

José Luis Coraggio, Claudia Danani, Susana Hintze,  
Jean-Louis Laville, Marthe Nyssen, Guy Standing,  
Vera da Silva Telles, Christian Topalov

## **POLÍTICA SOCIAL Y ECONOMÍA SOCIAL** **Debates fundamentales**



DE LA "CUESTIÓN SOCIAL" A LOS "PROBLEMAS URBANOS":  
LOS REFORMADORES Y LA POBLACIÓN DE LAS METRÓPOLIS  
A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX\* \*\*

CHRISTIAN TOPALOV

La idea de que existen "problemas urbanos" es reciente. Tiene su origen a comienzos del siglo XX, por un lado con los reformadores de la vivienda y los primeros urbanistas y, por el otro, con los filántropos y los trabajadores sociales que tenían que enfrentarse con la realidad de las grandes metrópolis del mundo industrial. Cambiar la ciudad para cambiar la sociedad y, en particular, el pueblo: tal era su visión estratégica.

El movimiento de reforma urbana que entonces se inicia simultáneamente en Europa y América del Norte no es un fenómeno aislado, sino que se vincula, tanto por los hombres como por las ideas, a un proyecto multiforme de reforma social que se definirá y ampliará a partir de 1880. Aquí me propongo examinar la hipótesis según la cual en esa época se asentaron las bases del nuevo ordenamiento del sistema de poder, que a la vez pone frente a frente y une a las clases dominantes y clases subalternas. Al proponer a la sociedad y a la ciudad como objetos de la acción racional, los movimientos de reforma prepararon el surgimiento de las políticas sociales y urbanas modernas, cuyas consecuencias han marcado profundamente nuestro tiempo.

\* Este artículo partió del contenido de una ponencia presentada en la Conferencia "Espacio, poder y representación", Departamento de Antropología de la Universidad de California, Berkeley, en diciembre de 1986. Agradezco a Paul Rabinow el haber creado ese fructífero lugar de debate y a Gérard Mauger (París) sus estimulantes comentarios.

\*\* Reproducido con la autorización de la UNESCO, del original publicado en la *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 125, septiembre, 1990.

## 1. Dos eminentes reformadores

Escuchemos en primer término a dos personajes de comienzos de siglo, que han formulado, ambos, un "problema social" aparentemente específico. En 1907, William Beveridge prepara la creación de las oficinas públicas de colocación y el seguro de desempleo que se instaurarían pocos años después en el Reino Unido. Beveridge, que en el decenio de 1940 llegaría a proponer el sistema de seguridad característico del *welfare state* y acabaría en la Cámara de los Lores, no era entonces sino un modesto trabajador social. En los años de depresión que terminaba de vivir su país había dirigido una institución pública de asistencia en un barrio de Londres. De esa experiencia obtuvo una interesante lección que expondría ante la Comisión Real encargada de la Reforma de la Ley de Pobres con estas palabras: "El problema del exceso de mano de obra se me hizo evidente hace tres años en Stepney, durante mi primera experiencia como administrador de un fondo de socorro. El que se proponía ayudar a trabajadores ocasionales quedaba muy pronto desbordado, puesto que el número era incesante. Los hombres no estaban desocupados todo el tiempo, ya que de otra forma hubieran muerto de hambre, salvo que fueran mantenidos por sus esposas, lo que sólo se puede hacer hasta cierto punto. Era obvio que conseguían algún otro trabajo (...) Comprendí que el hecho de obtener algún trabajo de vez en cuando era más importante que el hecho de no trabajar en otros momentos. Había que subrayar el hecho positivo de que bastaba alguna actividad para que se mantuvieran a flote en el mismo lugar, aunque, eso sí, en condiciones muy poco satisfactorias" (*Royal Commission on the Poor Law*, 1910).

En estas observaciones se encierra, a mi juicio, el núcleo inicial del pensamiento reformador en que se inspirarían los conceptos modernos de desempleo y trabajo asalariado (Topalov, 1987). Beveridge se refiere a los estibadores del East End, aunque sus observaciones se pueden aplicar a un sector muy amplio de la población de las grandes ciudades: a estas personas que en plena metrópolis sobreviven trabajando un día sí y otro no, hay que hacerlas desaparecer. Charles Booth (1889), observador infatigable de las masas laboriosas de Londres, había dicho ya veinte años antes que esos asalariados intermitentes constituían "el grano del problema social". Beveridge prosigue su discurso y llega a una conclusión

sorprendente: el problema no reside en que no hay trabajo para los obreros, sino en que lo hay; e indica la operación, verdaderamente quirúrgica, que corresponde efectuar de urgencia: "La bolsa de trabajo no resultará conveniente para el hombre que quiere trabajar un día por semana y descansar los restantes, ni tampoco, a largo plazo, para quien desea contratarse de forma ocasional. En estos casos la bolsa de trabajo tomará ese día semanal para darlo a otro trabajador que ya tiene cuatro días a la semana, de modo que pueda ganarse correctamente la vida. Corresponderá a usted (Beveridge se dirige al profesor Smart) tomar a ese primer hombre y educarlo para que llegue a tener mejores costumbres" (*Royal Commission on the Poor Law*, 1910).

Se trata así de transformar a los trabajadores intermitentes, ya sea en asalariados regulares, ya sea en desocupados completos. Beveridge lo admite claramente cuando dice que el sistema, en un principio, "aumentará el número de quienes carecen completamente de trabajo, convirtiendo lo que es una reserva en un excedente" (*Royal Commission on the Poor Law*, 1910). Esta estrategia del reformador arroja una luz propia sobre los puros conceptos del economista. Lo que Alfred Marshall califica de "desempleo sistemático" (Marshall y Alden, 1925) y Beveridge de "subempleo" no son otras tantas categorías de análisis sin más, sino que se trata de conceptos que describen prácticas de los obreros y de los empleadores que hay que combatir y designan algunos sectores populares que simplemente deben desaparecer. El "desempleo involuntario", el desempleo moderno, parece tener su origen en la generalización forzada de una relación salarial estabilizada, como es nuestro trabajo moderno.

Vayamos ahora a otro país y a otro "problema". Henri Sellier, alcalde socialista de un suburbio de París, desempeñaba en 1910 un lugar importante en la reforma de la vivienda en Francia. Desde esta función, poco antes de la Primera Guerra Mundial sostenía que hay que crear una oficina pública de viviendas económicas en el departamento del Sena: "La ciudad (...) y las condiciones de alojamiento ejercen una influencia decisiva sobre la mortalidad y la educación del pueblo. Hay que arrancar a los obreros de los placeres grosceros de la ciudad y de la fascinación de la calle, la taberna y el café concierto" (Sellier, 1914).

La frase recuerda el moralismo tradicional pero es también reveladora del hecho de que, para este socialista, la educación es el requi-

sito previo de la emancipación colectiva del proletariado. El progreso social exige un cambio radical de las costumbres obreras, y ese cambio no depende sólo del alojamiento, sino también de las condiciones globales de la vida urbana. Sellier expresa aquí una evolución característica del proyecto reformador de la ciudad. Ha pasado la época de las intervenciones aisladas y las viviendas modelo, incluso la época de las primeras experiencias del *Garden City Movement*. Lo que hay que hacer, entonces, es racionalizar la expansión misma de los suburbios (Magri y Topalov, 1987). En el marco de esta visión de una ciudad planificada, la construcción de ciudades-jardín es considerada como "un factor esencial de la educación popular en la lucha contra la vivienda insalubre, la tuberculosis y el alcoholismo" (Sellier, 1919). Y Sellier formula así el principal concepto operatorio de la reforma que, al mismo tiempo, constituye el principio que la legitima: "Lo que distingue el concepto de ciudad-jardín de la fórmula hasta entonces en vigor en materia de vivienda urbana es la percepción clara y nítida no solamente de las necesidades del individuo, sino también de la necesidad de unas relaciones comunitarias" (Sellier, 1919).

Para Sellier, al igual que para sus equivalentes británicos o estadounidenses (aunque no compartan sus convicciones políticas), la acción reformadora tiene bases científicas que corresponden al enunciado objetivo de ciertas necesidades del individuo y de la sociedad: el aire, la luz, la belleza y las nuevas relaciones sociales. Pero surge un problema: los propios trabajadores no comparten esas preocupaciones. Sellier lo comprueba en 1922: "Debemos luchar contra la tendencia generalizada de nuestros obreros a ignorar el valor de la vivienda y el hecho de que se satisfacen con cobijos insalubres, negándose a hacer los sacrificios necesarios para conseguir una vivienda digna del ser humano" (Sellier, 1923). Esta observación, confirmada por las estadísticas del presupuesto de las familias obreras analizadas en especial por el sociólogo Maurice Halbwachs (1913), discípulo de Durkheim, recuerda lo que unos años antes decía Lawrence Veiller, dirigente de los *housing reformers* de tradición filantrópica en Estados Unidos de Norteamérica: "La idea de que miles de personas viven en las condiciones que se observan en las grandes ciudades estadounidenses porque no hay otro lugar donde puedan vivir resulta injustificada y no corresponde a los hechos. Debemos, pues, reconocer

francamente que una parte importante de la población acepta vivir de cualquier manera por atroces que sean las condiciones higiénicas" (Veiller, 1914).

Veiller tenía un conocimiento directo de la situación. Inspirador de la ley de regulación de las viviendas obreras de 1901 en el Estado de Nueva York, lucharía en la *Charity Organization Society* y luego en la *National Housing Association* por el cumplimiento de la ley y su extensión a otras grandes ciudades norteamericanas. En todas partes tropezó con la oposición de los propietarios de tugurios y también con la de las familias populares.

Podemos ver así que dos políticas sociales progresistas (el seguro de desempleo y la reforma de la vivienda) tuvieron su origen en un proyecto educativo relativo a los trabajadores urbanos y no en las exigencias de estos últimos. Esas políticas sociales contrariaban dos hábitos bien arraigados en las clases populares: la movilidad e intermitencia del empleo asalariado y la preferencia por las viviendas baratas de sus barrios tradicionales.

## 2. Trabajadores y reformadores

La relación entre los trabajadores y las reformas no se puede resumir en una sola frase. Sin embargo, las explicaciones simplistas abundan. La epopeya progresista ha sido escrita ante todo por los propios reformadores, y atribuye a éstos la iniciativa; en esa epopeya, los reformadores, ilustrados por la ciencia, libran un combate justo contra la ignorancia y los intereses creados y hacen posibles los cambios necesarios para la modernización de la sociedad<sup>1</sup>. Este mito fundador ha dado origen a otros dos que lo contradicen en formas diversas. La tradición "radical" se suma a la idea de progreso, aunque presenta las cosas en un orden diferente: las reivindicaciones y luchas populares habrían obligado a la burguesía a establecer gradualmente el sistema de bienestar social que el capi-

1. Es la tesis de la mayoría de los *policy studies*, desde los de Webb hasta 1960 e, incluso, después. Véase para el problema de la vivienda Roy Lubove (1962), Henri Guerrand (1974) y A.S. Wohl (1977). En cuanto a la desocupación, Robert H. Bremner (1956), Roy Lubove (1968) y John A. Garraty (1978).

talismo necesitaba<sup>2</sup>. Por su parte, los teóricos del control social están desilusionados y consideran que todas las políticas inventadas por los reformadores son formas cada vez más refinadas de dominación, una extensión sin fin de las ramificaciones del poder<sup>3</sup>. El inconveniente de todas estas interpretaciones en sus formulaciones más rígidas (no obstante los aportes considerables de las dos que hemos mencionado en último término) es que no llegan a tener en cuenta que en los procesos históricos mencionados intervienen por lo menos dos elementos, los de arriba y los de abajo, donde ambos cambian al mismo tiempo que el sistema de poder que los une. En otras palabras, ambos términos son el resultado de una interacción, marcada por vacilaciones y sorpresas, entre prácticas y movimientos populares e iniciativas de las clases dirigentes (empresarios, expertos y gobierno). Por supuesto las modalidades de esta relación varían según los países, los ámbitos de la reforma, las épocas históricas y los grupos obreros.

En todo caso, desde hace unos veinte años, se acumulan elementos historiográficos que indican que al menos antes de la Primera Guerra Mundial los obreros se mostraban reticentes y a veces francamente hostiles a muchas medidas de política social elaboradas en los medios reformistas y aplicadas por políticos liberales progresistas o solidaristas. Henri Pelling (1968) fue uno de los primeros que sembró dudas en un artículo iconoclasta que publicó en 1968; después de esa fecha, otros autores han explorado las cuestiones planteadas por la quiebra de las certidumbres que compartían los progresistas de todos los horizontes teóricos y que habían sido consolidadas en tres cuartos de siglo de actividad e historiografías reformistas. Naturalmente, sería posible estudiar históricamente ese cambio radical de criterios, coincidente con la crítica de los sistemas de bienestar social formulada por los teóricos de enfoque "radical", marxista o libertario

2. Véase Cole, G.D.H. y Postgate, R. (1949) y, más recientemente, Guinsburg, N. (1979). Acerca de la vivienda, véase Swenarton, M. (1981); sobre la desocupación, obsérvense interpretaciones más sutiles, como en Piven, F. y Richard A., (1971); y Keyssar, A. (1986).

3. Véanse los numerosos autores que siguen las ideas de Foucault: Murard, L. y Zylberman, P. (1976); Donzelor, J. (1977); Wright, G. (1980) y Boyer, M. Christine (1983).

de la década de 1970 que, curiosamente, siguió de cerca el movimiento conservador, al proponerse eliminar todas esas "conquistas sociales". Pero ésta es otra historia.

Circunscribiéndonos al ámbito elegido, hay que sintetizar los resultados de algunos estudios sobre el comportamiento de los trabajadores en los dos ámbitos de reforma mencionada<sup>4</sup>.

En materia de colocación y seguro de desempleo, la iniciativa corresponde claramente al ámbito de los reformadores. "Organizar el mercado de trabajo"; lograr que la contratación deje de estar en manos del capataz, el sindicato o la oficina privada parasitaria; racionalizar la movilidad de los obreros; tales son las misiones que se confía a las oficinas públicas de colocación. Por su parte, el seguro de desempleo está destinado a diferenciar a los verdaderos desempleados, esto es, los trabajadores regulares que se encuentran provisionalmente sin trabajo y serán indemnizados, de los falsos desocupados, asalariados intermitentes y pobres crónicos que habrá que tratar por otros medios.

Pero sucede que los reformadores encuentran un modelo: las organizaciones mejor establecidas de obreros especializados se ocupan desde hace tiempo de encontrar trabajo a sus miembros y paliar la ausencia de salario. Esas organizaciones procuran ubicar a sus miembros en los talleres, prolongando así las tradiciones de aprendizaje y contratación en el seno de las familias, equipos profesionales y grupos de origen. En cuanto a sus sistemas de *out-of-work benefits* o *séjours de chômage* (subsidio de desempleo), más o menos antiguos y desarrollados según la industria y el país, no hacen más que institucionalizar una práctica informal muy conocida: la colecta (*passing the hat round*).

Estos dispositivos están destinados sin duda a aliviar las dificultades de la vida obrera, pero son sobre todo elementos de una estrategia que se propone controlar la contratación (Schöttler, 1982; Jackson, 1984; y Topalov, 1989). De la lucha despiadada contra los rompuhuelgas, decisiva para el éxito inmediato de la acción colectiva, a la reivindicación del *closed shop*, las prácticas de los

4. No es posible citar sistemáticamente todas las fuentes originales en que se basa este pasaje. En cuanto a la historiografía reciente, véanse en especial: Cottureau (1970, 1980), Stedman Jones (1971), Perrot (1981) y Thane (1984).

sindicatos franceses, británicos y estadounidenses de comienzos de siglo son coincidentes al respecto, pese a las diferencias ideológicas que puede haber entre ellos y la disparidad entre los resultados obtenidos.

Desde esta perspectiva, la colocación de mano de obra por el sindicato y el subsidio de desempleo son prácticas íntimamente ligadas entre sí. El subsidio permite sobrevivir al trabajador sindicalizado hasta que encuentre trabajo, pudiendo así rechazar las ofertas de salarios inferiores a la tarifa sindical o provenientes de un empleador que figure en una "lista negra" o, caso contrario, podrá verse sometido al boicot de la organización. El subsidio incita al obrero a formar parte del sindicato, con lo que éste fortalece su control sobre la oferta de mano de obra; y el subsidio contribuye, también, a centralizar el mercado en un sitio único, local sindical, bolsa de trabajo o cantina, donde se intercambian informaciones sobre los puestos de trabajo, las condiciones laborales y otras cuestiones, siendo el lugar desde el que se propaga la doctrina sindical o las ideas revolucionarias, aunque también allí puede afianzarse el poder del dirigente sindical corrompido, pero eficaz. A ese respecto, los nuevos trabajadores pueden ser dados de alta en la organización o eliminados sin apelación de un mercado de trabajo bien controlado. Lo que importa es observar que el subsidio de desempleo no constituye tanto un mecanismo de previsión como un arma de combate y un medio para afianzar la solidaridad de un grupo obrero.

La observación de esta experiencia llevó a los reformadores de comienzos de siglo a imaginar instituciones públicas que duplicaran, integraran o reemplazaran los mecanismos sindicales. Los reformadores incorporaron a su proyecto el modelo creado por los sindicatos, aunque cambiando su significado. Era necesaria una cierta dosis de audacia para hacer caso omiso de la actitud combativa de los patronos y considerar que las organizaciones sindicales no eran ya una amenaza, sino uno de los elementos de un nuevo orden político en el que los obreros dejarían de ser bárbaros que acampan a las puertas de la ciudad. Para ello, naturalmente, los propios sindicatos debían transformarse y adecuarse a las funciones que les asignaban sus nuevos amigos.

Contemplar los subsidios sindicales de desocupación como una forma de "seguro" implica ya una intervención, consistente en otorgar a una práctica obrera un significado que le es ajeno. Tomemos

dos índices de esa distorsión característica del pensamiento reformador. En primer lugar, los sindicatos "confunden" a menudo las diversas circunstancias que acarrearán la pérdida del salario: la huelga, el lock-out, la falta de trabajo y a veces la enfermedad y la invalidez. En todos estos casos se otorgan subsidios y en las cuotas sindicales rara vez distinguen la parte destinada a financiar específicamente los subsidios de desempleo. El "seguro" que no define los riesgos cubiertos y que no exige el pago de una prima es evidentemente algo raro. Además de eso, el pago de la prima por desempleo debería interrumpirse cuando desaparece la desocupación o ésta deja de ser involuntaria. Desde el comienzo todos los sistemas públicos se basaron en esta regla: quien rechazaba un empleo propuesto por la oficina de colocación perdía automáticamente el subsidio. Los subsidios sindicales funcionan de manera completamente distinta y van acompañados de la prohibición de aceptar un empleo cuyo salario sea inferior a las normas sindicales o proporcionado por un empleador que figure en la lista negra. El subsidio de desempleo ofrece así la posibilidad de rechazar un empleo disponible.

Cabe comprender, entonces, la reacción de muchos sindicatos a los proyectos de estatización de estos sistemas. No es sólo que no lo hayan pedido, sino que además temen perder con su independencia un medio de acción que para algunos tiene una importancia capital. Exigen en cambio que el Estado o las municipalidades proporcionen trabajo en los períodos de depresión cíclica y cuando ello no es posible que se les otorguen subsidios públicos sin condiciones: *Work or Maintenance* (trabajo o ayuda de manutención) pasa a ser a partir de 1906-1907 la consigna de los laboristas británicos. Sin embargo, los que manifiestan alguna vacilación son los sindicatos de obreros poco calificados, cuyos salarios son demasiado bajos como para poder financiar un sistema de subsidios mutuos. Los acuerdos a que se llega en Francia en 1905 y en Inglaterra en 1911 permiten que los sindicatos intervengan en la gestión de los sistemas públicos, lo que acalla su oposición inicial.

En cuanto a la reforma de la vivienda, también resulta claro que la doctrina higienista no nace en el seno del movimiento obrero y éste tarda mucho en llegar a considerar favorablemente (y bajo ciertas condiciones) la hipótesis de la construcción de viviendas públicas.

Es sabido que, al menos hasta el final de la primera guerra, las acciones colectivas de los inquilinos iban dirigidas contra las expulsiones y el aumento de los alquileres, especialmente en los períodos de escasez aguda de viviendas obreras (Magri, 1986; Lawson y Naison, 1986). Por otra parte, el lenguaje y las formas de estos movimientos, revelan un odio profundo hacia los propietarios y hacia sus representantes: los porteros y los administradores. En las viviendas modelos de los filántropos se observan muchos ejemplos de negativa a aplicar los reglamentos de los inmuebles, y en los casos en que una reglamentación pública impone a los inquilinos ciertas formas de utilización, los inspectores sanitarios deben librar una guerra de desgaste que con frecuencia pierden.

Este tipo de resistencia y de reivindicación tiene su origen en las prácticas cotidianas de los habitantes en relación con la vivienda. Permanecer en el barrio es la exigencia más habitual, pues en el barrio encuentran los trabajos (muchas veces precarios), los numerosos recursos de la gran ciudad y la solidaridad entre pares, indispensables a la economía doméstica. Dentro de los límites estrechos del barrio popular, la movilidad de residencia es intensa. Se observan con frecuencia mudanzas precipitadas cuando no es posible pagar el alquiler o cuando se han acumulado deudas. La gente se muda con frecuencia en la misma calle e incluso en el mismo edificio, para adaptar el alquiler a los recursos del momento. Alquilar una vivienda más pequeña o ceder una pieza o una cama constituyen medios habituales para reducir los gastos. De todos modos, buena parte de las actividades cotidianas, se desarrollan en espacios públicos: el patio, la calle, la taberna. Y nadie piensa en reclamar las "habitaciones sanas" de las lejanas ciudades-jardín de los reformadores; la oposición es total, aunque raramente tenga resultados cuando los especuladores o los municipios se han propuesto demoler los "sectores insalubres". Los obreros que tienen un trabajo más fijo y unos ingresos más elevados y regulares comienzan a emigrar hacia los suburbios, se organizan en sociedades mutuas de ahorro y recurren a la autoconstrucción: esos métodos permiten mantener las solidaridades del barrio de origen o de oficio y proporcionan además una vivienda propia de la que nadie podrá pedirles cuentas.

El silencio prolongado de las organizaciones obreras sobre el problema de la vivienda cobra todo su significado a partir de estas comprobaciones. En distintos momentos, aunque raramente antes de 1914,

los partidos, sindicatos o asociaciones adoptan el lenguaje del higienismo; ese cambio de actitud va siempre unido directamente a la presencia de elementos reformadores procedentes de las clases medias. Su apostolado tropieza con frecuencia con el recelo de una parte de los dirigentes y la "pasividad" de los trabajadores, por lo que se producen prolongados eclipses en la reivindicación de "alojamientos salubres". Además, la posición de los sindicatos difiere en algunos puntos esenciales de las propuestas de los reformadores. Para los dirigentes obreros, denunciar los "tugurios" constituye ante todo un argumento adicional para reivindicar salarios decentes y una negociación colectiva. También se observa con frecuencia un rechazo del paternalismo y de la injerencia de las autoridades; ese rechazo reviste por supuesto formas diversas de expresión política. En todos los países se rechazan las *company towns* (pueblo de empresa) y las viviendas obreras construidas por las empresas; pero hay matices diversos en cuanto a la intervención estatal. La *American Federation of Labor* de Gompers aceptó oficialmente en 1914 el principio de la intervención pública, pero sólo en forma de préstamos a bajo interés destinados a que los trabajadores o que las cooperativas sindicales construyeran las viviendas según sus criterios (*American Federation of Labor*, 1914). En cambio la *Confédération Générale du Travail* de Francia reivindicó en 1918 un vasto programa de construcciones públicas exigiendo al mismo tiempo que la mayoría de representantes de los comités se atribuyera naturalmente a los sindicatos, a las asociaciones de inquilinos y a las municipalidades, socialistas naturalmente<sup>5</sup>. La exigencia de autonomía obrera, ya se exprese en el lenguaje del individualismo o del pansindicalismo, es una constante que se extenderá cuando menos hasta pocos años después de la Primera Guerra Mundial.

En ambos asuntos (seguro de desempleo y vivienda) las cosas siguen evolucionando. Tanto en Francia como en Gran Bretaña la fuerza creciente, a partir de 1910, de sindicatos y partidos obreros, la creación de instituciones públicas de seguros o de ayudas, de oficinas de colocación, de constructores públicos y, sobre todo, la expe-

5. Véase el "Programa mínimo" de la CGT francesa en 1918 y sus comentarios en la prensa sindical. Estas referencias proceden de los estudios que está realizando Susana Magri. (Sin datos adicionales. Nota de la compiladora).

riencia decisiva de la economía de guerra imprimen una evolución rápida a las posiciones de las organizaciones obreras. En Estados Unidos se observan tendencias idénticas en la misma época, pero el cambio decisivo sólo se produciría con el New Deal. De ese modo, una parte de las propuestas de los reformadores se convierte en reivindicación obrera. Hay distorsiones importantes entre las primeras y las segundas, aunque esta evolución será el indicio de la afirmación de un nuevo sistema de poder.

### 3. Ciencias y administración

Las estrategias de reformas que se insinuaron a partir de la década de 1890 prefiguraron así un giro importante en la relación de poder entre dominantes y dominados. Para que se establecieran verdaderamente sería necesario que todos los participantes cambiaran; pero, previamente, para elaborarlas hubo que remodelar las representaciones de los problemas e inventar nuevos instrumentos de intervención.

Las representaciones del otro son inseparables de las técnicas de acción sobre el prójimo. Las categorías que permiten pensar la realidad social, y las prácticas destinadas a modificarla (saberes y poderes), forman un sistema como un todo. Los manuales de ciencias sociales procuran borrar esta historicidad radical al omitir toda referencia a las relaciones prácticas de los "clásicos" con la sociedad de su tiempo, a los autores que retrospectivamente se consideran menores y a las disciplinas "precientíficas" del pasado.

Ahora bien, a comienzos de siglo, las nacientes ciencias sociales iniciaron una profunda transformación de las representaciones del otro, el obrero, el pobre. Se trata de unas de esas remodelaciones periódicas de la visión de los dominados por los dominantes, que se producen en función de las dificultades con que tropieza el propio ejercicio de la dominación. Ese "otro" al que nos referimos es el pueblo de las ciudades, aunque se pueden observar evoluciones análogas, por ejemplo, en lo que concierne al indígena o al loco.

Desde los comienzos de la revolución industrial, la burguesía utilizaba la categoría de "clases peligrosas" al referirse a los habitantes de los barrios obreros de las grandes ciudades. Esta representación permitía describir a una masa humana poco diferenciada que habita-

ba espacios urbanos precisos, en los que se suponía que se concentraban los flagelos sociales y de donde en cualquier momento podía surgir una amenaza: crímenes, epidemias, violencia, insurrección. Esa mirada coexistía y entraba en competencia con otra visión pintoresca del pueblo, según la cual, aplicando a la ciudad métodos similares a los de los folcloristas, a los personajes de la calle se los consideraba con una mezcla de curiosidad y temor, al mismo tiempo. Pero, en cuanto se producía una crisis social, los matices desaparecían, y la cuestión era reprimir a las masas consideradas como criminales. En el curso del siglo XIX, en cuanto una parte de los trabajadores empezó a organizarse en sindicatos y agrupaciones políticas, los problemas pasaron a pertenecer a una categoría única, la "cuestión social". Esta configuración de las representaciones coincidió con la práctica basada a la vez en la violencia del Estado con respecto a la conducta de rebelión individual o colectiva y en dispositivos de asistencia y de represión destinados a actuar directamente sobre los individuos y las familias. A este sistema de poder lo podemos llamar "modelo disciplinario-represivo".

A partir de 1890 se produce una doble transformación de la mirada y del proyecto práctico sobre el pueblo. Por una parte, las "clases peligrosas" dejan de contemplarse en bloque. Se empieza a distinguir entre "clase obrera respetable" y masas empobrecidas, a las que se clasifica progresivamente en categorías, cada una de ellas sujeta a un tratamiento particular y adaptado a su situación. Así, los clientes habituales del hospital, del *workhouse* (asilo) o de las instituciones de asistencia comienzan a ser tratados de formas diferentes según se sitúen en las categorías de los viejos indigentes, de las madres y niños sin recursos, de los desocupados, de los vagabundos, de los débiles mentales y de los delincuentes juveniles. Al mismo tiempo, "la cuestión social" se fragmenta en una serie de "problemas sociales", con la intención de hacerla desaparecer. A cada uno de estos problemas debe corresponder un ámbito de saber, una especialidad profesional y unas técnicas específicas de intervención. De este modo, se autonomizan por ejemplo los problemas del alcoholismo, la tuberculosis, la escolarización, el aprendizaje, la vivienda, el urbanismo y el desempleo. El sentido común de las clases medias con respecto al obrero sufre entonces una transformación y adquiere una configuración nueva que se revelará sumamente sólida y durable. La literatura naturalista y populista, las revistas ilustradas, el discurso político



neoliberal, progresista o solidarista y, más tarde, el gran giro plasmado en la "unión sagrada" de la Primera Guerra Mundial, desempeñan un papel importante en la difusión de este cambio de mirada.

En ese doble proceso de descomposición y recomposición de las representaciones y, según se espera, de la realidad aparece una novedad de peso, y es que la ciencia y la administración, estrechamente asociadas, empiezan a desempeñar un papel esencial.

Las evoluciones de una y otra están vinculadas históricamente. La sociología empírica nace de las encuestas obreras y urbanas realizadas por los misioneros de la filantropía, que poco después empezarían a ser llamados trabajadores sociales, o por los administradores de las instituciones de supervisión de las familias populares. La etnografía científica y la geografía humana están directamente asociadas a la actividad de las administraciones coloniales de ultramar o de los gobiernos militares en los territorios de la frontera estadounidense. La estadística oficial acumula datos y afina sus métodos en las nuevas administraciones laborales y de salud pública, mientras el urbanismo se afirma como disciplina y profesión en el marco de las municipalidades o de los grupos cívicos locales. Estas ciencias diversas construyen secuencias causales objetivas, a menudo mensurables, entre los elementos que extraen de la realidad social y, en especial, de las prácticas populares, con una finalidad de transformación. Es lo que se produce, por ejemplo, cuando se supone una relación entre las condiciones de vivienda y la mortalidad o entre el empleo intermitente y la pobreza o la desmoralización.

Enunciar una relación causal equivale a designar un ámbito de reforma. Las ciencias delimitan así sus objetos, de manera que las administraciones especializadas existentes o por crear puedan administrarlos racionalmente. Cuando la filantropía tradicional se muestra incapaz de transformarse en función de los nuevos objetivos, los reformadores terminan por recurrir a soluciones municipales o estatales. Y cuando las administraciones públicas resisten a su remodelación necesaria, son objeto de críticas severas: ya sea por subordinación en grado excesivo a los azares de la política y de las instituciones representativas o por demasiado ligadas a las redes de clientelismo, llegan a ser consideradas ellas mismas como objeto de la reforma.

En el proceso de constitución de la mayoría de los nuevos ámbitos de la actividad reformadora se observa una segmentación caracte-

terística: lo que ocurre en el lugar de trabajo queda fuera de la cadena de determinaciones. En efecto, las intervenciones se especializan: mientras unos se ocupan de la empresa y, especialmente, de las condiciones de trabajo, otros definen su terreno fuera del ámbito de trabajo; se establecen así las condiciones necesarias para la intervención de una "cuestión urbana". De este modo la etiología oficial de la tuberculosis, por ejemplo, y las construcciones estadísticas que proporcionan su "prueba", ignoran los daños referentes al trabajo y sólo retienen la falta de higiene y la promiscuidad en las viviendas (Cottercau, 1978). La larga tradición de las encuestas de barrio y, más tarde, la ecología urbana parten de la misma premisa. Cada disciplina retiene, del encadenamiento causal, los elementos transformables por la práctica reformadora especializada a la que proporciona un lenguaje, y deja fuera los elementos que escapan a su ámbito.

Esta división implica a la vez un conocimiento y un enmascaramiento de las realidades de la vida popular. Esta doble operación de saber y no saber desarticula las prácticas que tienen una coherencia para los diferentes grupos populares y asigna a los elementos, convertidos en autónomos, un sentido ajeno. Tomemos, por ejemplo, la noción de alcoholismo: el lugar esencial de sociabilidad popular que es la taberna o el *pub* se convierten en *L'assommoir*. De la misma manera, las diversas formas que reviste el crédito mutuo obrero vinculadas a los rituales familiares del consumo son pensadas dentro de la categoría de ahorro, así como las transmisiones del saber y la técnica que dan origen a las dinastías obreras y a los grupos originarios son pensadas en función de esa categoría que es la formación profesional.

Se observa una paradoja. La ciencia debe ser lo suficientemente "verdadera" como para localizar objetos pertinentes con miras a remodelar la vida popular; pero al mismo tiempo, no puede corresponderse con la realidad, ya que su finalidad social consiste en ejercer una acción sobre sus objetos. Sin embargo, a veces la cosa marcha. Hemos visto que los reformadores adoptaron el modelo del subsidio sindical de desempleo para concebir las instituciones públicas de seguro obligatorio, que hacen funcionar el dispositivo en función contraria a sus objetivos. En otro registro se observó que no era necesario determinar todas las significaciones sociales de la fiesta ritual, el *potlatch*, para comprender que su prohibición destruiría la capacidad de resistencia de los indios de la Columbia Británica; sin

embargo, fue necesario su estudio por toda una generación de etnólogos (Wolf, 1982). La ciencia y la administración moderna están en manos de hombres nuevos. El notable ilustrado, generalista de la reforma social, cede su lugar al experto. Cada nueva profesión elabora una tecnología que le es propia, reivindica una legitimidad científica específica y se afirma con la creación de asociaciones que pregonan su autonomía y de institutos de formación que organizan su reproducción. A partir de la década de 1910 se produce el giro anunciador en la desaparición de la precedente generación de reformadores, que marcará los años inmediatamente consecutivos a la Primera Guerra Mundial.

Hay que observar algunos matices, ya que considero que la historiografía tiende con frecuencia a sobreestimar la autonomía de esas nuevas profesiones, tanto en relación con la burguesía reformadora tradicional como en lo concerniente a las relaciones entre ámbitos especializados de reforma (Hofstadter, 1955). Claro que los nuevos expertos proyectan una imagen de sí mismos que es la de la independencia, que da a entender que no hablan y actúan para defender los intereses particulares de ningún grupo, sino en nombre de los intereses superiores de la sociedad. Esta pretensión se basa en la objetividad de la ciencia a la que sirven. Los profesionales de la reforma procuran alcanzar unos objetivos que les son propios y, para empezar, el hecho de tornarse imprescindibles para el progreso: proceden muchas veces de un medio modesto y su jerarquía social pasa por ese reconocimiento. De esa forma entran en conflicto con unos intereses económicos muy precisos: los de los propietarios de tugurios; los de las compañías de servicios urbanos y los de los industriales, grandes o pequeños, que abusan de la mano de obra femenina, del trabajo a domicilio y del trabajo intermitente. Pero al mismo tiempo necesitan mantener vínculos privilegiados con la burguesía reformadora que pueden legitimarlos socialmente y con unos padrones que les serán tanto más útiles en la medida en que no existan los aparatos administrativos que puedan recibirlos. Abundan los estribillos que cantan al unísono el magnate y el reformador: Robert W. De Forest y Lawrence Veiller o Henry Morgenthau y Benjamin C. Marsh en Nueva York, Charles Booth y el joven Llewellyn Smith en Londres, Max Lazard y Louis Varlez en París y Gante. Colectivamente, los primeros urbanistas y planificadores urbanos están inmersos

en un medio que les permite frecuentar la gran burguesía, los filántropos y los industriales ilustrados. La epopeya de la "reforma cívica" en Estados Unidos y, muy particularmente, la historia de la National Conference on City Planning nos hacen ver cómo los medios empresariales necesitaban disponer de un personal reformador independiente capaz de proporcionales la legitimidad científica que no tenían, para partir a la conquista de un poder municipal que habían perdido a manos de *political machines* (máquinas políticas) populistas y, al mismo tiempo, que los nuevos profesionales eran incapaces de prescindir de la base social que les brindaba dicha alianza. En Francia, el mismo proceso queda ilustrado por el surgimiento, en el Museo Social, del grupo que en 1919 constituirá la Sociedad Francesa de Urbanistas.

Por otra parte, a pesar de la segmentación cada vez más clara de los ámbitos de la reforma, los lazos entre unos y otros seguirán vigentes al menos durante los dos primeros decenios del siglo. Existe una estrecha red de organizaciones a la que cabe dar el nombre de "nebulosa de la reforma", cimentada por algunas instituciones clave y muchos hombres polivalentes. Es muy revelador al respecto el estudio de la genealogía y la topografía de los diferentes grupos y la biografía y trayectoria de las distintas personalidades. Se puede ver así la unidad del campo de la reforma, muchas veces ignorada por una historiografía que considera como algo natural la división de las políticas sociales que obedecen precisamente al trabajo histórico que se realiza en ese período.

Los "problemas sociales" así contruidos por los nuevos profesionales adquieren la calidad de realidades objetivas, como puede comprobar cualquier mente libre de prejuicios; de este modo quedan despolitizados y escapan al ámbito de las controversias ficticias y peligrosas del enfrentamiento democrático. En poco tiempo, personajes situados en puntos diferentes e incluso opuestos del abanico político o social adoptarán un lenguaje común que delimitará el terreno de sus enfrentamientos. Ese consenso reúne en ciertos ámbitos y ciertos momentos a los conservadores, los liberales y los representantes del movimiento obrero, aunque la permeabilidad de estos últimos para los temas de la reforma se produzca de manera desigual según las profesiones y los países, sobre todo antes de la Primera Guerra Mundial. Los diferentes participantes adoptan a menudo un lenguaje opuesto con respecto a los medios y, especialmente, al co-

metido del Estado en la aplicación de las reformas. También difieren, como es natural, en cuanto a la formulación de las finalidades últimas. Pero comparten una visión fundamental de las necesidades, de las normas de comportamiento más convenientes y de las técnicas de gobierno de lo social. Cabe citar las convergencias entre Veiller y Stein en lo concerniente a la vivienda, entre Webb y Churchill en lo relativo a la asistencia o de Jaurès y Lyautey en su visión de lo que deber ser el ejército moderno<sup>6</sup>. Esta superación de lo político se manifiesta en las modalidades institucionales de su acción: para Unwin o Abercrombie da francamente lo mismo que las ciudades-jardín sean construidas por los empleadores, por las cooperativas o por los municipios. Es algo que dependerá de las circunstancias, principalmente políticas y lo esencial es recrear un nuevo tipo de espacio urbano. Además, se observa una característica común a muchos autores: la impaciencia ante los obstáculos que tiene su origen en la irracionalidad de las instituciones representativas y la lentitud de la burocracia. Ya no está lejos la tentación tecnocrática e incluso autoritaria.

#### 4. ¿Un giro estratégico?

Cabe preguntarse cómo se articulan representaciones y acción en el nuevo sistema de poder que gradualmente relega a un segundo plano el modelo disciplinario-represivo.

La ciencia define las regularidades y el encadenamiento de las causas y los efectos y procura formular predicciones. Por ejemplo, Park y Burgess afirman en su manual de 1921 lo siguiente: "Al parecer, la sociología (...) podría convertirse de algún modo en una ciencia experimental y llegará a ello en la medida en que sea capaz de definir los problemas existentes, de tal manera que los resultados obtenidos en un caso demuestren lo que podría y debería hacerse en otro" (Park y Burgess, 1921).

En un sistema causal de ese tipo no hay lugar para las determinaciones individuales. Cabe más dejar de lado el moralismo. La mayoría de los individuos no son culpables de su pobreza y de sus defectos,

6. Acerca de este último punto, véase Rabinow (1989).

atribuidos con frecuencia cada vez menor a la herencia social. Se difunde así la convicción de que el medio produce la degeneración y que es posible transformarlo mediante la reforma urbana. El desempleo, por su parte, será un "problema de la industria" (Beveridge, 1909) y obedecerá, por lo tanto, a unas fluctuaciones económicas sobre las que no pueden ejercerse influencias, y a la desorganización del mercado laboral que sí puede corregirse.

Sin embargo, la nueva representación de la causalidad no lleva a la desaparición de la anterior. Si se considera que el tugurio o la congestión urbana son las causas principales de los males sociales, hay que admitir, sin embargo, que algunas familias no pueden menos que engendrar la degradación de su medio ambiente: también la eugenesia es una ciencia. Y si las causas del desempleo son industriales y sociales, se procurará corregirlas con las nuevas tecnologías de la reforma, ya que también hay causas cuyo origen es individual. Las primeras explican su magnitud estadística y la segunda su incidencia individual. Aparece así un residuo incomprensible que legitima la permanencia de dispositivos verdaderamente disciplinarios que habrá que racionalizar e incorporar a un todo, y cuya función será secundaria, aunque sólo los soñadores podrán pensar que pueden ser erradicados.

En efecto, se plantea un problema delicado cuando se procura comprender la especificidad de las políticas sociales del siglo XX. El modelo de poder dominante se modifica, pero hay rasgos esenciales del modelo disciplinario-represivo que subsisten. Estos últimos pueden ser considerados como arcaísmo y, en especial, como testigos de la resistencia de los propios grupos dominantes a modernizarse. Cabe recordar también que una sociedad es siempre múltiple y que en su seno se articulan sistemas sociales que parecen pertenecer a épocas diferentes de la historia: las manufacturas y los trabajadores libres de la Europa del siglo XVIII implicaban la esclavitud en el Nuevo Mundo, como la tecnología avanzada de la actual Los Ángeles coexiste con los inmigrantes clandestinos de los talleres de piezas electrónicas de Orange County. Sería demasiado fácil decir que esos desniveles obedecen a resistencias a la modernización. Su reaparición es una prueba de que guardan relación con las desigualdades espaciales de la acumulación del capital y con la transformación de las formas productivas y urbanas y, por consiguiente, con la estructura de poder (Harvey, 1985).

Por lo tanto, la permanencia de los dispositivos represivos no representa sólo una reminiscencia del pasado, y la articulación del sistema moderno del poder con el sistema disciplinario no es algo accidental. Los dispositivos se apoyan sigilosamente en la vigencia del sistema disciplinario, sea ésta discreta o evidente. El orden social reconciliado a que tienden las nuevas técnicas de poder se extiende sin duda a espacios sociales cada vez más amplios, aunque no está al abrigo de los fracasos locales ni tampoco de las fisuras globales. Por ese motivo, es posible que afloren los métodos represivos hasta hacerse visibles de manera permanente en algunos sectores de la población y en algunas coyunturas de importantes crisis a más amplia escala. Desde esta perspectiva son comprensibles las posiciones de Sidney Webb, uno de los primeros teóricos de la gestión moderna de lo social, y socialista por añadidura. A partir de 1900, Sidney Webb luchó denodadamente por desarticular la ley de pobres en Gran Bretaña, por suprimir el *workhouse* y por crear unos sistemas racionales de asistencia y formación. Sin embargo, proclamó al mismo tiempo: "(...) la necesidad de contar en la base del sistema de provisión pública con alguna institución en la que la gente pueda ser relegada y mantenida por la fuerza. (...) Una experiencia de reforma penitenciaria de ese tipo resulta absolutamente indispensable para la eficacia de un plan relativo al desempleo" (Webb y Webb, 1911).

No creo que en este caso se trate de un mero arcaísmo, un residuo victoriano en el seno del pensamiento moderno. Quienes se proponen elaborar tecnologías científicas de gestión de los pobres (en la antigua nomenclatura) saben muy bien que siempre tendrán necesidad de la política.

A pesar de esto, se observa un cambio: ser reconocido como alguien que tiene derecho a subsidio no es la misma cosa que recibir una limosna; ocupar una vivienda administrada por unas autoridades municipales a las que se ha contribuido a elegir con su voto, no es lo mismo que depender de la voluntad de un propietario privado. Al contemplar las políticas sociales modernas como una ampliación indefinida del control social, se dejan ver esas diferencias importantes: un concepto que pretende explicar todo acaba por no explicar nada. Ahora bien, a comienzo de siglo tiene lugar un giro y el modelo disciplinario-represivo se atenúa y deja paso a una nueva estrategia de alcance reformador. Las tecnologías de lucha cuerpo a cuerpo

en el propio terreno del adversario dejan paso a las que cabría denominar como tecnologías de la norma objetivada.

La norma formaliza una necesidad objetiva del individuo y de la sociedad y al mismo tiempo también el medio racional de satisfacerla. La ciencia permite enunciar esa necesidad gracias a un método experimental que puede aplicarse a todos los aspectos de la vida social. John Nolen, importante figura de la planificación urbana en Estados Unidos se refiere en los siguientes términos a uno de los principales resultados del gigantesco laboratorio de la modernidad, que fue la Primera Guerra Mundial: "Hay leyes por las que se rige el bienestar humano, leyes científicas, y ahora sabemos mejor que nunca que conviene respetarlas. La vivienda no es una excepción. Hay que respetar ciertas normas en materia de vivienda y también en materia de alimentación, vestido, navíos, municiones, construcción de fábricas, automóviles, aviones y toda la compleja maquinaria del mundo moderno" (Nolen, 1918).

La norma es abstracta y no ha sido formulada para tal o cual grupo particular, para tal o cual clase social, sino que su valor es universal. Cada sistema normativo crea su nomenclatura estadística capaz de clasificar a los individuos de manera unívoca y señalando la medida en que deben modificarse las condiciones que los caracterizan. Citemos al respecto la invención de la llamada por Charles Booth *poverty line* (línea de pobreza) a finales de la década de 1880, la definición de los criterios de la superpoblación de las viviendas por las oficinas de censos y la definición, a finales de la década de 1920, de las normas por las que debían regirse los equipos colectivos por los teóricos de la "idea de unidad vecinal". Los aparatos encargados de la observación de las poblaciones y de poner en práctica las normas no tienen por qué conocer a los grupos reales, les basta con hacer caso a las categorías que nacen de su propia intervención. Cada individuo se sitúa en una serie de posiciones independientes unas de otras, construidas por varios sistemas de clasificación práctica. Mientras las leyes científicas ignoran al individuo concreto, las normas que las ciencias permiten establecer reconstruyen a un individuo diferente, que se convierte en sujeto de la administración.

La norma queda objetivada en reglamentos administrativos o en espacios construidos en los que la racionalidad se impone a todos independientemente de las voluntades individuales, tanto de los gobernantes como de los gobernados. La norma es la segunda mano

invisible, la izquierda tal vez. Su modo específico de operar consiste en que de ella arrancan las formas sociales autorreguladas. Mencionaré dos formas esenciales: el individuo racional y la comunidad primaria.

El pensamiento económico neoclásico acaba de inventar los conceptos de consumidor racional y de trabajo como factor de producción. Todo el mundo busca lo óptimo. Esta construcción reemplaza ventajosamente la representación formulada por Marx de una fuerza de trabajo-mercancía obligada a venderse a su precio de reproducción. Pero los reformadores tienen un sentido pragmático y saben que el *homo economicus* todavía no ha nacido y habrá que fabricarlo a partir de un difícil material. Los comportamientos de maximización implican que se trabaje cada vez más y mejor, se consuma para producir mejor y se ahorre. Hay que crear las condiciones para que el modelo llegue a ser realidad. Alfred Marshall no sólo dotó a la ciencia económica de los instrumentos formalizados que tal vez le eran necesarios, sino que además militó activamente para que se enviara a las *labour colonies* a los trabajadores que constituían el *residuum* de lo que ya no era posible ocupar. Los esfuerzos para organizar el mercado de trabajo que se realizan en todas partes a partir de 1900 son el rostro oculto de los nuevos manuales de economía política de Cambridge y de Yale. Los primeros arquitectos del movimiento moderno y los urbanistas funcionalistas traducen a su manera el mismo sueño en el espacio: la ciudad industrial de Tony Garnier es testigo de ello, y lo mismo puede decirse de la máxima de León Jaussely en la postguerra: "Hay que producir mejor para vivir mejor y hay también que vivir mejor para producir mejor: he aquí el axioma del día, cuya solución es el problema que atañe a la sociedad moderna" (Jaussely, 1922).

Con todo, esta visión de la sociedad atomizada de productores eficaces y de consumidores racionales suscita una inquietud importante expresada por Durkheim con el concepto de anomia y que las representaciones de la sociedad como organismo tienden a superar. La armonía del todo implica la integración de las partes, y esta integración tiene que llevarse a cabo a través de grupos de dimensiones limitadas en los que la norma se imponga eficazmente sin que haya ninguna intervención externa. Se trata esencialmente de la familia y del barrio. La visión de este último, entonces, cambia de signo: liberada de su definición clasista, la comunidad local reconstituida sobre

nuevas bases puede convertirse en el vector fundamental de la acción reformadora gracias a los planificadores y a los servicios sociales; e incluso, y en la medida en que las organizaciones sindicales sean ya un hecho, habrá reformadores que acaben considerándolas como uno de los instrumentos posibles de la reconstitución del vínculo social.

Los dos ámbitos de la reforma evocados en el presente artículo (los sistemas de asistencia y la vivienda popular) permiten ilustrar algunos aspectos de la ruptura estratégica inaugurada por las políticas sociales modernas.

Después del giro liberal que tiene lugar en tiempos y grados distintos según los países, y desde la nueva ley de pobres de Gran Bretaña de 1834, los sistemas de asistencia se basarán en dos elementos complementarios: el enclaustramiento público y la caridad privada. Toda la gente del pueblo sabe que, pasado cierto límite cuyo contorno es confuso —puesto que, en cada caso, lo fijarán las autoridades—, la coerción directa puede recaer sobre sus espaldas y hacer que acaben en la cárcel, en el hospital o en la *workhouse*. Antes de llegar a ese extremo pueden recurrir a los filántropos y éstos responderán a las demandas de cada individuo, a condición de comprobar si hay necesidad de una ayuda y después de aceptar una manera idónea de utilizarla. Es sabido que en la práctica y a pesar de los esfuerzos de la filantropía científica las lógicas del clientelismo y las coyunturas de las crisis periódicas recreaban lo que los racionalizadores denunciaban sin respiro como una caridad indiscriminada. Uno de los principales aspectos del seguro de desempleo elaborado en 1909-1911 por Beveridge y Churchill consistía en sustituir la arbitrariedad por la norma. El subsidio será un derecho ganado gracias a un trabajo regular realizado con anterioridad al momento del paro. "No me gusta mezclar la moralidad con las matemáticas", dijo Churchill a este respecto y como corolario de las siguientes palabras ligeramente provocadoras: "No estoy convencido de nuestro derecho a rehusar el subsidio a un hombre calificado que pierde su puesto de trabajo debido a la embriaguez. Ese hombre ha pagado ya su contribución (...) y hay que recompensarlo sin tener en cuenta la causa de su despido. Es indiferente que éste se deba a su propia inclinación a la bebida o a la de su empleador" (Churchill y Smith, 1966).

Naturalmente, hay que decidir quiénes son los que merecen la ayuda y quiénes son los que no la merecen, sin hacer intervenir la

incertidumbre propia de una decisión individual. Llewellyn Smith, que preparó la legislación de 1911, lo expresó con claridad: "El propio funcionamiento del sistema excluirá automáticamente al ocioso" (Smith, 1910). El seguro de desempleo se basa en una selección automática de los que tienen derecho y de los que no lo tienen y se supone que consigue aislar a los desempleados ocasionales de los sistemáticos. La clasificación teórica definida por Alfred Marshall algunos años antes puede convertirse entonces, gracias a un mecanismo administrativo, en el principio de clasificación real de los grupos sociales. Se puede decir así que el concepto moderno de desempleo preexistió históricamente a la realidad que debía designar.

Cabe examinar otro capítulo de la lucha disciplinaria: la intervención sobre las familias en su vivienda. Al principio se trató de combatir directamente las formas de utilización del espacio doméstico consideradas como negativas desde el punto de vista moral o sanitario: el hacinamiento y muy especialmente la práctica de subarrendar a otros, la irregularidad en el pago de las mensualidades y el trabajo a domicilio. Durante esa época, se utilizaron técnicas de intervención sobre todo represivas y generalmente ineficaces, ya sea ejerciendo un control directo sobre las familias a través de *friendly visitors* a la manera de Octavia Hill o de los *social settlements*, o aplicando a través de los inspectores sanitarios un estricto reglamento. Los reformadores más progresistas propugnaron también la construcción de viviendas obreras por constituir un marco de vida higiénico y de control más hacedero. Pero esta intervención queda concebida hasta alrededor de 1900 en términos de operaciones aisladas. Las viviendas modelos de los filántropos no eran en verdad sino islotes de reeducación contruidos en medio de un océano de inmundicias de los barrios populares. Pese a la estricta selección de los inquilinos y a los reglamentos a los que se los sometía, la influencia del medio externo tendía a transformarlos a su vez en tugurios. El *Garden City Movement* proponía otra solución: crear un medio radicalmente nuevo en comunidades autocontenidas y alejadas de la ciudad. Pero el sueño de detener el crecimiento de las metrópolis tropezaba con la realidad de la urbanización. Con todo, a pesar de los fracasos prácticos de ambos enfoques, las experiencias realizadas permitieron que se empezaran a definir normas científicas de habitación a las que se atribuía por sí solas un efecto reformador y que se materializaron en edificios y espacios.

A partir de 1910, con el movimiento de planificación urbana, se abre una nueva etapa. Se considera entonces que es toda la ciudad la que tiene que reformarse. Las cosas tienen que estar en su sitio, según la expresión pintoresca de los autores del Plan Regional de Nueva York: "La atribución de la tierra según sean los distintos usos parece haber sido obra del sombrero loco de Alicia en el país de las maravillas. Personas muy pobres viven en tugurios situados en terrenos centrales de elevado precio. (...) A pocos pasos de la Bolsa se percibe el aroma del café tostado; a unos cientos de metros de Times Square, el hedor de los mataderos. (...) La situación contraría todo el sentido del orden. Las cosas están fuera de su lugar natural. Habría que corregir esta confusión para que las actividades se realicen en lugares apropiados" (*Committee of the Regional Plan of New York and its Environs*, 1929).

La división en zonas será instrumento privilegiado de este esfuerzo por separar el espacio reservado a las finanzas del de la industria, los lugares de trabajo de las viviendas de los trabajadores. La planificación del desarrollo de los suburbios tiene por objeto evitar que se reproduzcan las mezcolanzas características de la antigua ciudad, ya que es de eso de lo que se trata, eliminar los barrios populares tradicionales y crear unidades vecinales en las que se prohíba rigurosamente trabajar y en las que cada aspecto de la vida cotidiana tenga lugar en un sitio determinado. El urbanismo funcionalista de los congresos internacionales de arquitectura moderna llevará a su paroxismo, sobre todo al suprimir las calles, esta visión compartida por sus oponentes, los nostálgicos del pasado.

Se parte del supuesto de que el "nuevo orden social" será engendrado por este nuevo orden urbano, pensado al mismo tiempo como organismo en el que cada elemento contribuye a la vida de todo el conjunto y como fábrica racionalizada en la que cada función se realiza en el lugar adecuado y de la mejor manera. Jausselly propugnó la organización económica de las ciudades como una especie de taylorización de un taller muy grande (Jausselly, 1922), mientras que en el plan regional de la *Russell SAGE Foundation* se afirma que el área de Nueva York y de sus alrededores puede compararse con el terreno de una fábrica. La planificación regional decide la mejor manera de utilizar el terreno y adapta las zonas a su utilización (*Committee of the Regional Plan of New York and its Environs*, 1929).

Si esta estrategia de reforma tiene lugar con los ojos puestos en una reorganización importante de las relaciones de poder, la pregunta que puede hacerse es ésta: ¿por qué ese cambio y por qué en ese momento? Se trata de una pregunta difícil que nos obliga a relacionar las representaciones y las políticas con las realidades sociales a las que se aplican. Además, más allá de las especificidades culturales e institucionales de cada una de las naciones interesadas, los rasgos comunes del proceso invitan a interrogarse sobre las modificaciones que se producen a comienzos de siglo en los grandes países industrializados, que pueden explicar el surgimiento del moderno proyecto de reforma.

Volvamos, empero, a los diagnósticos y a las recetas de Beveridge y Sellier, ya que son otros tantos jalones del proceso. Estos autores fueron, ambos, gente práctica y enunciaron problemas precisos, proponiendo medidas circunscritas a las circunstancias. No sería correcto atribuirles retrospectivamente unos objetivos exclusivamente basados en nuestra lectura de la historia ulterior; sólo podemos restituir su propio lenguaje, que es uno de los modos de expresión consciente de la sociedad de su tiempo y de los conflictos que la agitaron. Ahora bien, Beveridge y Sellier enuncian "hechos" en formas de problemas cuya solución daría origen a una nueva configuración tanto de la industria (lugar donde tiene su origen la "cuestión social") como de la sociedad política.

Por una parte, estos reformadores expresan con una precisión cada vez mayor las exigencias que a su juicio planteará el futuro orden productivo. Descubren que los trabajadores de las grandes ciudades no poseen las condiciones que requiere la nueva revolución industrial iniciada en algunos sectores desde 1880-1890 y cuyo desarrollo desean. Sueñan con un obrero nuevo, estabilizado en el empleo asalariado, móvil en un espacio urbano ampliado y cuyos modos de consumo tengan como único fin la productividad. Sin duda, cuando los reformadores formalizan esta visión se adelantan a las realidades industriales, cuya remodelación por el sistema de la fábrica y la organización científica del trabajo será muy lenta, sobre todo en las metrópolis, objeto privilegiado de su atención. Por otra parte, la experiencia reciente de la gran depresión y el presentimiento de que el régimen de acumulación, cuya crisis se ha expresado de ese modo, han alcanzado sus límites, son elementos esenciales que explican su explosión reformadora de finales de si-

glo. Pero lo que se expresa no es tanto una visión nítida de la nueva sociedad industrial por nacer, cuanto una serie de diagnósticos precisos sobre los obstáculos que se oponen a su advenimiento. Los obreros reales, en efecto, resisten con éxito a los cambios que en ese momento se gestan en el capitalismo. Los modos de vida que los reformadores condenan les permiten defenderse tanto de la precariedad de los ingresos en metálico como de la dependencia del vínculo salarial.

Tienen éxito porque las características del proceso de trabajo lo permiten y porque la ciudad y el barrio están ahí para proporcionarles, aunque de forma irregular, los recursos que necesitan. Recíprocamente, sus prácticas de resistencia eternizan las estructuras productivas y urbanas en que se basan. Sellier y Beveridge comprendieron que ese círculo vicioso debía ser atacado de raíz, a pesar de la obstinación del pueblo y de los empresarios míopes.

Por otra parte, el orden político basado en la exclusión de las masas (de hecho o de derecho), en la legitimidad de los notables y en la represión de la combatividad obrera también está tocando a su fin. A partir de 1880 se desarrolla una nueva generación de sindicatos y los grupos políticos socialistas o populistas utilizan las posibilidades que brindan las instituciones para partir a la conquista del mundo obrero. El sufragio universal masculino se impone en Europa, mientras que en Estados Unidos tiene consecuencia la derrota de los próceres locales en los municipios de las grandes ciudades. Esta evolución exige la creación de ciudadanos, lo que a su vez implica profundas modificaciones del comportamiento de las clases dirigentes y también de las subalternas. La cuestión social de ayer expresaba un hecho basado en la idea de que los obreros eran extranjeros a la Nación; su entrada con todos los derechos en la sociedad política irá a la par con la renovación de las bases de esta última y una reformulación de las demandas por parte de las masas. Sólo con la condición de que todos compartan los objetivos comunes será posible que el vínculo social se establezca sobre nuevas bases, que no serán ni el patronato ni las comunidades cerradas y hostiles de antaño, sino la participación en las mismas instituciones políticas. Beveridge y Sellier son demócratas conscientes de las precondiciones de la democracia. Los fines comunes necesarios al organismo social deben ser proclamados y compartidos. Los ideales científicos de los reformadores proporcionan una parte de esos fines comunes y el patriotismo, la otra. Con la

Primera Guerra Mundial, progreso social y patriotismo cerril revelan con toda claridad su conexión íntima.

### Bibliografía

- American Federation of Labor (1914); *Report of Proceedings of the Thirty-Fourth Annual Convention*, Washington D.C., Law Reporter Printing Co.
- Beveridge, W. (1909); *Unemployment: A Problem of Industry*, Londres, Longmans, Green and Co.
- Booth, C. (1889); *Labour and Life of the People*, vol 1, Londres, Williams and Norgate.
- Boyer, M. C. (1983); *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- Bremer, R. (1956); *From the Depths: The Discovery of Poverty in the United States*, Nueva York, New York City Press.
- Cole, G.D.H. y Postgate, R. (1949); *The Common People, 1746-1946*, Londres, Methuen.
- Committee of the Regional Plan of New York and Its Environs (1929); *Regional Survey of New York and Its Environs*, Nueva York: Regional Plan of New York and Its Environs, Vol. 1.
- Cottareau, A. (1970); "Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne", en *Sociologie du Travail*, Vol. 18, N° 4.
- Cottareau, A. (1978), "La tuberculose: maladie urbaine ou maladie de l'usure au travail? Critique d'une épidémiologie officielle: le cas de Paris", en *Sociologie du travail*, Vol. 20, N° 2.
- Cottareau, A. (1980), "Vie quotidienne et résistance ouvrière à Paris en 1870", en Introducción a Denis Poulot, *Le sublime, ou le travailleur comme il est en 1870, et ce qu'il peut être*, París, Maspéro.
- Churchill, W. S. y Smith, L. (1966), "Notes on Malingering", 6 de junio 1909, Beveridge MSS; citado en Gilbert, B. B., "Winston Churchill versus the Webbs: The Origins of British Unemployment Insurance", *American Historical Review*, Vol. 7, N° 3.
- Donzelot, J. (1977); *La police des familles*, París, Éditions de Minuit.
- Garraty, J. (1978); *Unemployment in History: Economic Thought and Public Policy*, Nueva York, Harper and Row.
- Guerrand, H. (1974); *Les origines du logement social en France*; París, Éditions Ouvrières.

- Guinsburg, N. (1979); *Class, Capital and Social Policy*, Londres, Macmillan.
- Halbwachs M. (1913); *La classe ouvrière et les niveaux de vie*, París, F. Alcan.
- Harvey, D. (1985); *The Urbanization of Capital*, Oxford, Basil Blackwell.
- Hofstadter R. (1955); *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.*, Nueva York, Vintage Books.
- Jackson, R. (1984), *The Formation of Craft Labor Markets*, Orlando F.I., Academic Press.
- Jaussely, L. (1922); "Avertissement", en Raymond Unwin, *L'étude pratique des plans de ville*, París, Librairie Centrale des Beaux-Arts.
- Keyssar, A. (1986), *Out of Work: The First Century of Unemployment in Massachusetts*, Cambridge, University Press.
- Lawson, R. y Naison, M. (eds.) (1986), *The Tenant Movement in New York City, 1904-1984*, Nueva Brunswick, N.J. Rutgers University Press.
- Lubove, R. (1962); *The Progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York City, 1890-1917*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Lubove, R. (1968); *The Struggle for Social Security, 1900-1935*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Magri, S. (1982); "Le mouvement des locataires à Paris et dans sa banlieue, 1919-1925"; en *Le Mouvement Social*, 136.
- Magri, S. (1986), "Le mouvement des locataires à Paris et dans la banlieue parisienne, 1919-1925; Première approche", París, Centre de Sociologie Urbaine.
- Magri, S. y Topalov, C. (1987); "De la cité-jardin à la ville rationalisée: un tournant du projet réformateur. Étude comparative France, Grande Bretagne, Italie, Etats Unis", en *Revue Française de Sociologie* N° 28.
- Marshall, A. (1884); "The Housing of the London Poor", en *Contemporary Review* N° 45.
- Marshall, A. y Alden, P. (28 de Enero de 1903; en Pigou, A.C. (ed.) (1925); *Memorials of Alfred Marshall*, 1925. (Se trata de una carta de Marshall a Alden, que Pigou incluye en el libro de homenaje a Marshall).
- Murard L. y Zylberman, P. (1976); "Le petit travailleur infatigable ou le prolétaire régénéré. Villes-usines, habitat et intimités au XIX siècle", en *Recherches* N° 25.



- Nolen, J. (1918); "The Housing Standards of the Federal Government", en *National Housing Association, Housing Problems in America*; Proceedings of the Seven National Conference on Housing Association.
- Park, R. y Burgess, E. (1921); *Introduction to the Science of Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- Pelling, H. (1968); "The Working Class and the Origins of the Welfare State", en *Popular Politics and Society in Late Victorian England*, Londres, Macmillan.
- Perrot, M. (1981); "Les ouvrières, l'habitat et la ville au XIXe siècle", en *La questions du logement et le mouvement ouvrier français*, Paris, Editions de la Villette.
- Piven, F. y Cloward, R. A. (1971); *Regulation the Poor: The Functions of Public Welfare*, Nueva York, Pantheon Books.
- Rabinow, P. (1989); *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment*, Cambridge, Mass., M.I.T. Press.
- Royal Commission on the Poor Law and the Relief of Distress, *Appendix*, vol. 8.
- Schöttler, P. (1982); *Die Entstehung der "Bourses du Travail": Sozialpolitik und Französischer Syndikalismus am Ende des 19. Jahrhunderts*, Francfort del Meno, Campus Verlag GmbH.
- Sellier, H. (1914); "Résolution relative à la creation d'un Office départemental d'habitations à bon marché", en *Conseil général de la Seine, Procès verbaux et délibérations*.
- Sellier, H. (1919), *Rapport au Conseil d'administration de l'Office public d'HBM de la Seine. Le rôle et les méthodes de l'Office public public d'HBM de la Seine*.
- Sellier, H. (1923); "Conférence à Assemblée générale de la Société Française des HBM (1922)", en *La vie urbaine* N° 19.
- Smith, L. (1910); "Economic Security and Unemployment Insurance", en *Economic Journal*, N° 20.
- Stedman Jones, G. (1971); *Outcast London: A study of the Relationship Between Classes in Victorian Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Swenarton, M. (1981); *Fit for Heroes: The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain*, Londres, Heinemann.
- Thane, P. (1984); "The Working Class and State Welfare in Britain, 1880-1914", en *Historical Journal*, N° 27, 4.
- Topalov, C. (1987); "Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle", en *Les Temps Modernes* N°43, pp. 496-497.

- Topalov, C. (1988); "Aux Origines de l'assurance chômage: note sur les secours de chômeurs syndicaux. Une comparaison Grande Bretagne, France et Etats Unis", en Pierre Bouvier y Olivier Kouchid (eds.), *France-USA. Les crises du travail et de la production*, Paris, Méridiens Klincksieck.
- Veiller, L. (1914); "Housing Reform through Legislation", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 51.
- Webb, S. and Webb, B. (1911); *The Prevention of Destitution*, Londres, Longmans. Green and Co.
- Wohl, A. S. (1977); *The ETERNAL Slum: Housing and Social Policy in Victorian London*, Londres, Edward Arnold.
- Wolf, E. (1982); *Europe and the People Without History*, Berkeley, University of California Press.
- Wright, G. (1980); *Moralism and the Model Home: Domestic Architecture and Cultural Conflict in Chicago, 1873-1913*, Chicago, University of Chicago Press.