



SOCIOLOGIA Y PLANIFICACION SOCIAL

Por

JUAN DIEZ NICOLAS

INTRODUCCION

Resulta especialmente grato hablar del papel de la Sociología en la Planificación Social precisamente a los diez años justos de que se -- aprobasen las primeras directrices de planificación social en España-- en el no-nato IV Plan de Desarrollo Económico y Social. En efecto, al crearse en junio de 1973 el Ministerio de Planificación del Desarrollo, se creó asimismo, y por vez primera, la Dirección General de Planificación Social, que, junto con la Planificación Económica y la Planificación Territorial, formaban las tres líneas sobre las que habría de organizarse la planificación del desarrollo, hasta entonces basada casi exclusivamente en la planificación económica.

Por primera vez, también, un amplio equipo de sociólogos (muchos de los cuales ahora son catedráticos de Universidad o altos cargos de la Administración) irrumpió en la Administración del Estado con la ilusión de poner en práctica lo que durante muchos años había sido objeto de su docencia o de su investigación. En seis meses, teniendo en cuenta que apenas había precedentes, y que hubo que comenzar por establecer la organización burocrática apropiada, se realizaron los trabajos necesarios para formular un primer conjunto de directrices de planificación social.

Básicamente, el proceso seguido consistió en definir cinco principios de la planificación social, que eran:

- 1) Reducción de diferencias sociales (entre sexos, entre regiones, entre clases sociales, etc.)
- 2) Fomento y protección del pluralismo y la participación social.
- 3) Mejora de la calidad de vida.
- 4) Prioridad para los bienes y servicios de uso colectivo.

5) Fomento de la innovación y el cambio social.

Estos cinco principios, aplicados a diferentes sectores sociales (educación, sanidad, cultura, empleo, seguridad social, consumo, etc...), permitían establecer un conjunto de objetivos a cumplir a corto, medio y largo plazo. Para cada objetivo, finalmente, se establecían un conjunto de acciones específicas, a las que se asignaba diferente prioridad en base a diferentes criterios (recursos previstos, dificultad de la acción, interrelación con otras acciones, etc.)

Lamentablemente, este primer plan integrado no se plasmo en la realidad, pues el equipo que lo elaboró quedó desmantelado al cambiar el Gobierno a los seis meses de haber sido constituido, en diciembre de 1973, y porque el IV Plan de Desarrollo nunca llegó a ser aplicado ni siquiera aprobado oficialmente.

SOCIOLOGIA Y PLANIFICACION

El hombre siempre ha querido conocer el futuro, bien para colaborar a que el futuro previsto se cumpla o para impedir que se cumpla. La necesidad de anticipar el futuro es tanto mas fuerte cuanto mayor es el cambio social experimentado por una sociedad, puesto que es precisamente el ritmo y la magnitud del cambio social lo que provoca la incertidumbre. No es por ello extraño que la sociología, como quehacer científico, se desarrolle precisamente durante una época de gran cambio social como fué la Revolución Industrial, pues se trataba de explicar la realidad social presente para descubrir sus claves y poder anticipar el futuro y, en lo posible, actuar sobre el presente para influir sobre ese futuro previsto.

El propio Augusto Comte, considerado por muchos como el fundador de la Sociología, afirmaba que era necesario "saber para prever para poder". La capacidad de influir sobre el futuro, (o la creencia en que se podría influir), siempre ha conferido poder social (recuerdese a los profetas, augures, videntes, etc.) Pero, tanto en épocas en que la anticipación del futuro se ha basado en creencias y prácticas magico-religiosas, como cuando ésta se ha basado, como en la actualidad,

en el método científico, la realidad parece demostrar que los expertos en anticipar el futuro son asesores de quienes ocupan las máximas posiciones de poder, pero rara vez son ellos mismos los ocupantes de dichas posiciones de poder. Esa es la razón de que muchos consideren a los sociólogos como los más nuevos "consejeros de príncipes", aunque su vocación más auténtica sea, como señala Shils, la de ser los "iluminadores de la opinión".

En cualquier caso, el rápido cambio social que caracteriza a las sociedades actuales hace cada vez más necesaria la planificación del cambio social, y ello requiere, como condición previa, un conocimiento cada vez más preciso de la sociedad del presente, de las interrelaciones entre las principales variables de nuestros sistemas sociales, y de los mecanismos que explican el cambio social.

En otras palabras, se hace cada vez más necesario planificar el cambio social, y ello requiere formular buenas previsiones en diversos ámbitos.

La capacidad de prever, de predecir, es sin embargo muy diferente en estos diferentes ámbitos. Así, la previsión tecnológica parece más sencilla, pues el tecnológico es un sistema prácticamente cerrado, en el que se elaboran tasas de cambio o permutaciones y combinaciones de factores dentro de clases de sucesos determinados. La previsión demográfica es, en el campo de las ciencias sociales, la más factible, ya que el sistema demográfico se caracteriza por una cierta indeterminación dentro de un sistema cerrado modificado (y modificable). La previsión política es, todavía, la más indeterminada, puesto que todavía se conocen poco no ya las interrelaciones entre las variables principales del sistema, sino incluso las variables mismas que componen dicho sistema. En cuanto a la previsión económica y social, aunque es también bastante incierta e indeterminada, se basa cada vez más en sistemas de indicadores sociales, series temporales, modelos más o menos formalizados y procesos de simulación, a medida que la investigación proporciona un conocimiento cada vez más preciso y verificado de las variables que componen el sistema (o subsistema) y de sus interrelaciones.

El papel del sociólogo, o del científico social en general, ha crecido en importancia de forma paralela al crecimiento de la necesidad social de planificar el cambio, y ello se puede constatar empíricamente incluso en nuestra sociedad, en la que los sociólogos intervienen cada vez más tanto en el sector público como en el privado. Como señala Daniel Bell, en su Sociedad Post-industrial, la planificación ha dado origen a un nuevo grupo ocupacional que, de forma general, puede denominarse como "tecnólogos intelectuales", que ayudan en la toma de decisiones.

Pero no debe olvidarse nunca que toda planificación, se la denomine económica, social, o territorial, es siempre política, puesto que implica la formulación de unos objetivos que se pretende alcanzar y la selección de medios alternativos (opciones) para lograrlos. En este sentido, conviene tener presente que el científico social se caracteriza por la búsqueda de la verdad científica, y ello le obliga a solicitar más y más evidencia, más y más información, antes de tomar una decisión. Por el contrario, el político se ve obligado a tomar la decisión en el momento en que ésta es requerida, sea cual sea la información o la evidencia de que disponga, pues la demora en tomar la decisión es con frecuencia, por sí misma, una mala decisión.

El sociólogo en España, posiblemente en mayor medida que en otras sociedades en que los papeles ocupacionales están más diferenciados, se encuentra con frecuencia actuando simultáneamente como científico y como político. Pero, aunque esta praxis sea no solo real sino necesaria, el sociólogo debe tener muy presente que cuando está tomando decisiones, su papel es más político que científico, por muy ilustradas y basadas en conocimientos científicos que sean dichas decisiones, -- pues optar siempre significa elegir entre alternativas, y la opción -- siempre es subjetiva y por consiguiente arbitraria, aunque se justifique en los más altos ideales. Esto no significa, en absoluto, que la tarea del científico social sea mejor o peor que la del político; significa simplemente que se trata de dos tareas diferentes, que los papeles del científico social y el del político son dos papeles sociales diferentes, con exigencias y expectativas sociales diferentes. Y el Sociólogo debe ser muy consciente de cual es el papel que está realizando en cada momento, si está tratando de estudiar a la sociedad o está tratando de modificarla.

METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION

No existe un método estricto de planificación, y puede afirmarse que existen tantos métodos como planificadores. Pero también es cierto - que la experiencia demuestra que, en general, se siguen ciertas rutinas en la actividad de planificar que son recurrentes y generalmente aceptadas, con ligeras matizaciones, por gran número de planificadores.

En general, puede afirmarse que toda planificación requiere al menos una determinación y priorización de objetivos, una selección de los medios posibles para alcanzar los objetivos, una selección de medios a utilizar, una determinación de actuaciones basadas en los medios - seleccionados, y una priorización de actuaciones concretas.

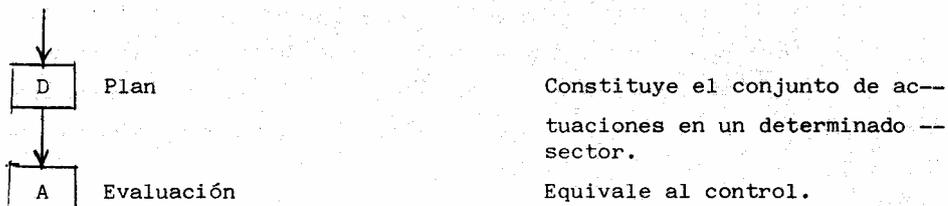
Algunos expertos utilizan un esquema parecido a éste:

Diagnóstico → Problemática → Directrices → Prioridades →
Medidas → Instrumentos → Control.

El diagnóstico sería la fase en que se estudia una realidad social; en la segunda fase, problemática, se detectarían y resaltarían los problemas más importantes de esa realidad social, posiblemente jerarquizándolos por orden de prioridad de acuerdo con su importancia. En tercer lugar, se fijarían unas directrices (objetivos), que constituyen - las metas que se desean. En cuarto lugar se establecen las prioridades entre las directrices que se han fijado. En quinto lugar se determinan las medidas (actuaciones) que pueden contribuir a lograr los - objetivos (y que, aunque no se especifique en el esquema, también --- tienen que ser ordenadas de acuerdo con un cierto esquema de prioridad). En sexto lugar, deben arbitrarse y seleccionarse los instrumentos (medios) para implementar las medidas (actuaciones) decididas. Y, finalmente, el control se refiere a la evaluación de resultados, es - decir, a la evaluación del grado en que las medidas (actuaciones) se han adecuado a las directrices (objetivos), del grado de cumplimiento de las medidas (actuaciones), y del grado de adecuación de los instrumentos (medios) a las medidas (actuaciones).

Un esquema algo mas elaborado es el que se describe a continuación, y que ha sido frecuentemente utilizado:

<u>FASE</u>	<u>DESCRIPCION</u>
A Información y Descripción de la Realidad Social.	Equivale al Diagnostico y Constituye una fase de análisis.
A Detección y Análisis de Problemas Sectoriales.	Equivale a la problemática y constituye la fase de detección de problemas.
D Prioridades Sociales.	A diferencia del esquema anterior, se definen las prioridades sociales simultaneamente a las directrices (objetivos).
A Estudios sobre Actuaciones Alternativas	Constituye una fase en que se cuestionan las prioridades establecidas para estudiar sus posibles alternativas.
D Metas y Políticas Sociales.	Equivalente a las medidas (actuaciones) concretas.
D Coordinación de Políticas	Se comparan las prioridades y actuaciones con las correspondientes a otras políticas para detectar incongruencias o incompatibilidades.
D Instrumentos de Actuación	Equivale a la selección de instrumentos (medios).
D Objetivos Sociales	No deben confundirse con las directrices (objetivos) generales sino que se trata de objetivos-instrumentales que tienen que ver con las metas (medidas o actuaciones).



Como se ve, este esquema es muy semejante al anterior, y las principales diferencias son, bien terminológicas, bien porque se desagregan o agregan determinadas tareas. El proceso, sin embargo, es el mismo. Debe señalarse que, en este esquema precedente, cada actividad está caracterizada por una A (análisis, investigación, estudio) o por una D (decisión), para referirse al tipo de actividad que debe desarrollar el planificador o equipo de planificación. Por supuesto, la misma persona puede ser alternativamente "analista" o "decisor" en cada una de las fases (si el plan exigido es muy simple), o se puede llegar a una situación en que la actividad requerida en cada fase corresponda a una persona (o grupo de personas) diferente.

Desde el punto de vista de la actuación del sociólogo en el proceso -- planificador, interesa destacar los aspectos metodológicos de su papel como investigador, como científico, más que los correspondientes a su papel como político (pues éstas dependerán de la ideología o sistema -- de valores o creencias desde el que se aborda la planificación). En -- efecto, para la realización de las fases de "información y descripción de la realidad social", "detección y análisis de problemas sectoriales", "estudios sobre actuaciones alternativas" y "evaluación", el sociólogo debe utilizar tres instrumentos metodológicos fundamentalmente:

- 1) Los indicadores sociales
- 2) Las expectativas opiniones y deseos de la población
- 3) La perspectiva del cambio y del conflicto social.

Sobre los indicadores sociales hay abundantes estudios desde los años 60 especialmente, y no es cuestión de repetir aquí lo mucho que ya se ha escrito, incluso en España, desde esa fecha.

Basta con recordar que, para describir adecuadamente y con objetividad una realidad social, es preciso pasar de los conceptos abstractos a --

los indicadores concretos, y que ello exige diferenciar las distintas dimensiones de un concepto, buscar indicadores objetivos y adecuados para cada dimensión (evitando la reiteración), e idealmente, encontrar un indicador o índice resumen que sintetice la información proporcionada por ese conjunto de indicadores.

Aunque los indicadores sociales son útiles en cada una de las fases anteriormente citadas, y aunque pueden referirse a aspectos cuantitativos y cualitativos de la realidad social, incluyendo las actitudes de los individuos, parece preferible diferenciar estas últimas para concederles la importancia que merecen. En efecto, en la planificación social es preciso conocer cuales son las expectativas, opiniones y deseos de la población, o mejor aún, de los diferentes grupos de la población, a efectos de conocer sus propias definiciones de la realidad social, su problemática y sus prioridades.

Finalmente, debe ser tarea principal del sociólogo, con toda la información anterior, el anticipar cuales puedan ser los conflictos sociales que se deriven de la puesta en práctica de un plan determinado y, en consecuencia del cambio social deseable, esperado y previsible (que no tienen por qué coincidir necesariamente). Esta tarea puede facilitar la detección anticipada de consecuencias no deseadas que se derivarán de la puesta en práctica de un determinado plan.

LA PLANIFICACION INTEGRADA

Al hablar de planificación es casi ineludible hacerlo en relación con el concepto de integración. En efecto, la planificación tiene que ser una planificación integrada. Pero la integración puede referirse a diversos planos, niveles o estrategias.

Así, se puede hablar de una planificación integrada en sentido vertical cuando se trata de jerarquizar las necesidades, objetivos y medios correspondientes a una política concreta (por ejemplo, en el sector educativo). La planificación puede estar integrada asimismo en sentido horizontal, lo que significa que se han establecido relaciones explícitas entre los diferentes elementos de una política sectorial. Y, finalmente, se puede hablar de planificación integrada en el sentido temporal, lo

que implica la jerarquización de actuaciones en el tiempo, desde el -- corto plazo (generalmente anual) al medio y largo plazo. Un ejemplo -- concreto puede ayudar a comprender mejor estos diferentes aspectos de la integración. Así, por ejemplo, dentro de una política respecto a la educación universitaria estará inserta la política respecto al profesorado; pues bien, la integración vertical de esta política tendrá que -- jerarquizar las necesidades, objetivos y medios respecto a cuestiones -- tales como selección del profesorado, remuneración, movilidad, reciclaje, control de calidad, etc; la integración horizontal trataría de poner en relación la política de profesorado universitario con la política autonómica, con la política de centros, la política presupuestaria, etc; y la integración temporal posiblemente marcaría los objetivos a -- cumplir anualmente durante un plazo de hasta cinco o diez años.

La integración se puede también contemplar a diferentes niveles, nacional, autonómico, provincial o local, según cual sea la distribución territorial de la actividad objeto de la planificación, (en el ejemplo -- anterior, según la distribución territorial del profesorado universitario).

Finalmente, la integración puede hacerse desde diversas perspectivas -- estratégicas: en base a un sector, a un objetivo prioritario, o ser -- global. Así, la integración de la planificación en base a un sector -- puede hacerse respecto a funciones que satisfacen necesidades fundamentales (en el ejemplo, el sector educativo), respecto a grupos sociales (ej., profesorado universitario), respecto a actividades de los agentes de producción de bienes o de prestación de servicios (ej., dedicación a la docencia y a la investigación), respecto a problemas sociales (ej., baja calidad de la enseñanza universitaria), o respecto a -- los agentes públicos de decisión (ej., competencias de las autoridades académicas). La integración en base a un objetivo prioritario puede -- ser, en el caso que nos ocupa, la integración de la política educativa universitaria alrededor de un objetivo, como pueda ser la reducción de desigualdades sociales o la mejora de la calidad de la enseñanza. En -- cuanto a la integración global, debe buscarse la coherencia económica -- (a corto y medio plazo) y la coherencia social (a largo plazo), lo cual

implica integrar la planificación de la educación universitaria en el conjunto de la planificación económica, social y territorial.

SECTORES DE LA PLANIFICACION SOCIAL

Cualquier clasificación que se haga de los sectores a que puede referirse la planificación social es arbitraria, y por consiguiente puede satisfacer a unos y no a otros. La determinación de sectores probablemente variará de unas sociedades a otras y de unos periodos temporales a otros.

De cualquier manera, algunos de los sectores mas corrientemente utilizados son: población, empleo, salarios y rentas; educación; salud; vivienda; seguridad social; asistencia social; cultura; consumo; investigación científica y técnica; ordenación del territorio; medio ambiente; ocio; y un largo etcétera.