

ACCION SOCIAL,

Administración Social y Política Social*

Por el Prof. J. A. PONSIOEN**

I. Introducción: La Semántica del Problema

Hay tanta confusión en la terminología de los estudios sociales que me veo obligado a pedir disculpas por sentir la necesidad de formular un número de definiciones antes de poder tratar el tema debidamente. Las definiciones nos dan, mientras tanto, alguna oportunidad inicial para el análisis.

Para los fines de este ensayo, la política social se define como la que es conocida por las autoridades públicas. La decisión final reside con aquellos que ejercen el control político. Dentro del marco de estas decisiones los agentes sociales profesionales están acostumbrados a administrar la política social. Estos administradores traen consigo su propia ética profesional, de modo que la política social actual presenta una mezcla de intenciones políticas y ética social profesional. Esta mezcla es muy específica

* Ponencia presentada ante la Conferencia de Planificación Social auspiciada por el Programa Graduado de Publicación, Universidad de Puerto Rico, en julio de 1965. Traducción del inglés por William J. Aish.

** El profesor Ponsioen era Rector Interino del Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Holanda.

para la política social. Nunca es mera política. Tampoco es política meramente aplicada a un campo específico. Tiene una orientación ética que viene a ser la de sus administradores.

Los administradores tienen la obligación de conducir una política específica. Es decir, que no deben actuar al azar, siguiendo la urgencia de las necesidades, ni primordialmente seguir las ventajas políticas inmediatas, sino más bien actuar consistente y conscientemente sobre el tiempo y el espacio para poder lograr ciertas metas pre-establecidas. La existencia de una política implica también el tener conciencia tanto de las limitaciones actuales o potenciales de recursos como de otros obstáculos adicionales. Implica que debe existir una conciencia de que no todo se puede hacer al mismo tiempo, ni realizarse en todo sitio. Implica que las metas finales deben lograrse dentro de un período de tiempo razonable al grado óptimo. De modo que podemos ver que una política implica que debe haber planificación y técnica.

Dentro de cualquier política social es probable que exista un conflicto entre los resultados a corto plazo exigidos por los políticos, y las actitudes éticas y la planificación a largo plazo de los administradores.

2. No hay muchos vocablos que sean a la vez tan imprecisos y tan dinámicos como la palabra "social". Me permitiré, por lo tanto, repasar brevemente la historia del significado que ha tenido este término en combinación con la acción, teniendo en mente que todos estos significados anteriores están todavía en pleno uso.

2 a) Originalmente, las palabras "actividades sociales" reemplazaron las palabras "actividades caritativas", y este reemplazo coincidió con la secularización de la sociedad. "Social", llegó a significar cualquier actividad para ayudar a los grupos no privilegiados que eran y son los miembros débiles de su sociedad. Hemos aprendido a distinguir dos categorías entre estos grupos: los que son débiles por causa de las deficiencias individuales, los individuos física y mentalmente incapacitados; y los que son débiles porque la sociedad o el ambiente social no les ofrece la oportunidad de vivir decentemente, o sea, los grupos carentes de recursos políticos o económicos.

La primera categoría, los que sufren de deficiencias individuales, tenía que ser cuidada por aquellos que disfrutaban de mejores condiciones. Cuando el cuidado se convirtió en cura, este tipo de trabajo caritativo se convirtió en trabajo social en el sentido más estrecho del segundo término.

La segunda categoría fue al principio del siglo XIX la clase pobre. Los pobres originalmente eran cuidados por los ricos. Más tarde, fueron clasificados en grupos distintos: obreros, agricultores, los grupos étnicos, o la

juventud. Estos grupos carentes de recursos políticos y/o económicos a menudo organizaban programas para su propia ayuda, iniciando de esta manera la **acción social** que en una etapa posterior condujo a la **legislación social** y a los sistemas de **seguro social**.

2 b) Encontramos otro concepto de lo que significa la palabra social en la terminología de los **servicios sociales** y en las provisiones para el **seguro social** que cubren todos los servicios de salubridad y las instituciones educacionales, incluyendo la educación general, la instrucción vocacional y la extensión agrícola, pública o privada. En este contexto el término "social" se refiere a un sector contiguo al campo de la economía y que está en interacción con él. Desde el punto de vista económico el sector social se definirá como la inversión en las gentes. Sin embargo las personas que trabajan en estos campos sociales se opondrán a ser consideradas un instrumento de fines económicos y verán a los servicios sociales como aquellos que se dirigen hacia el desarrollo de los recursos humanos propiamente dichos. Los servicios sociales están orientados en principio a servir a todos los individuos y no especialmente a los grupos carentes de recursos.

2 c) Hoy en día las actividades sociales con relación al desarrollo de las regiones o países pobres también tienen que ver con factores más sociológicos. Donde los grupos eran o son carentes de recursos, es por causa de la **estructura de la sociedad**. El estancamiento del desarrollo económico también se debe a esta estructura, por lo menos en parte. Los obstáculos estructurales definidos del desarrollo socio-económico son: una sociedad de tipo feudal, las lagunas entre los estratos de la sociedad, la perseverancia de las pequeñas sociedades comunales, la concentración de todas las industrias o servicios en una o dos ciudades, y la rivalidad constante entre los partidos políticos en manos de unas cuantas familias excesivamente ricas.

Del mismo modo, el desarrollo económico puede ser obstaculizado por un sistema de valores o cultura **tradicional**. Un estado de ánimo que se refiere constantemente al pasado o a las causas supernaturales o a las autoridades, en vez de tomar su destino en sus propias manos, en vez de tratar de analizar y comprender los hechos, en vez de trabajar con eficiencia y administrando su tiempo y sus recursos, es, sin duda alguna, un obstáculo constante para el desarrollo económico.

Hoy en día, por lo menos en las discusiones académicas, se encomienda a la política social para cambiar los factores estructurales y culturales para preparar el camino para el desarrollo económico y político.

Este es un concepto radicalmente distinto del trabajo social para los grupos carentes de recursos, y también de la noción del desarrollo humano

del individuo. Tiene que ver con la sociedad entera, determinando las condiciones para el desarrollo humano y causando o evitando el sufrimiento dentro de la sociedad.

3. La acción social tiene dos significados distintos: la acción social que se distingue de la política social pública y la acción social como parte de política social.¹ Cuando diferenciamos la **acción social** de la política social se implica una distinción entre el estado y la sociedad. Esencialmente, el estado es la estructura de poder que controla la sociedad. Esto es válido también en una democracia de tipo occidental; la democracia es el medio por el cual la sociedad a su vez supervisa el estado, supervisa el ejercicio de su poder y control. La política social, como se ha dicho, se entiende aquí que es la actividad del estado, que puede incluir toda forma de actividad social canalizada en el acápite número dos.

La **acción social** a diferencia de la política social se define como las actividades sociales de la sociedad autónoma y sus componentes. Legalmente, estas actividades se denominarán privadas. Pueden, sin embargo, cubrir una extensión amplia, desde la acción caritativa de las damas de familias acomodadas para un grupo selecto de pobres a un extremo, a las actividades bien formuladas y organizadas de las uniones obreras tomando cuenta responsable del estado y de la economía nacional al otro extremo. En términos sociológicos hay una enorme diferencia entre las actividades individuales privadas y la acción social colectiva de los principales elementos de la sociedad.

Creo que debemos concentrarnos en este tipo de acción colectiva especialmente al discutir su relación con la política social conducida por el estado. Una acción colectiva de esta índole puede ser de distintos tipos.

La acción social es a veces desarticulada, débilmente organizada, espontánea; por ejemplo: los levantamientos, las protestas, las resistencias. A veces está bien organizada, tiene metas claramente definidas y actúa en modo planificado o estratégico. Hay también, por supuesto, muchas formas intermedias, particularmente cuando la acción colectiva espontánea está en vías de organizarse para la acción permanente.

Históricamente la acción social colectiva ha sido categorizada como mejora social o reforma social; a estas alternativas debe añadirse la acción anárquica. La **acción anárquica** es la oposición o la lucha en contra del estado actual de la condición social sin ofrecer alternativas. La **mejora social** acepta los esenciales de la actual estructura de la sociedad; por ejemplo el capitalismo, pero quiere mejorar la acción social o económica de algunos grupos dentro de esa estructura. La reforma social tiene como

¹ La segunda forma de acción social se discutirá en el acápite 5 de este ensayo.

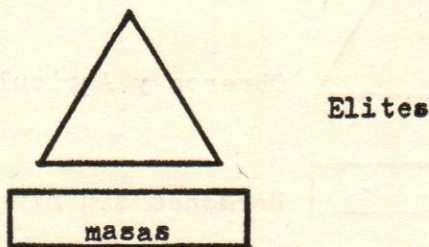
propósito el cambiar los esenciales de la estructura social; por ejemplo de capitalista a socialista, de feudal a egalitaria, de la estructura de casta a la estructura de clase.

II. Antecedentes pra la Acción Social

Después de este planteamiento tan analítico debemos ahora buscar un planteamiento normativo para describir la relación entre la política social y la acción social. Antes de poder encontrar este planteamiento normativo, debemos encontrar una tasa objetiva entre los valores subyacentes que se han manifestado en la historia social.

Creo que podemos encontrar esta tasa en la historia de la estratificación social. La mayoría de las sociedades tradicionales consistía de un grupo más o menos pequeño y privilegiado de la élite, que poseía todos los derechos y privilegios; al otro extremo estaba la masa, que vivía al servicio de la élite, que tenía que obedecer, y lo hacían espontáneamente y además tenía que esperar todas las cosas buenas de la vida de la élite. Dentro de las masas había cierta diferenciación: Había sirvientes, campesinos, artesanos o trabajadores dependientes. La élite, sin embargo, les consideraba una masa atrasada e incivilizada. También la élite se consideraba a sí misma la sociedad, a los otros, la no sociedad.

Este tipo de estratificación puede simbolizarse de este modo:



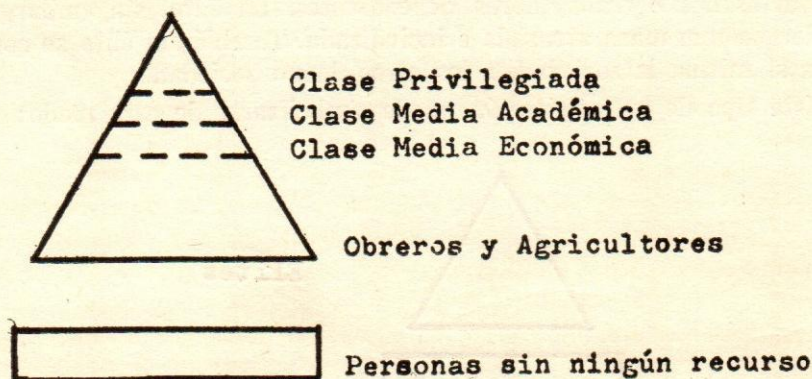
Pasemos ahora a la Revolución Francesa, uno de los cambios sociales más importantes de la historia. Fue precedida por un cambio dentro de las masas cuando la educación, que había sido privilegio de la élite, de la nobleza y del clero, empezó a extenderse hasta incluir algunos grupos de la masa. Algunos miembros de la masa crearon e ingresaron a las profesiones libres. Al mismo tiempo algunos comerciantes e industriales empezaron a acumular riquezas. Cuando se inició la revolución popular

francesa las élites inferiores, la baja nobleza y el clero ayudaron a los grupos recientemente educados y recién ricos a ingresar dentro de la sociedad, es decir, a compartir los derechos y privilegios de la élite. Estos grupos nuevos revolucionaron las élites existentes introduciendo su propio sistema de valores.

Después de la revolución, sin embargo, hubo una nueva separación entre las personas pudientes que eran también las personas civilizadas y las no privilegiadas o incivilizadas.

Durante el siglo XIX, cuando ocurrió la Revolución de la clase obrera, fundamentalmente sucedió lo mismo. Grupos de personas desprovistas obtuvieron alguna instrucción y sueldos regulares. Pudieron expresar la insatisfacción de los no privilegiados. Las élites menores de la sociedad burguesa se unieron a ellos y los introdujeron al poder organizacional. Las organizaciones obreras capturaron los derechos y los privilegios de "la sociedad"; derechos y privilegios políticos, económicos y sociales. De este modo ingresaron en la sociedad y la cambiaron de acuerdo a su sistema de valores.

La situación actual puede simbolizarse como sigue:



Existe siempre una separación entre la sociedad y la clase pobre, los habitantes de arrabales e inquilinos ocasionales, quienes por lo general son considerados gente incivilizada y sin instrucción porque tienen un patrón de cultura distinto al de la sociedad.

De esto podemos entender cuál ha sido el patrón general de la acción social colectiva.

El grupo o los grupos que no comparten los derechos y privilegios de aquellos que conforman la sociedad están conscientes o inconscientemente descontentos con su situación. Si ellos no tienen una esperanza práctica

para el cambio, reaccionan ya sea con apatía o con manifestaciones sobresaltadas irracionales. A menudo se les acusa de apatía, especialmente con relación a los programas de asistencia públicos o privados. Sin duda piensan que estos programas se formulan en realidad para disminuir su insatisfacción, para evitar que se pongan agresivos en levantamientos inarticulados o revoluciones, los cuales han de carecer de éxito toda vez que no dispongan de poder organizacional.

Como ya se ha dicho, el poder organizacional tiene que venir de las élites menores, de aquellos en su clase que tienen la instrucción pero que también están frustrados por su posición inferior en esta clase. Cuando estos miembros de la élite menor se unen a las fuerzas dinámicas de insatisfacción de los grupos fuera de la sociedad, se hace muy probable que la acción organizada de estos grupos busquen penetrar en la sociedad y participar en sus derechos y privilegios.

Inicialmente esta acción se considerará revolucionaria por la sociedad tradicional, y de hecho lo es, porque tal acción no busca sólo el participar en ciertos derechos sino también imponer sus valores.

Si embargo, si este movimiento tiene éxito, los nuevos se instalan dentro de la sociedad y se convierten en un estrato de ella. Una vez que esto se logre, termina el período revolucionario y empieza el período llamado constructivo. Esto significa que la acción se concentrará ahora en defender la posición obtenida y en mejorarla; los revolucionarios se convierten en grupos de presión obrando en el gobierno para enaltecer sus intereses.

Si es válido el análisis, demuestra que el tipo de acción social que se ha de esperar depende del tipo de estratificación de una sociedad. Si la estratificación se caracteriza por lapsos donde no hay comunicación entre determinados estratos, y ciertos grupos se sienten excluidos del poder y de los beneficios de la sociedad, se ha de esperar un tipo de acción social **anárquica** de los grupos no privilegiados, los cuales no pueden organizarse porque no obtienen el apoyo de las filas inferiores de la sociedad reconocida. Sin embargo, cuando estos grupos obtienen poder organizacional se ha de esperar el tipo de acción de reforma social. Finalmente cuando logran convertirse en parte influyente de la sociedad y se convierten en el estrato inferior en un sistema sin lapsos encima de ellos, entonces podrá esperarse un tipo de acción de mejora social.

Si tratamos de averiguar de lo que se trata, parece que los grupos inferiores están tratando en todo momento, no tanto de obtener igualdad absoluta como también de tener un impacto en la sociedad, en parte para los beneficios de su grupo y en parte para la importación de sus propios sistemas de valores para la sociedad. Esencialmente la acción social es una

expresión de emancipación de los estratos inferiores de la maduración social de los grupos atrasados.

III. La Política Social Pública y la Administración Social

Regresemos de nuevo a la política social. Como se ha dicho anteriormente, la política social es formulada por los políticos y los administradores sociales. Los administradores sociales son profesionales. Como tales, tienden a extender y a mejorar los servicios que administran, si éstos no decaen hasta llegar a ser rutinarios. Por naturaleza se inclinan más hacia la mejora que hacia la innovación. Esta mejora implica asimismo la extensión de servicios sociales y de medidas de seguro social hacia un mayor número de individuos. De esta manera sus actividades pueden extenderse constantemente sobre grupos económica y políticamente menos privilegiados. Los administradores nunca tienen por objeto revolucionar la sociedad a través de estos grupos menos privilegiados ya que esto les traería conflicto con sus principales, los políticos.

Es muy rara la ocasión cuando los administradores sociales deliberadamente inician la promoción de cambios estructurales y culturales de una sociedad, o de sus partes, en pro del desarrollo económico. Aunque se necesiten urgentemente estos cambios para el desarrollo, su ocurrencia se deja por lo general a los procesos que resultan del desarrollo aunque a veces se promueven conscientemente por medio de incentivos económicos. Sin embargo, estos cambios estructurales y culturales deberían formar parte del fundamento de la educación y del fundamento del programa de desarrollo tales como la extensión agrícola, el desarrollo de la comunidad, la promoción de cooperativas, las uniones obreras e instituciones por el estilo. Los administradores sociales prefieren establecer y extender sus servicios sociales dentro de los patrones culturales y estructuras sociales existentes y dejar para los sociólogos la observación de las consecuencias que pudieran tener estos servicios. De esto podemos ver la urgencia de la necesidad para que estos servicios renueven la sociedad.

Los políticos quienes a la larga determinan cuáles recursos van a estar a la disposición de los administradores sociales, al mismo tiempo amplían y reducen las políticas planificadas de los administradores.

Las amplían poniéndolas en un contexto social y político más amplio. En primer lugar ellos fijan los servicios sociales dentro del marco de la sociedad. Ellos deciden si los servicios sociales serán exclusivamente servicios públicos o si han de ser predominantemente privados, o servicios privados costeados con fondos públicos ya bien sea por el gobierno local

Hay una oposición natural entre la política social y la acción social inicial. Tanto los políticos como los administradores pertenecen a la parte reconocida de la sociedad. No defienden necesariamente sus propios intereses, pero sí defienden los valores dominantes de su sociedad existente. La sociedad existente fundamentalmente desprecia a las gentes que no pertenecen a la sociedad, los incivilizados, los carentes de educación, los atrasados, de acuerdo con las normas de la sociedad dominante. Cuando se les aplica la política social es para "socializarlos", para "adaptarlos". Sin embargo, cuando las gentes que no pertenecen a la sociedad llegan a la acción y a la madurez, lo que ellos desean es más bien de-socializar la sociedad, es decir, cambiar los valores y normas de la sociedad para conformarse a los suyos propios.

Esta acción es llamada anárquica por los grupos sociales en poder, por la sociedad reconocida. Estos grupos desean suprimir la acción social inicial y tienen razón en su juicio; porque mientras que la acción social sea solamente protesta y rebelión ésta no ofrece alternativas prácticas. Es de este modo una fuerza destructiva, y toda sociedad suprime las fuerzas destructivas. En esa situación la política social anterior que tenía por objeto mantener tranquilo al pueblo se suspende y se reemplaza por las fuerzas policíacas o militares. No obstante estas erupciones sociales deberían ser una señal de advertencia para los políticos. Pudiera ser que en el país al cual nos referimos ha empezado el proceso histórico de la emancipación de un nuevo grupo de personas no privilegiadas y seguirá adelante pese a la fuerza que se emplee para suprimirlo.

Si los políticos desean prevenir con éxito la acción revolucionaria, pueden aprender del análisis sociológico que ellos deben evitar a cualquier costo la unión de la élite menor insatisfecha con las aspiraciones inarticuladas de las "masas". Entretanto los políticos puedan evitar esta alianza, el movimiento revolucionario carecerá de poder organizacional.

Continúa sin embargo, la inquietud resultando desastrosa para las políticas de desarrollo que requieren cooperación con los líderes, esfuerzo regular, y una participación continua en los procesos económicos. Los líderes económicos a menudo se sorprenden cuando los incentivos económicos no dan resultado. Esto sucede, aunque los líderes no lo puedan ver, porque las aspiraciones del pueblo por el momento no están orientadas primordialmente hacia una mejora económica, sino hacia los cambios estructurales en la sociedad que permitan que sus valores tengan eficacia en ella.

Bajo esta circunstancia, los políticos por lo general cometen otra equivocación. Se concentran en suprimir los movimientos revolucionarios donde se manifiesten inicialmente; por ejemplo en las estructuras tradi-

cionales rurales y feudales. A menudo dejan de observar que hay otros cambios estructurales que se están llevando a cabo en el país donde aparentemente no aparecen dificultades iniciales, por ejemplo, los cambios de una estructura feudal a una estructura urbano-industrial, o de las estructuras tribales a las estructuras de clase. En estas estructuras nuevas las élites menores insatisfechas pueden aliarse a las masas insatisfechas desorganizadas y empezar un movimiento organizado antes de que los líderes tradicionales lo puedan percibir. Bajo estas condiciones se produce el mismo movimiento de emancipación pero en un distinto centro de acción. Eventualmente la acción puede regresar a su punto de origen pero ahora en forma organizada.

Una vez que el movimiento emancipatorio haya obtenido poder organizacional la acción social cambia su naturaleza; se convierte en una acción de reforma social. Esto constituye un nuevo desafío para los formuladores de política social. La acción de reforma constituye ahora una oposición en el sentido político de la palabra. Del cuidado paternalístico para los desprovistos y de la supresión violenta del movimiento revolucionario inicial el programa de política social se convierte ahora en uno de estrategia.

Esto significa que los políticos reconocerán algunos de los deseos y exigencias del movimiento emancipatorio para disminuir su fuerza y para atraer para sí la alianza de los adherentes marginales. Haciendo esto, ocasionan algunos cambios pequeños pero estructurales en la sociedad para evitar más cambios profundos. Todo depende ahora de la magnitud de la oposición y de la calidad de su poder organizacional para determinar hasta dónde van a hacer concesiones. Esta estrategia sin embargo, obliga a los políticos sociales a pensar más sobre los cambios necesarios estructurales y culturales que sobre provisiones incidentales de bienestar. La acción de reforma social pone en peligro la vigencia en el poder de los grupos gobernantes. Estos grupos tratarán de asegurar su continuación en el poder. Por lo tanto, algunos de ellos pueden, a la larga, unirse a la acción de reforma dividiendo de este modo el grupo gobernante. Indudablemente esto tendrá influencia sobre la política social en todos los campos.

El impacto de la reforma social sobre la administración social es de evitar que se haga rutinario. Los políticos desearán que los administradores mejoren y extiendan los servicios sociales a los adherentes potenciales del movimiento. Con mucha probabilidad estos movimientos de emancipación se opondrán a la actitud paternalística de parte de los administradores y exigirán servicios eficientes y prácticos.

Los administradores tendrán que tener cuidado de no encontrar una crítica demasiado severa de la oposición. Esto los mantendrá alerta.

Por otra parte, es muy probable que los individuos que tienen una verdadera simpatía para la reforma social penetren la administración social. De este modo las ideas del movimiento de reforma social pueden influenciar la política misma aun en contra de las intenciones de los políticos. La administración social como cuerpo de administradores, puede tener una percepción mucho mayor de lo que sucede que los políticos estén dispuestos a reconocer. Bajo estas circunstancias los administradores lucharán por tener más autonomía. Por su ética profesional y por su previsión en la planificación, los administradores pueden identificarse más mentalmente con la oposición que con los líderes políticos a quienes ellos deben seguir. La tensión que a menudo se encuentra entre las políticas del partido y entre los administradores profesionales, tanto del sector público como del privado, puede a veces explicarse de este modo.

Según va teniendo más éxito la reforma social se instala en las formas políticas regulares para poder participar en la estructura de poder oficial, o para estar preparados para asumir el poder por completo. Seguidamente, la acción social asume la forma de la construcción social. Asume la responsabilidad de la sociedad, su reconstrucción y sus servicios. Contribuye ahora a la creación de nueva legislación social y de nuevos servicios sociales. Institucionaliza sus triunfos. Ahora también está abierto el camino para hacer los cambios estructurales que se requieren para servir las políticas de desarrollo.

Aun cuando los ideales y las metas de la acción social han sido adoptadas por los políticos o cuando el grupo de acción colectiva ha reemplazado a los políticos anteriores con los suyos propios estableciéndose así un nuevo marco para los administradores sociales, la acción colectiva continúa siendo un reto para los políticos y para los administradores. Por supuesto, puede suceder que la acción colectiva muera como resultado de su propio éxito, pero mientras persista probará permanentemente el liderazgo de los políticos sobre los valores e ideales del movimiento social. Probará la eficiencia de la administración social. En esta forma representa la fase de mejora social de la acción colectiva.

Para mantener esta función positiva de la acción social, la política frente a frente con la administración, es necesario que el liderazgo del grupo de acción social permanezca alejado de las funciones políticas y administrativas. Por otro lado, cuando el movimiento social haya creado nuevos servicios sociales (la institucionalización) y sus líderes hayan sido llamados para asumir responsabilidad por ellos para que el movimiento tienda hacia la burocratización el liderazgo de acción social tiene que ser entregado a personas independientes.

La conclusión de esta ponencia es que la política social según se formula por los políticos y administradores sociales refleja los puntos de vista y las ideas de la sociedad respetada. La acción social como acción espontánea o como acción colectiva organizada refleja el dinamismo de la sociedad en general, especialmente en sus movimientos de emancipación. Como tal es un reto continuo a la política social existente. No es de esperarse que los políticos en poder y que los administradores de servicios escuchan a las voces incultas de los grupos menos privilegiados antes de que aprendan a expresarse en el idioma del poder, aunque esto quizás no sea la peor forma de política social.

V. La Acción Social como parte de la política social

Retornemos a un uso completamente distinto del mismo término "acción social". Brevemente, significa la ejecución activa de programas induciendo a las personas a participar en la formulación de estos programas y en ponerlos en práctica. El estudio actual nos hará conocer mejor la **metodología de planificación social** particular, o más bien con la planificación social como un método de política, como se entiende comúnmente en la teoría de la política social. La descripción siguiente, debe entenderse claramente, se basa sobre la suposición de la iniciativa administrativa centralizada más bien que en la planificación, que es una mera coordinación de iniciativas de agencias privadas.

1. Hablando de la planificación social en general, podemos entender por ella la planificación de servicios sociales en su sentido más amplio (por ejemplo la salud y la educación) además de en su sentido más estrecho (los servicios de bienestar para los grupos no privilegiados). Empleada en el sentido más amplio, la planificación social incluye aún, la planificación de los recursos de mano de obra. Estos planes son **planes internos**, desarrollados por los administradores para el uso de los administradores.

Hablando en términos generales, un plan de esta índole fija las metas a largo plazo. Determina los objetivos ideales relacionados a estas metas por un lado, y los recursos, mayormente la cantidad de dinero y de personal disponible por el otro. Distribuye los recursos a sus objetivos ideales en términos de sus supuestas prioridades y sus complementariedades, así proveyendo facilidades (edificios, etc.) e incentivos. Finalmente, organiza el proceso de repercusión (**feed-back**) que se requiere para determinar si las facilidades e incentivos son adecuados para lograr los objetivos, y si estos objetivos ideales son complementarios y adecuados para obtener las metas. La formulación de un plan interno como este es un asunto técnico

hecho en la oficina; metodológicamente no difiere de la planificación económica. Una vez formulado sirve como guía interna para que los administradores inicien programas individuales y para evaluar su resultado, para ver si se están desarrollando en la dirección adecuada o no.

2. No obstante, como un plan económico permanece un cascarón vacío si no se llena con proyectos, del mismo modo un plan social permanece vacío sin programas. Entre el plan central y los programas, sin embargo, encontramos los planes regionales. Cada plan central necesita ser fragmentado en planes regionales para tantas regiones distintas como presente un país. Quisiera llamar la atención brevemente a cinco regiones típicamente diferentes que ocurren como un resultado del mismo proceso de desarrollo: a) las áreas de la clase media de las ciudades céntricas, donde se consume del 40 al 60% de los fondos y servicios disponibles; b) las nuevas áreas de industrialización y de viviendas de los trabajadores con los servicios públicos generalmente atrasados en proporción a su rápido desarrollo, sus problemas de vivienda y sus problemas familiares (todo esto complicado por la falta de normas adecuadas para el consumo racional de sus jornales); c) la agricultura comercializada, a menudo la economía de plantación, con una administración fuertemente paternalista; d) la agricultura primitiva que es empobrecida por el desarrollo (véase a Rudolph Stavenhaen, *Funciones cambiantes en las Comunidades Rurales, Sociología Rural*, 1965); y e) el proletariado pre-industrial como las personas que emigran a las ciudades pequeñas sin vivienda y sin tener trabajos disponibles para ellos, que viven en arrabales en condiciones de pobreza extrema y que abusan de su juventud para conseguir ingresos de algún modo.

Los planes regionales especialmente necesitan ser de amplia envergadura. Deben considerar todos los aspectos físicos, económicos y sociales. La planificación de gran amplitud parece también tener más éxito en el nivel regional que en el nivel nacional, y en el nivel regional se produce más a menudo un trabajo coordinado eficaz. Es el sector social de estos planes regionales que ahora deben formularse dentro de los **programas prácticos**, aunque éstos sean ejecutados por agencias públicas o privadas.

3. La elaboración y la ejecución de estos programas requiere acción social y metodología de **planeamiento social**. Esta metodología consiste en hacer que las personas que son los sujetos de este planeamiento y programación, a) participen en el proceso de planificación, y b) asuman responsabilidad para la implementación de los programas.

Hemos dicho que la planificación nacional es planificación interna. Es trabajo de papeleo y de oficina. Los planes regionales sin embargo, son **planificación externa**, la planificación de trabajo en el campo (ya que los

programas son trabajo en el campo), planificando con las manos y los corazones más bien que con los números. Está claro que si los programas se planifican con los sujetos de estos programas, y si estos sujetos son impulsados a aceptar responsabilidades para los programas al igual que los administradores y los expertos, esto va a influir en los programas regionales que están entre los planes nacionales y los programas. Los planes regionales por lo tanto, deben ser mucho más flexibles y a más corto plazo que los planes nacionales; donde sea posible, también en sus aspectos físicos, por ejemplo las construcciones de múltiples propósitos. Los programas son a corto plazo por su misma naturaleza.

La filosofía de la participación del pueblo en la programación no es más que filosofía de eficiencia. No debería confiar demasiado en las ideologías tales como la democracia al nivel del pueblo. Es un hecho de la naturaleza humana normal que el pueblo espera ser guiado por un gobierno de expertos por un lado, y que por otro, resiste las imposiciones de arriba y aprovechan todas las oportunidades para criticar lo que ha sido planeado para él. Sin embargo, las gentes defienden todo lo que han decidido por su cuenta. Es sencillamente buena política el combinar orientación con auto-gobierno.

A. Por lo tanto, un programa bien elaborado se prepara inicialmente por los administradores y luego se propone a todas las agencias, organizaciones o autoridades que puedan estar relacionadas con él. Se solicitan enmiendas para él en un período de tiempo razonable y que se proponga las contribuciones que puedan hacer al programa. La consecuencia que se espera de este procedimiento es que las agencias y organizaciones que se han consultado se comuniquen unas con otras y que se produzcan discusiones amplias. De este modo el programa adquiere vida antes de ser puesto en práctica. Es probable que como resultado de estas discusiones se descubran nuevos recursos para el programa y que esté mejor adaptado a las necesidades locales. Existe una igual oportunidad de que se modifique el programa en forma tal que no se adapte al plan regional cómodamente. Este es el costo de una más amplia colaboración y de un mayor involucramiento de las personas y de sus agencias en el bienestar regional, que indudablemente resultará de las discusiones previas de los programas que los han de afectar.

Estas discusiones entre los programadores y los representantes del pueblo durante la preparación del programa, ofrecen oportunidades para encontrar respuestas a un número de preguntas intrigantes de la planificación, como por ejemplo: ¿Cuáles son los valores y necesidades del pueblo? ¿Tendrá que cambiarse las estructuras antes de que los planes se puedan

llevar a cabo? ¿Cómo reaccionarán las personas o sujetos, a los planes propuestos?

A menudo se recomiendan las encuestas comunales como un método de descubrir las necesidades, intereses o valores del pueblo. La experiencia demuestra, sin embargo, que las encuestas comunales si no se relacionan a algún tema práctico resultan meramente en estimular un gran número de quejas y de castillos en el aire. Los programas propuestos, no obstante, automática e indirectamente inducen una auto encuesta bien orientada y una clasificación de prioridades en las necesidades, además de la disposición de asumir responsabilidad; porque los sujetos de estos programas deben ahora relacionar sus necesidades a los sacrificios que estén dispuestos a hacer para satisfacer sus necesidades. Los sujetos pueden averiguar, al discutir el programa, que no tienen influencia en las organizaciones, que deben contribuir a él y que la estructura existente o que las autoridades existentes impiden su habilidad de cooperar con el programa. Esta experiencia puede crear una percepción de estructuras obsoletas y puede prepararles para los cambios estructurales necesarios, no como algo que otros tendrán que hacer por ellos sino como algo que tendrán que tomar entre sus propias manos.

Este tipo de acción social que involucra a los sujetos en la preparación de los programas, consiste por consecuencia de una combinación de imposición y de acción popular, en una distribución de responsabilidades entre las autoridades políticas, los administradores, las autoridades sociales o líderes y los sujetos comunes de los programas.

B. Este proceso debe continuarse después de ponerse en práctica el programa establecido. Las responsabilidades para la ejecución del programa deben compartirse por el administrador, por los expertos y por los líderes de las agencias relacionadas. Será la tarea especial de los administradores de buscar las iniciativas de todos aquellos que han de ser afectados por los planes y por los programas, especialmente en las culturas donde las agencias privadas y los sujetos están siempre inclinados a seguir el liderato de la administración.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...