realista.

La monografía aparece en su redacción bastante desigual en los diversos estudios que la componen, como lógica consecuencia de la variedad de autores que han intervenido en su elaboración y también de la amplitud y complejidad de los temas abordados en la misma, algunos de los cuales apenas habían sido objeto en España de un estudio sistemático y científico. Así, junto a temas monográficos muy completos en su tratamiento y elaboración, dentro de la inexcusable brevedad del espacio disponible para los mismos en el conjunto, tales como el tema de la población, en donde se adivina el demógrafo experto, hábil en el manejo de fuentes y de datos; se pueden señalar otros temas redactados con cierta superficialidad, con escasez de datos estadísticos, con exceso de consideraciones generales, sin rigor científico en su tratamiento y con timidez al abordar los problemas de fondo.

VALORACIÓN

Ante la imposibilidad de hacer un estudio detenido de todos los aspectos de la monografía vamos a centrarnos en algunos puntos que hemos juzgado de interés.

Queremos destacar, ante todo, el capítulo I, en donde se expone apretadamente algo así como lo que podría titularse «la filosofía social del Plan de Desarrollo Español».

La perspectiva filosófico-política que ha inspirado el Plan de Desarrollo y los trabajos de la monografía aparece sintentizada en unas frases, de la página 14, que transcribimos a continuación:

... puede afirmarse que el desarrollo está vinculado, al menos para los países occidentales, España incluida, al deseo de progreso personal integrado en la necesidad de un progreso social; a la afirmación de la libertad individual solidariamente con una conciencia de organización social; a las aspiraciones de formación superior especializada unida a la conciencia de organización técnica de la tarea colectiva.

Se insiste en la falta de conocimiento de los efectos sociales del desarrollo. Únicamente se considera que han sido más estudiados aquellos efectos sociales que parecen derivarse como efectos directos del desarrollo económico, como subproductos de la expansión de la economía.

Se justifica el planeamiento por ser el procedimiento más eficazmente humano para alcanzar una evolución social justa en el menor plazo, con el menor costo, con las menores distorsiones y conflictos; es decir, conforme a las características del desarrollo integral.

La finalidad central del Plan de Desarrollo español es la de *la elevación de la cultura, bienestar y libertad de la persona.*

El carácter instrumental del desarrollo económico respecto del progreso social y humano no significa un menoscabo de la autonomía técnica del crecimiento económico, y, mucho menos, significa la realización de la planeación económica en función de exigencias sociales, confusa o utópicamente formuladas.

Se estima como el problema más importante, desde el punto de vista de los criterios y técnicas de la política social del desarrollo, el del escalonamiento y sistematización de las opciones.

La instrumentación de la política social necesaria para su aplicación al campo de las realidades presenta una cuádruple exigencia: estudios sociológicos básicos de planeamiento; informes de situación, evolución y coyuntura social; coordinación de la política social, lo cual implica el perfeccionamiento del dispositivo institucional actualmente existente, y, por último, mantenimiento de una conciencia social de desarrollo, la cual exige ampliar al máximo la colaboración y participación de los distintos sectores sociales y laborales en la preparación del Plan.

CRÍTICA

Nos parece un enfoque objetivo, certero y sensato de la política social del desarrollo la orientación de los autores de la monografía. Únicamente nos atrevemos a apuntar que, tal vez, se plantea la política del desarrollo en unos términos excesivamente tecnicistas, con ligerísimas alusiones a los problemas ideológicos de fondo, que todavía no han sido superados en nuestra sociedad, aunque lo hayan sido por los tratadistas de política social y por la sociología científica. También son aludidos muy de pasada los aspectos institucionales, que tanta importancia presentan, tanto desde el punto de vista científico como de política práctica, para el desarrollo social.

Advertimos un cierto inhibicionismo, a lo largo de toda la monografía, en la formulación de juicios de valor sobre los hechos constatados. Así, por ejemplo, en el capítulo II (págs. 135 y ss.), al referirse a la evolución de la familia española, se llega a la conclusión, sobre la base del análisis de los datos estadísticos recogidos, que *la evolución de la familia española se orienta en el mismo sentido que la de los países occidentales más desarrollados*.

Este hecho presenta, sin duda, aspectos positivos: tales como la emancipación de la mujer de una excesiva vinculación a tareas domésticas; una elevación del nivel de vida; un aumento de la preocupación de los padres por la educación cultural y profesional de los hijos, etc.

Pero presenta también riesgos de honda gravedad social: la desintegración de la familia, la pérdida del auténtico sentido de feminidad en la mujer, la emancipación prematura de los hijos, la disminución progresiva de la tasa de natalidad, etc.

Una sana política social de desarrollo no puede perder de vista estas consecuencias previsibles, y constatadas en la evolución de los países desarrollados, y que tiene tan profundas repercusiones en la vida social de los pueblos.

La necesidad de integrar, dentro de las medidas del Plan de Desarrollo, una sana política familiar es una consecuencia evidente que la monografía apenas acierta a esbozar.

Otro tema que consideramos también de gran importancia para la política social del desarrollo es el de la «Seguridad Social». La atención que a esta cuestión le dedica la monografía no nos parece suficiente. La situación financiera real de nuestras instituciones de seguridad social no se desprende con claridad de los datos recogidos en la ponencia, que, a nuestro juicio, son incompletos. Sería de desear que este capítulo tan decisivo de la política social fuese recogido en las sucesivas revisiones y adaptaciones de la monografía con la amplitud, objetividad y precisión que su importancia requiere.

Parece lógico que la Comisaría del Desarrollo, a fin de evitar una duplicidad de investigaciones y de gastos, procure recoger todos los datos que le interesen publicados o elaborados por otras instituciones, organismos o personas públicas o privadas. Pero si realmente se pretende obtener una visión completa, científica y objetiva de la situación social en España para basar sobre ella la política social del desarrollo, se impone la adopción de un riguroso criterio selectivo en la recogida de datos para rechazar aquellos que no ofrezcan suficientes garantías de solvencia científica, e instrumentar los propios medios de investigación para subsanar y completar las deficiencias y las lagunas de las investigaciones ajenas.

En la monografía se hace un brevísimo estudio de las características del sistema tributario español desde el punto de vista social. Es indudable que este tema constituye también uno de los aspectos más trascendentales de la política económica y social de los Estados modernos. La exposición del tema en la monografía resulta también limitada y superficial. En algunas cuestiones de tanta importancia como

la de intentar demostrar la justicia del sistema tributario español se reduce a simples afirmaciones generales sin ninguna aportación de datos (pág. 108).

Nos atrevemos también a esperar que en las sucesivas redacciones de esta monografía se dedique a este tema toda la atención que su trascendencia exige y que se recojan los resultados e investigaciones sobre la incidencia efectiva del sistema tributario en la redistribución de la renta.

Resultan de carácter práctico los resúmenes de leyes y disposiciones reglamentarias que se hacen a lo largo de la monografía, pero estimamos que debiera darse más importancia a la valoración de los resultados prácticos obtenidos de su aplicación en orden a los fines que con su promulgación ha pretendido el legislador. Es decir, nos parece que se debiera prestar mayor atención al aspecto dinámico, sociológico y económico en la aplicación de las leyes que a su normativa jurídica.

CONCLUSIÓN

En resumen: la monografía representa un intento serio y sistemático de elaborar una panorámica de la estructura social de España sobre la base de los datos de que se ha podido disponer durante la fase de redacción de la misma.

El intento, como era de prever, dada la magnitud de la tarea emprendida y de la brevedad del tiempo disponible, no ha cristalizado en una obra acabada; pero ha abierto el camino y ha sabido presentar un trabajo de síntesis del que carecíamos hasta la fecha, poniendo de manifiesto las lagunas y deficiencias de nuestra Patria en el campo de la investigación social.

Esperamos que la Comisaría del Desarrollo sabrá instrumentar un equipo de trabajo que completará y pondrá al día los estudios de esta monografía en sucesivas revisiones, que podrán servir de base a los estudiosos y preocupados por los problemas sociales para conocer la estructura social de España y las fases de su evolución y, sobre todo, a los responsables de la política del desarrollo para planear las medidas de política social con sentido realista y dinámico en orden al bienestar y elevación social de nuestro pueblo.