

Ciencia Social y Administración Social

*Por R. Clyde WHITE, profesor de Administración del Servicio Social, University of Chicago. Colaboración especial para la "Revista Mexicana de Sociología".
Versión al español por Oscar T. Richter.*

EL interés por la relación de las ciencias sociales con la administración social ha tenido un gran incremento durante la última década. Esto último es un hecho incuestionable en todos los países del hemisferio occidental, y muy particularmente en los Estados Unidos. Existen tres razones importantes para el creciente interés en este problema:

1º El rápido crecimiento en la variedad y en el costo de los servicios públicos sociales;

2º El paso de una posición negativa a una positiva en la actitud hacia las funciones de los servicios sociales;

3º El reconocimiento de la importancia fundamental de emplear un personal entrenado para administrar los servicios susodichos. Nuestro artículo se referirá principalmente a la experiencia adquirida en los Estados Unidos.

La creencia de que cualquier ciudadano, debidamente electo y nombrado para ocupar un puesto público por funcionarios electos, pueda administrar los servicios gubernamentales, tiene una vieja tradición en este país. Esta es una actitud probablemente muy natural en una democracia agraria, pero con el crecimiento de la población y el dominio de la industria y el comercio, su debilidad se hizo notoria hasta para los funcionarios de menor categoría y para los estudiantes de administración pública. La tradición académica de que el profesor deberá restringir sus actividades al salón de clase, en donde podrán ser más o menos divertidas desde el punto de vista del político inofensivo, tiene también una vieja tradición.

Por más de una generación los hombres dedicados a la ciencia social han sido invitados ocasionalmente para ejecutar cierta clase de servicios tanto para el Gobierno Federal como para los de los Estados, y se ha visto que un administrador de elevadas dotes intelectuales ha entrado a las universidades y se ha distinguido como maestro, debido a su gran experiencia en la administración práctica. Desde los comienzos del siglo XX, esta tendencia se ha hecho muy marcada. Hasta dónde hemos sido influenciados en este sentido por los europeos y los ejemplos latino-americanos sería muy difícil de decir, pero es un hecho que los funcionarios públicos que ocupan puestos importantes y que ostentan además el título académico de doctor, han sido más comunes en Alemania y en ciertos países latino-americanos de lo que lo han sido en los Estados Unidos. Entre nosotros se ha conferido el grado de doctor en jurisprudencia por las universidades, solamente hasta éstos últimos tiempos, aunque desde el principio de la República ha sido muy numeroso el cuerpo de abogados al servicio del gobierno, hasta el grado de llamar la atención. La mayor parte de los funcionarios públicos que ostentan el título de doctor en Alemania y en Latino-américa no han sido profesores universitarios, sino personas doctoradas únicamente en el campo de la jurisprudencia. Consecuentemente, la influencia académica en el gobierno manifestada por la presencia de profesores en los puestos gubernamentales ha sido mucho más marcada en otros países que en el nuestro. El intercambio entre las universidades y el personal del gobierno ha ido en aumento en los Estados Unidos desde que ocupó la Presidencia Theodore Roosevelt.

Probablemente el hecho de que en los Estados Unidos se exija últimamente para la admisión al servicio civil entrenamiento universitario en las ciencias sociales, es sumamente importante. A menudo el solicitante tiene que haber cursado economía, ciencia política, sociología o psicología para poder ser admitido en los exámenes. Esto constituye un reconocimiento de que la administración pública se puede mejorar cuando su personal tiene algunos conocimientos acerca de la teoría social y de los métodos de investigación de las ciencias sociales. Ahora bien, preguntamos nosotros, ¿existe una "educación profesional" para las diversas formas de la administración pública? Entre nosotros esta pregunta parece haber sido contestada en sentido afirmativo. Después de la Guerra Mundial se han establecido en varias universidades escuelas de administración pública. Pero el progreso más grande en la educación profesional para los servicios públicos ha sido alcanzado por las escuelas de administración del servicio social, conocidas comúnmente por "escuelas de trabajo social" (schools of social work), debido a sus conexiones con las agencias que se ocupan de trabajos sociales. Cuarenta de las escuelas universitarias han sido reconocidas en la actualidad por la American Association of

Schools of Social Work (Asociación Americana de las Escuelas de Trabajo Social). Todas ellas exigen a sus estudiantes haber hecho cierto trabajo en las ciencias sociales y tener el grado de bachiller antes de tomar los cursos profesionales. En este terreno tenemos las pruebas más convincentes de que existe la opinión en nuestro país de que las ciencias sociales y la administración social tienen relaciones muy importantes.

La enciclopedia de las ciencias sociales, *The Encyclopedia of the Social Sciences* (Vol. I, 1930), reconoce como tales o como disciplinas científicas relacionadas a las ciencias sociales las siguientes: antropología, biología, economía, educación, ética, geografía, historia, jurisprudencia, lingüística, penología, filosofía, ciencia política, psicología, trabajo social, y sociología. Esta clasificación que no sería aceptada por muchos de los que se dedican a las ciencias sociales y a la administración, nos es, sin embargo, muy suficiente para los propósitos de nuestro estudio. Aunque una clasificación de los servicios sociales relacionados con la administración social, no es necesaria para satisfacer a todo el mundo, es muy razonable incluir los servicios siguientes: servicios de investigación, servicios para los empleados, hospitales generales y clínicas, hospitales para enfermedades mentales, administración penal y correccional, asistencia pública, y seguro social. En la Gran Bretaña la educación pública es considerada como un servicio social, pero en los Estados Unidos no se considera así. Sin embargo, existen razones poderosas para considerarla como un servicio social relacionándola también con la administración social, pues sirve a todo el mundo sin un costo directo para el niño o para sus padres.

I

¿Por qué debe una nación o sus componentes políticos proveer a los servicios sociales? ¿Cuáles son los fines que deben perseguirse con los enormes gastos que hemos hecho en los Estados Unidos en los últimos años? Llevamos gastados billones de dólares, y nuestro programa actual requiere un gasto anual permanente de varios billones de dólares para estos servicios. En el pasado, la erogación pública más grande fué para el ramo de educación, pero es probable que en el futuro la erogación para los servicios sociales será cuando menos igual, si es que no excederá al presupuesto de educación.

El concepto moderno de la función del servicio social difiere fundamentalmente del que existía en los siglos pasados de la Civilización Occidental. Los servicios sociales son tan antiguos como la Civilización Egipcia y el Código de

Hammurabi. Y han sido motivados por la directa reciprocidad de la simpatía de una persona por otra. Esta espontaneidad recíproca ha sido fijada y establecida legalmente en instituciones. La obligación de ayudar al desvalido ha sido desde su fundación un principio cardinal de la Iglesia Cristiana. Esta manifestación histórica de los servicios sociales ha implicado a menudo, cosa curiosa, motivos egoístas ulteriores. El rico daba por "la salvación de su alma", y el pobre daba como un testimonio de sus buenas intenciones y de su reconocimiento a la autoridad de la tradición religiosa. En la literatura cristiana, la ayuda a la persona necesitada se reconocía simplemente como una obligación más, pero después del siglo IV, D. C., empezó a ser concebida como una necesidad social del grupo.

En la actualidad, el punto de vista secular de los servicios sociales lo componen las divisas para la supervivencia del grupo y la mutua prosperidad. El valor ético del ser humano individual es reconocido. En los países llamados democráticos, el servicio social tiene por objeto asegurar a todo individuo, por humilde que sea, la oportunidad de aprovechar sus habilidades para su propio bienestar y la felicidad del grupo. Es decir, el ser humano tiene una utilidad social, y un valor como productor de bienes económicos para beneficio del grupo. Tanto el valor ético como el económico del hombre están incorporados en la legislación que provee los servicios sociales públicos.

Estos servicios son, por tanto, de trascendental importancia, debido a que tienen por objeto hacer que el individuo sea útil a sí mismo y a la sociedad. La educación transfiere la herencia cultural de generación en generación, y los servicios públicos sociales tienen por objeto mantener la salud mental y física del individuo para que pueda, como miembro de una sociedad democrática, absorber y utilizar la cultura contemporánea. Considerados desde este punto de vista, los servicios públicos sociales y la educación pública son igualmente indispensables para la supervivencia del individuo y del grupo. De aquí, la importancia de la administración social para el hombre dedicado a las ciencias sociales.

II

La ciencia se relaciona con todo lo concerniente al descubrimiento y a la descripción de los fenómenos y a la determinación de las probabilidades. Estas funciones primarias son comunes tanto para la ciencia natural como para la ciencia social. Gran parte de esta última ha sido una especulación *a priori*. Semejante especulación filosófica es útil tanto para el administrador como para el teórico, pero no contribuye gran cosa a la solución práctica de los problemas de adminis-

tración social. Capacita, eso sí, al administrador y al legislador a ganar en perspectiva y a concebir las normas sociales. La administración social, sin embargo, no puede sobrevivir en la utopía de la perspectiva de las normas, debe ocuparse de llevar las leyes a efecto, de proyectar formas administrativas y procedimientos observando y midiendo los efectos y resultados de las políticas establecidas. Consecuentemente, los aspectos de las ciencias sociales que se refieren a la administración social se relacionan íntimamente con la observación y la medición. Se refieren, por tanto, a los datos que se derivan de los hechos.

Se presume que los gobiernos democráticos son creados por los ciudadanos para servir a los fines de la ciudadanía. Cuando sospechamos que sirven a intereses particulares, con detrimento de la mayoría de la población, tenemos entonces el derecho de criticar y de exigir un cambio en la política. Cuando un ciudadano de los Estados Unidos oye decir "el gobierno", y lo mismo le sucede a un ciudadano de México, piensa inmediatamente en una herramienta que él ha ayudado a hacer y que, por lo mismo, puede también destruir. Pero cuando un alemán oye las palabras "el gobierno" "die Regierung", piensa en un absoluto Hegeliano que él no ha creado y a quien debe obediencia, so pena de ser destruido. Las funciones de la ciencia social bajo semejante concepción absolutista de que el gobierno es un instrumento para reforzar el poder de un gobernante irresponsable, difieren de las funciones bajo el concepto democrático del Hemisferio Occidental, en donde la ciencia social no solamente es la herramienta para poner en práctica la política establecida, sino que sirve también para determinar, si antes y después de ser adoptada, la política de que se trata está en el interés del bienestar general. Es obvio que la relación entre dicha ciencia y la administración social es afectada por la naturaleza del orden político bajo el cual se vive. En el Hemisferio Occidental ensayamos el estudio del gobierno desde un punto de vista instrumentalista, y nuestros métodos técnicos de investigación social, cuando se hacen efectivos, son operacionales.

El papel que desempeña la ciencia social al formular la política, antes de que el cuerpo legislativo haya entrado en acción, se ilustra muy bien con el proceso que nos llevó a pasar la ley del seguro social (Social Security Act) en los Estados Unidos, en el año de 1935. Por muchos años se habían estado discutiendo las diversas formas del seguro social, de la asistencia pública e infantil, pero se progresaba muy lentamente en adoptar una legislación y se confiaba la tarea a los gobiernos de los Estados. En 1933 el Presidente Roosevelt se decidió a formular una política federal de servicio social. Y le encargó al Comité de Seguridad Económica (Committee on Economic Security) que estudiara el problema y le rindiera un informe, con objeto de que él contara con una base sólida para recomen-

dar una legislación al Congreso. Este Comité se compuso de cuatro miembros del gabinete de la Administración de Alivio (relief Administrator). Como Jefe del Comité Ejecutivo se nombró a un conocido profesor de economía de una de las universidades del Estado. Una plana mayor de economistas, de hombres de ciencia política y de sociólogos se reunió. Algunos de ellos pertenecían a departamentos del gobierno federal y otros provenían de las universidades. A estos hombres de ciencia se les encomendó la tarea de resolver el problema del desempleo, de la ancianidad, de la protección a la infancia, de la ceguera, de las enfermedades, y de todo aquello que se relacionaba con el bienestar del niño. Empezaron por reunir datos, describieron los casos y las situaciones específicas, estimaron la importancia de cada uno de los problemas en términos del número de la población comprendida y el costo probable para proveer a los servicios que se necesitaban. En el mes de noviembre del año de 1934, el Comité de Seguridad Económica (Committee on Economic Security) sostuvo una conferencia de representantes del trabajo, de patrones, de funcionarios públicos y de miembros de las universidades, con el objeto de presentarles algunas de sus conclusiones y descubrimientos y obtener el consejo y la crítica de las personas más competentes del país. Se hicieron al Presidente las recomendaciones para la legislación, y el 14 de agosto de 1935 el Presidente Roosevelt firmó la ley del Seguro Social (Social Security Act), a la que se habían incorporado la mayor parte de las recomendaciones del Comité. Antes de que la ley del Seguro Social fuera sometida a la aprobación del Congreso, hubo audiencias públicas tanto del Senado como de la Cámara de Representantes para comprobar los descubrimientos del Comité de Seguridad Económica y suscitar las discusiones de la cuestión política a que daba lugar una legislación tan importante. La ley susodicha dió origen a una política federal amplísima para la conservación de los recursos humanos de la nación y para proveer a una vasta organización de administración social en el país. Los principios y los métodos de la ciencia social desempeñaron un importantísimo papel en la determinación de la forma y del contenido de este nuevo servicio permanente de política social-federal.

Adoptada que fué la política por el Congreso, apareció un nuevo problema para las ciencias sociales. Había que formular planes para los procedimientos técnicos y reglamentos para llevar a la práctica la política formulada. Algunas partes del programa del servicio social fueron expansiones de los servicios existentes, pero otros fueron servicios enteramente nuevos. Muchos de los procedimientos administrativos que estaban en uso en los departamentos federales pudieron ser utilizados, pero había muchos factores nuevos en el vasto plan de la administración social. Nunca legislación alguna había afectado directamente a tan

gran número de gentes, como la ley del Seguro Social; ésto dió origen a delicados problemas de las relaciones públicas y, por tanto, de las políticas. Las grandes reservas financieras de las antiguas compañías de seguros y las de los seguros del desempleo dieron lugar a cuestiones económicas de primera importancia. Las provisiones de asistencia pública contenidas en dicha ley, y que tenían que ser administradas conjuntamente por el gobierno federal y los gobiernos de los Estados, originaron problemas acerca de los métodos para poder obtener los resultados deseados y hacerse del personal que se necesitaba. La ley contenía también ciertos servicios de salubridad, que comprendían no solamente a las agencias de salubridad pública sino también a toda la profesión médica. Consiguientemente, las agencias federales que se hacían responsables de la administración de la ley del Seguro Social empezaron lentamente a hacerse de personal, que incluía a contadores públicos, administradores experimentados, economistas, hombres de ciencia política, abogados, sociólogos, trabajadores sociales, notarios, expertos en publicidad y otras especialidades. La mayor parte de este personal eran hombres de ciencia social o cuando menos personas con alguna experiencia en dicha ciencia.

Otro de los puntos en que el hombre de ciencia social entra en el cuadro, es en el de la medición de los resultados de una política, después de que ha sido puesta en práctica. Ni el poder legislativo ni ningún poder ejecutivo, pueden conocer con exactitud los resultados directos o indirectos de una política, antes de que ésta entre en acción. El análisis continuo de los casos, de las situaciones y de las estadísticas es fundamental para una buena administración. Y esta es una tarea principalmente para personas con entrenamiento en las ciencias sociales, en la administración pública, en la administración de los susodichos servicios sociales y en las estadísticas. Es obvio que la base matemática de las estadísticas es la misma para todos los problemas; pero en cambio la aplicación de las estadísticas en las contribuciones, en los fondos de seguridad, en los costos administrativos, en las reservas del Seguro Social, en las cargas de la asistencia pública, en el bienestar infantil y personal, etc., es un problema técnico para las personas entrenadas particularmente en las ciencias sociales o los profesionales de las mismas. El trabajo de esta gente puede denominarse "investigación administrativa"; a menudo la investigación de los problemas prácticos desde el punto de vista del bienestar nacional, puede apartarse de la rutina diaria de la administración y convertirse en lo que llamamos "investigación pura" (pure research), que nosotros asociamos con las universidades. Hace mucho que la medicina adoptó a las ciencias física y biológica para sus necesidades particulares y las incorporó a una disciplina profesional. La industria ha hecho lo mismo. A últimas fechas empezamos a comprender todas las posibilidades de aprovechar los datos, las teorías y los

métodos de la ciencia social en la administración social y particularmente para probar y medir los resultados de una política. No es necesario un control y un régimen de acuerdo con el modelo totalitario; sino la cooperación del conocimiento científico bajo las formas de administración y gobierno democráticos para la ayuda mutua de toda la población. A través de la educación general y de la educación política, la sociedad democrática se propone no solamente mejorar su propia vida, sino saber también cuando una política es buena o si fracasa en la tarea de alcanzar sus fines.

Presumiendo que hayamos adoptado una sana política social, la administración social sin embargo, puede sobrevivir o fracasar debido a la calidad del personal empleado para llevar a cabo su programa. Los servicios sociales se conciernen con la gente en su medio físico y social. En estos medios se encuentran los datos para las ciencias sociales. Ningún empleado de una unidad de servicio social, ya sea una compañía de seguro social, de asistencia pública, de servicios especiales, puede librarse de tener que enfrentarse con los hechos que son el pan de cada día en las dichas ciencias y las disciplinas profesionales que se ocupan de las situaciones sociales. De aquí, que una de las funciones más importantes de las ciencias sociales con respecto a la administración es la de proveer el conocimiento de los hechos, y las teorías y métodos para la gente joven que aspira a trabajar en los servicios públicos sociales. Estas ciencias están relacionadas con la administración social de la misma manera que las ciencias físicas y biológicas lo están con la ciencia médica. Así se reconoce en los Estados Unidos, tanto en la opinión pública como en la jurídica, dado que estos servicios comprenden lo que hemos dado en llamar trabajo social. Nuestra experiencia en el seguro social es relativamente nueva, exceptuando una pequeña experiencia sobre el azar en las compensaciones de los trabajadores (seguros contra accidentes), por tanto existe muy poco acuerdo en la opinión con respecto a la clase de educación profesional que necesita el personal para los programas de seguro social y sus necesidades. Sin embargo, se acepta como axiomático que el conocimiento de la ciencia social es indispensable.

La importancia de que el personal federal tenga entrenamiento en las ciencias sociales, nos lo indica el número de funcionarios que cuentan con dichos conocimientos y el dinero gastado en las investigaciones. El Comité de Recursos Nacionales (The National Resources Committee), nombrado por el Presidente Roosevelt, rindió un informe en 1938 en que se mostraba que existen 2,156 personas ocupadas en investigaciones de orden económico, político, sociológico y estadístico. ¹

¹ Research, A National Resource, p. 49.

Un gran número de personas estaban haciendo investigaciones comprendidas en las ciencias sociales: éstas incluyen 165 en educación, 39 en antropología y en el Museo de Historia, 3,149 en las leyes, y 39 en las investigaciones de personal y en los exámenes. La importancia de la investigación combinada con las funciones administrativas está indicada más adelante por el costo de los trabajos llevados a cabo por diversas agencias federales. Algunas de ellas se pueden ver en la tabla siguiente:

LISTA DE GASTOS DE ALGUNAS AGENCIAS FEDERALES DE
INVESTIGACION EN EL AÑO DE 1937 ²

Nombre de la Agencia	Gastos
Bureau of Home Economics	\$ 218,000
Bureau of the Census	2.219,000
Children's Bureau	464,000
Division of Labor Standards	70,000
Bureau of Labor Statistics	966,000
Employment Service	125,000
Federal Housing Administration	242,000
Railroad Retirement Board	63,000
Social Security Board	552,000
Veterans Administration	84,000
Works Progress Administration	800,000
Total	\$ 5.803,000

Esta lista incluye únicamente a aquellas agencias federales que guardan una relación clara con la administración social, aparte de la gran cantidad de investigaciones ejecutadas por otras agencias que tienen una relación indirecta, y algunas veces directa con la administración social, particularmente en determinadas oficinas del Departamento de Agricultura. No contamos con cifras que nos puedan indicar toda la investigación social llevada a cabo por el Estado y los gobiernos de las ciudades, pero sabemos que es considerable.

² Research, A National Resource, pp. 74, 75.

III

El Estado Federal característico de los Estados Unidos, de México y de otros países de este hemisferio da lugar a problemas especiales de organización administrativa. En los Estados muy centralizados, tales como Francia, Alemania y la Gran Bretaña, el establecimiento de los distritos administrativos es simplemente una cuestión práctica; y queda determinado por el conocimiento y la experiencia que indica cuáles son las áreas más apropiadas. Pero la Constitución de los Estados Unidos origina un sistema dual de gobierno, y el sistema de servicios sociales de nuestro país ha tenido que organizarse de acuerdo con esta dualidad. Tanto los cuerpos legislativos como las autoridades administrativas adaptan también sus actividades a esta última. Los problemas que ofrece tanto la administración general como el Gobierno Federal, son de particular interés para la ciencia política; pero los efectos del servicio vienen a ser objeto de la consideración de los economistas y de los sociólogos. Es cierto que en el complejo de una unidad administrativa existen factores políticos, económicos, sociológicos y a menudo psicológicos que están inextricablemente entrelazados y deben ser considerados por las autoridades administrativas como un todo; pero entre ellos se encuentran diversos aspectos de la realidad social.

Cuando el Gobierno Federal administra un servicio hasta llegar al individuo o al grupo que lo recibe, se crea una serie de problemas. Es relativamente fácil formular y llevar al efecto normas y reglamentos; pero en un país del tamaño de los Estados Unidos, existen diferencias geográficas importantes en los standards de vida, en las condiciones del trabajo y en las actividades industriales. Si se pudiera alcanzar una aplicación uniforme de las normas y de los reglamentos en todas las partes del país, obtendríamos resultados inesperados y seguramente muchas injusticias. El patrón federal responsable de un servicio local asegura su puesto mediante el servicio civil, por distante que se encuentre de Washington. Y no tiene por qué someterse a ningún funcionario local o político. Esto último es deseable porque lo capacita para rendir el mejor servicio sin la intromisión de ningún interés especial, pero tiene la desventaja de que le da a ese jefe una sensación de seguridad en su posición que lo puede convertir en una persona irrazonable y despótica sin que corra peligro serio de que se le discipline. El burócrata en todos los países tiende a ser irresponsable y a olvidar los derechos humanos y si su posición bajo la ley del servicio nacional civil hace prácticamente imposible su destitución, o cuando menos que se le pueda someter a la disciplina de funcionarios más elevados, la administración social puede llegar a ser una nueva tiranía. En los Estados Unidos los que quieren mejorar el programa del servicio social favorecen por

lo común a la administración federal, mientras que aquéllos que temen la irresponsabilidad burocrática prefieren ir más despacio y buscar la manera de hacer efectivas medidas disciplinarias que recaigan sobre los jefes del servicio civil. Los funcionarios federales más elevados trabajan constantemente para evitar prácticas burocráticas nocivas. La administración federal está capacitada para prevenir las actitudes discriminatorias contra una clase o una raza de la población en los Estados, cuando se le pide su protección en contra de un funcionario burocrático individual. El problema de investigación en este caso comprende tanto la ciencia política como la sociológica.

La centralización vertical da lugar también a otro problema en el Estado Federal. Cualquier servicio social administrado desde Washington, está siempre relacionado con otros servicios locales. Y el problema consiste en saber cómo podrá un servicio federal cooperar con el servicio del Estado o con los locales. En la práctica se han encontrado muchas dificultades particularmente en el caso de los seguros de la ancianidad. Este programa está desde luego relacionado con la asistencia de los ancianos y la protección de los niños que de ellos dependen, tarea de la que se han hecho cargo las administraciones de los Estados y de los condados. Los buenos administradores pueden encontrar cooperación; pero muchos de ellos no son competentes para las buenas relaciones en la comunidad. Los inspectores que tienen entrenamiento en el servicio y en la ciencia social pueden mejorar grandemente la administración local de un programa federal.

La asistencia pública para los ancianos y los niños que de éstos últimos dependen, ya la hemos discutido con anterioridad. Entre nosotros el Gobierno Federal paga la mitad del costo de estos dos servicios, a pesar de que la Administración actual es la responsable de la de los Estados que, a su vez, la descargan en la de los gobiernos de los Condados. La ley obliga al Gobierno Federal a sostener un standard mínimo administrativo, incluyendo la selección del personal, pero es a los Estados a quienes toca determinar quiénes han de disfrutar de esa asistencia y cuánto recibirá cada individuo. A esto se le llama un programa de seguridad social de Estado federal. Es bien sabido que ciertos grupos sociales en algunos Estados se oponen a estos programas, y al Gobierno Federal le es muy difícil vencer esa oposición con las leyes actuales. También es un hecho que la asistencia concedida en algunos Estados es tan pequeña que los individuos no pueden vivir de ella y tienen que buscarse un suplemento en alguna otra parte. La ventaja del programa del Estado federal, consiste en permitir la adaptación de una administración social a las diferencias geográficas, y como la mitad de las erogaciones debe ser proveída por los Estados, la gente sabe que participa económicamente

en los servicios, lo que probablemente hace que el ciudadano se interese más por ellos.

Históricamente la asistencia y el cuidado de los locos y de los presos ha sido de la responsabilidad de los Estados. Durante los últimos veinte años el número de prisioneros federales ha aumentado mucho, esto último se debe incidentalmente a la multiplicación de las leyes federales para el control de los criminales que cruzan las líneas divisorias entre los Estados o que han cometido ofensas que han sido declaradas delitos federales. El Gobierno Federal ha asumido siempre la responsabilidad en los casos de locura que aparecen en las fuerzas militares y en el servicio civil del Distrito de Columbia, el Congreso ha declinado hasta la fecha ayudar a los Estados en la asistencia de los pacientes mentales, pero si el mismo tratara de participar en esta función, el Presidente se vería obligado a oponer su veto a semejante legislación. Podemos asegurar, por tanto, que el cuidado de los pacientes mentales y de los presos es de la incumbencia de los Estados. Dando por resultado que algunos de ellos cuentan con un personal adecuado para estos servicios y dan facilidades apropiadas y razonables, pero muchos de ellos ni dan estas facilidades y apenas si proveen por los custodios. Desde el punto de vista del servicio técnico, es justo decir que el Gobierno Federal asegura un tratamiento mejor a estos dos tipos de cargas públicas. Y si el Gobierno Federal ayudara a los Estados en esta tarea, seguramente que mejorarían los standards de servicios. Los hombres de ciencia política, así como los buenos administradores, han señalado la tendencia de la disminución de la calidad de los servicios que está en razón directa con el tamaño del área y con la población, probando ésto, que el peor gobierno es el de la ciudad o el municipal.

Los lineamientos principales que acabamos de dar a los problemas de organización administrativa, nos indican que hay todavía mucha investigación por hacer por personas que tengan conocimientos en las ciencias sociales y tengan entrenamiento en la administración social. También sabemos que esta investigación es una necesidad continua de la agencia funcional. Y que no es algo que se pueda hacer de una vez y para siempre. Los problemas de investigación implican la efectividad de determinado tipo de investigación para efectuar una clase especial de servicios, los efectos sociales y económicos de esta organización con los métodos para rendir los servicios sociales. ¿Hasta dónde es de desearse socialmente la centralización de la administración social del Gobierno Federal? ¿Pueden ser administrados algunos servicios satisfactoriamente por los Estados o sería mejor un plan de conjunto con la Federación? ¿Es posible medir los efectos totales de un vasto programa de servicio social sobre la economía nacional y el bienestar general? Podríamos hacer algunas otras preguntas de interés general, que darían lu-

gar a problemas fundamentales acerca de los servicios públicos sociales que deben ocupar la atención de los hombres de ciencia social.

IV

Probablemente la íntima relación de la ciencia social con la administración social está representada por el personal entrenado de los servicios públicos sociales. El especialista, como el economista o el sociólogo, pueden ser útiles como consultores en una agencia gubernamental o en tipos de investigación delimitada y cuidadosa, pero en lo general desconocen la actitud, además de no tener el entrenamiento de un especialista o de un administrador. La práctica de la medicina necesita del químico, pero ningún paciente con fiebre tifoidea busca el tratamiento del químico; buscará, indudablemente, a un médico. La relación de la economía y la sociología con la administración social no está tan a la vista como la de la química con la de la medicina, pero la analogía es suficientemente válida para subrayar la importancia del entrenamiento en las ciencias sociales, combinada con la educación profesional técnica, para los puestos en los servicios sociales públicos.

La creencia de que la educación profesional es necesaria para la buena administración social no es muy antigua. En los Estados Unidos podemos decir con seguridad que se ha desarrollado y que es aceptada generalmente desde hace unas dos décadas. En una función llamada profesional, se presume que el profesionista cuenta con ciertos conocimientos y habilidades. En la administración social, la personalidad del jefe, aparte de sus conocimientos y de sus habilidades, es un factor importante para el éxito o el fracaso del mismo. Consecuentemente, una gran proporción del personal en estos servicios necesita tener el tipo del entrenamiento profesional que los llevará a una comprensión de sí mismo y de las motivaciones. Dondequiera que se necesite un determinado servicio social, debemos saber la clase de persona que vamos a emplear y cómo deberá entrenarse. Los servicios públicos sociales que necesitan de trabajo técnico incluyen a la asistencia pública, la libertad condicional, la asistencia infantil y cierta clase de cuidados psiquiátricos. Poco sabemos acerca del conocimiento de las habilidades y actitudes que se necesitan en el seguro social y en la asistencia pública, lo mismo que para el servicio de empleados públicos. Un estudio de lo que hacen actualmente los empleados deberá hacerse antes de que sepamos la manera de entrenarlos, como lo hacemos en el caso del personal de los trabajadores sociales y administrativos. De todas maneras, del esfuerzo de estos análisis, aparece que la educación profesional para

estos servicios ³ deberá contar con los conocimientos del medio social, de las fuerzas políticas y económicas, de los principios administrativos y de la actitud profesional; la comprensión y el uso del conocimiento de la conducta, un conocimiento de la organización de los servicios públicos sociales; un conocimiento de la función particular de las agencias de servicios, de la capacidad para la dirección; del planeamiento y del manejo; y la comprensión necesaria para hacer y operar un presupuesto; y la habilidad indispensable para las relaciones públicas. Hay muchas otras materias en las que la educación profesional del postgraduado debe tomarse muy en cuenta; nuestro artículo tiene por objeto hacer ver la importancia del entrenamiento del personal calificado para la administración social.

V

El entrenamiento en las ciencias sociales y las disciplinas profesionales que con ellas se relacionan, como acabamos de ver, dan un conocimiento acerca del mundo social, influyen en la actitud hacia los fenómenos sociales y pueden tener como consecuencia, ciertas habilidades útiles para tratar con los individuos y con los grupos. El desarrollo de una actitud objetiva, ya sea que la denominemos científica o profesional, es de fundamental importancia para la administración social. La actitud del jefe influye en su habilidad para aplicar sus conocimientos generales y habilidades a los problemas nuevos y específicos. La mayoría de los problemas de la administración social que requieren solución, son generalmente específicos y nuevos en el sentido de que implican un acomodamiento o arreglo de la calidad y de la cantidad de los factores sociales. Consiguientemente, el hombre de ciencia social que ocupa un puesto en el gobierno, difiere en su persona y en las tareas que le son encomendadas, de su colega que trabaja en una universidad. Pues debe tener, además de su entrenamiento, una adaptación de sus conocimientos, habilidades y actitudes para poder conseguir que se hagan las cosas, y no simplemente que se aprendan o se enseñen. Probablemente será razonable y exacto decir que un jefe entrenado en la administración social necesita de una "tecnología", aunque sea más usado el pensar que se le deba llamar educación profesional para distinguirla de la educación estrictamente científica. La construcción de un índice del costo de la vida, requiere indudablemente personas que estén entrenadas en economía, y en algunas otras disciplinas. El estudio de

3 El último estudio de este problema será publicado próximamente por la American Association of Schools of Social Work.

un sistema público de bienestar, con el objeto de recomendar un plan para una reorganización, parece ser labor de un político científico, dado que se trata de una fase de la organización gubernamental, pero sería mejor hacerlo con la benéfica participación de personas que estén familiarizadas no solamente con la estructura del gobierno, ya sea del Estado o local, sino también con la naturaleza de los servicios públicos.

Las peculiaridades y complejidades de la investigación para la administración social, se pueden ver con mayor claridad si damos algunas ilustraciones. Para lo cual hemos escogido tres ejemplos, dos federales y uno del Estado.

Desde el año de 1919, el Departamento del Trabajo del Gobierno de los Estados Unidos, ha computado y publicado un índice del costo de la vida. En el curso de dos décadas; los hábitos de consumo de la población cambiaron en muchos aspectos, y sucedió que el índice original dejó de reflejar el costo real de la vida. Este índice fué usado extensamente por grupos de trabajadores, corporaciones, agencias e instituciones educacionales. Con el objeto de revisar el índice para que pudiera reflejar las condiciones actuales, fué necesario organizar un proyecto extensivo de investigación. Era natural que no se pudiera entrevistar a todas las familias del país. Ni era tampoco necesario, porque un estudio cuidadosamente planeado podía reflejar con bastante exactitud las condiciones actuales. Se seleccionaron primero comunidades representativas, y después se estudió a la población local para poder visitar a varios tipos de familias asalariadas. Se elaboró una cédula y una plana mayor de investigadores visitó a las familias, con objeto de obtener una información acerca de sus compras o hábitos de consumo durante los últimos años. La cédula contenía una lista de los artículos de consumo más importantes y para cada artículo se averiguaba la cantidad de dinero gastada por la familia para obtenerlo. También se obtuvo una distribución más detallada del consumo para el caso particular de uno de los miembros de la familia. Se clasificaron seis grandes grupos de artículos: 1, alimentos; 2, ropa; 3, renta; 4, el combustible, la electricidad y el hielo; 5, mobiliario, y 6, misceláneos. Se obtuvo el promedio de los gastos para cada grupo y todo esto se redujo a porcentajes. Después por medio de pesos determinados de los datos obtenidos en la investigación, se combinaron todos los gastos particulares del presupuesto familiar en un índice general del costo de la vida. ⁴ El índice tiene muchas aplicaciones. Podemos mencionar algunas: 1^a, la determinación de los salarios adecuados en la administración legislativa, relativa a los salarios y horas de trabajo; 2^a, la relativa suficiencia de los beneficios del seguro social para asegurar una

4 "The Bureau of Labor Statistics' New Index of Cost of Living", *Monthly Labor Review*. Washington, August, 1940.

subsistencia mínima; 3^o, si el gobierno debiera ser el árbitro o conciliador en los conflictos del trabajo, y 4^o, planeamiento de presupuestos por las agencias de asistencia pública.

La construcción del índice del costo de la vida fué dirigida por especialistas en la economía del trabajo, pero los especialistas del Bureau of Home Economics of the Department of Agriculture (Oficina de Economía Doméstica del Departamento de Agricultura), participaron en el planeamiento del estudio y en la evaluación de los datos obtenidos. Fué indispensable el conocimiento de la población y de los métodos estadísticos. La plana mayor de investigadores tuvo buen éxito en proporción a su habilidad para interpretar la cédula a las familias que visitaban. No se hizo uso de la violencia; cuando se entrevistaba a una familia, se le pedía que cooperara en interés del estudio. El aspecto de las relaciones públicas fué muy grande, y con el objeto de justificar semejante gasto hubo que despertar un gran interés por el estudio. Los empleados creyeron que era el principio de una campaña para elevar los salarios; de esta manera se interesó a los fabricantes y a los comerciantes al menudeo al hacerles ver la importancia que tenía para ellos el conocimiento de los hábitos de consumo de la población. También se ganó el interés de las organizaciones del trabajo, debido a que podían usar el índice del costo de la vida al tratar de los contratos colectivos de trabajo. Una gran parte del personal empleado debía tener conocimiento de las ciencias sociales, combinados con alguna experiencia en la administración pública.

Otra de las investigaciones sociales fué la que se refería a la administración de las compensaciones del trabajo, bajo las leyes federales y del Estado. ⁵

No existe un sistema nacional para las compensaciones del trabajo en los Estados Unidos. Existen 47 leyes en los Estados, 3 leyes territoriales y 3 federales, bajo las cuales se administra dicha compensación. Como resultado de esta legislación, tenemos en el país 53 clases de servicios para las compensaciones. Naturalmente la calidad administrativa varía mucho con ello. Durante muchos años el Departamento de Trabajo ha llevado a cabo estudios especiales con el objeto de rendir dictámenes al Estado, informando acerca de las mejores prácticas administrativas. Y hace casi dos décadas que el Departamento hizo un estudio comprensivo de las compensaciones del trabajo, cuando se empezó a hacer el actual. Con el objeto de darle unidad a dicho estudio, una sola persona visitó los Estados y territorios y las provincias del Canadá, entre el período comprendido entre el año de 1934 y el de 1940, y estuvo un promedio de dos semanas en cada Estado, territorio o provincia. Esto fué una variación del método común y corriente de

⁵ *Problems of Workmen's Compensation Administration in the United States and Canada*. By Marshall Dawson. U. S. Bureau of Labor Statistics, Bul. 672, 1940.

investigación que emplea mucho personal, como en el caso de la revisión del índice del costo de vida. El problema confrontado por el Bureau of Labor Statistics (Oficina de Estadística del Trabajo) fué completamente diferente. Gran parte del valor del estudio sobre las compensaciones del trabajo, dependía de una apreciación de factores no-cuantitativos por una persona competente. Partiendo de esta presunción, con relación al método, el señor Marshall Dawson se hizo cargo del estudio. Tenía que observar la organización administrativa, la corriente de trabajo entre la organización y las relaciones procedentes de la unidad administrativa con los trabajadores asegurados, al jefe de los seguros y a menudo a compañías privadas de seguros. Donde le fué posible, midió la importancia de los factores administrativos, y en otros casos tuvo que formarse el mejor juicio posible, sin contar con la precisión de la medición.

Aunque el programa de seguridad social se hacía con el objeto de aumentar la seguridad social de la población, no incluía, sin embargo, la compensación del trabajo, pero un punto de vista más comprensivo de la situación deberá incluir a esta última en el programa. La compensación del trabajo (*Workmen's compensation*) es la forma de seguro social más antigua que tenemos. Tiene una función definida que llevar a cabo, protegiendo a la población contra los azares comunes de la vida. Está dentro del campo de la legislación del trabajo, pero al ponerse en práctica es uno de los capítulos de la administración social. Los problemas de dicha compensación incluyen la suficiencia de las escalas de beneficio, la suficiencia del seguro, las quejas de la administración, los intereses privados versus los riesgos del seguro público, el pago de las primas, la asistencia médica, la rehabilitación, y la cooperación con los servicios sociales que se le relacionan. Es un cuadro familiar de la economía social que se encuentra en todas las administraciones. Desde luego, el personal necesita tener una combinación de conocimientos sobre economía, leyes, ciencia política, trabajo social y sociología. El estudio de Dawson nos demuestra muy claramente que la efectividad de la administración de las compensaciones, depende no solamente de la buena organización y del número suficiente del personal, sino también del buen entrenamiento del mismo. Algunas leyes de los Estados proveen el aseguramiento obligatorio de algunas industrias, pero muchas de ellas tienen leyes "electivas" que permiten a los patrones rehusarse a tomar el seguro contra accidentes para sus trabajadores. El problema legal se presenta de continuo, las materias que requieren un análisis económico son importantes; los efectos sociales y psicológicos de los accidentes en la víctima y en sus familiares, son a su vez problemas de trabajo social y los problemas de organización y de procedimiento entran en el campo de la ciencia política; la rehabilitación comprende a la educación y a la medicina. Y la integración del

conocimiento, las habilidades y las actitudes del personal de la agencia, es esencial para la efectividad de la administración social en el campo de la compensación del trabajo.

Como un ejemplo de investigación administrativa dirigida para el mejoramiento de los servicios de bienestar público, tanto del Estado como locales, tomamos un informe del Indiana State Committee on Governmental Economy in 1935 (Comité de Economía Gubernamental del Estado de Indiana en 1935). Este Comité fué creado por la Asamblea General del Estado con el objeto de hacer un estudio general de los gobiernos locales y del Estado, con el propósito de recomendar una organización más efectiva. Los diez miembros que la componían fueron nombrados por el Gobernador del Estado de Indiana. Una parte del estudio trataba de los servicios de bienestar público que incluían: 1º Un mejoramiento general; 2º Asistencia infantil; 3º Instituciones para la asistencia de los enfermos mentales; 4º Prisiones e instituciones correccionales; 5º De la libertad condicional; 6º Hospitales generales; 7º Instituciones especiales de caridad, y 8º La inspección y las licencias de las instituciones y agencias de bienestar público. El estudio fué hecho directamente bajo la supervisión de un profesor de administración social, un profesor de sociología y un psiquiatra. Varios miembros de la plana mayor incluían a funcionarios de la administración, de la estadística y a trabajadores sociales. Los estudios comprendían problemas de organización, de procedimientos administrativos, de trabajo social, de finanzas públicas, de psicología, sociología, psiquiatría y medicina en general.

En años recientes se ha dado mayor énfasis a la rehabilitación social en los servicios de bienestar público. Es obvio que la educación profesional y científica es de primera importancia en el personal encargado de llevar a cabo tarea tan difícil. Se ha ido reconociendo gradualmente este hecho en muchos Estados, obligando a los solicitantes a un puesto en los servicios de bienestar público, a presentar un examen, requiriéndose un entrenamiento apropiado en la ciencia social, en la administración de los servicios sociales y además una educación especial. Antes de esto partíamos de la vieja suposición de que bastaba con el entrenamiento en la ciencia social; pero debe haber un entrenamiento profesional adicional para que el individuo esté capacitado para rendir un buen servicio.

VI

Como se desprende de la discusión anterior de la relación de la ciencia social con la administración social, debemos para terminar, presentar algunas conclusiones. Primero, la administración social comprende el empleo de hombres, de dinero,

de métodos y de material en variadas combinaciones para poder ejecutar el servicio público; segundo, los datos de las ciencias sociales se derivan de la asociación de los hombres en diversos medios, incluyendo las condiciones de la gente en aquellas situaciones que la administración social trata de mejorar; tercero, el hecho de ejecutar una tarea es diferente de la simple comprensión del problema, y por tanto, la contribución de las ciencias mencionadas a la administración social está en los conocimientos y en los métodos de investigación que mejoran en el personal administrativo sus habilidades y actitudes, dándole al mismo tiempo una herramienta para llevar a cabo su tarea en la práctica; y cuarto, las ciencias sociales ayudan a crear un atmósfera intelectual en la cual se facilita la consideración científica de todos los problemas.