

FERRER  
SANVALON  
LA NUEVA  
CUESTION  
SOCIAL

Universidad Alberto Hurtado  
Sistema de Bibliotecas



000045966

c.02

MANANTI

Responsa  
el  
provid



CAPÍTULO I

LA DECLINACIÓN DE  
LA SOCIEDAD ASEGURADORA

Las formas de la solidaridad

La sociedad aseguradora

La crisis de un modelo

Lo innato y lo adquirido

Las redistribuciones ocultas

Los efectos de la revolución demográfica

La declinación del paritarismo



El Estado providencia se desarrolló históricamente sobre la base de un sistema asegurador en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales "riesgos" de la existencia (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etcétera). Para apreciar con claridad la ruptura que se opera hoy en día con el agotamiento de ese sistema, hay que recordar previamente la extraordinaria importancia, tanto práctica como filosófica, de la técnica de los seguros en la construcción de la sociedad moderna y en la creación de los dispositivos de producción de la solidaridad.

### *Las formas de la solidaridad*

La historia intelectual del seguro se inscribe en el mismo sentido que la interrogación moderna sobre las formas de la solidaridad. En las sociedades tradicionales, el principio de la cohesión social está inscripto en la estructura misma de la sociedad. Las jerarquías y las distinciones, como las equivalencias, relacionan a los hombres entre sí de manera orgánica. El vínculo social se percibe como *natural*, ya se trate de la familia, de la relación de vecindad o de la jerarquía social en su conjunto. Al procurar emanciparse de la naturaleza, la sociedad moderna se piensa en términos comple-

tamente diferentes. Debe buscar el camino de un nuevo tipo de relaciones entre los hombres. Es en este contexto, ya se sabe, en el cual los teóricos del derecho natural elaboran a partir del siglo XVII la doctrina del contrato, en la cual el vínculo social resulta de una institución voluntaria y artificial. También es en esta perspectiva que se erige al mercado, identificado con una especie de naturaleza refleja, como competidor del contrato para fundar el vínculo social. Todo esto ha sido suficientemente analizado y desarrollado, de modo que no hace falta detenerse en ello. Pero, en cambio, lo que se subrayó demasiado poco es el lugar de la idea de seguro en esta búsqueda de los instrumentos y las instituciones destinados a liberar al hombre de las cadenas de la naturaleza. "La previsión es la segunda providencia del género humano", dirá Mirabeau al copiar de manera significativa la fórmula aplicada por Adam Smith a los beneficios de la división del trabajo.

Desde fines del siglo XVII, Leibniz se constituye en defensor del seguro como instrumento de justicia. Al Estado "reductor de incertidumbre" cuyo teórico es Hobbes, opone el seguro mutuo obligatorio como solución al problema del riesgo.<sup>1</sup> El seguro es, en esta perspectiva, un sustituto del contrato social: produce los mismos efectos de aglomeración y protección. La técnica aseguradora, sin duda, había aparecido mucho antes, pero sólo había sido utilizada para los bienes y las mercancías, muy particularmente en el transporte marítimo. Recién a partir del siglo XVIII se piensa en aplicarlo a las personas. Así, en esta época se dispone de tres modelos para concebir el vínculo social: el contrato (resultado del cara a cara político); el mercado (que opera como una mano invisible para vincular económicamente a los hombres); el

seguro (que actúa como una especie de mano invisible de la solidaridad).

Un allegado a Brissot y Condorcet, Clavière, presenta en 1788 un proyecto muy elaborado que expone en un *Prospecto del establecimiento de los seguros de vida*, verdadero manifiesto programático de la sociedad aseguradora. "Los seguros de vida —explica en ese texto— vienen en auxilio del sentimiento precioso que une a un individuo a otros que deben sobrevivirle. Preparan una seguridad contra el infortunio, sin molestar ni a la industria ni a la actividad".<sup>2</sup> Para él, el seguro acerca a los hombres; instaura, en el fondo, un cuasi contrato social. De allí surge su concepción de un establecimiento "autorizado, protegido y vigilado por el gobierno". Clavière, por lo demás, llega al fondo de esta visión al estimar que la técnica aseguradora permite aprehender bajo una luz radicalmente nueva la cuestión de la indigencia: previene el encadenamiento de las desgracias permitiendo dominar la precariedad que las alimenta. "Al éxito de su establecimiento —señala así respecto de su compañía— se vincula necesariamente la disminución de la mendicidad. Es principalmente bajo este punto de vista que se hace interesante para todas las personas que ven en esta calamidad la más triste de las enfermedades de la civilización. Se abunda en proyectos para curarla, pero ninguno ha presentado aún una solución satisfactoria. Los recursos que proporciona la doctrina de los seguros de vida se presentan hasta aquí como el medio más idóneo de disminuir esta plaga y luego de prevenirla".<sup>3</sup>

En la misma época, otro pionero, Piarron de Chamousset, publica el *Plan de una casa de asociación* fundada sobre un sistema de seguro contra la enfermedad,<sup>4</sup> en la cual los suscriptores habrían

1. Cf. su *Essay de quelques raisonnements nouveaux sur la nature humaine* (1678), citado por Gaston Grua, *La Justice humaine selon Leibniz*, París, PUF, 1956, págs. 336-341. Para Leibniz, el mecanismo del seguro mutuo obligatorio permite reducir la distancia entre el Estado social ideal (que estaría gobernado por la justicia distributiva) y el estricto Estado de derecho (fundado sobre la justicia conmutativa).

2. Étienne Clavière, "Prospectus de l'établissement des assurances sur la vie", reproducido en el n° 1 de la revista *Risques*, junio de 1990, pág. 128.

3. *Ibid.*, págs. 134-135.

4. Su *Plan d'une maison d'association, dans laquelle, au moyen d'une somme très modique, chaque associé s'assurera dans l'état de maladie toutes les sortes de secours qu'on peut désirer* [Plan de una casa de asociación, en la cual,

PIERRE ROSANVALLON

20

encontrado el conjunto de los auxilios oportunos en caso de enfermedad. Cosa nueva para la época, sólo el aporte es creador de obligaciones: el mecanismo que se establece no se inscribe en ninguno de los dispositivos tradicionales de solidaridad (en los que los socorros, por ejemplo, están vinculados a una condición de pertenencia corporativa).

Estas visiones innovadoras, formuladas en el ocaso del Antiguo Régimen, serán sin embargo marginales. El principio del seguro aplicado a las personas y ya no a los bienes, en efecto, todavía despierta temor. Se teme que socave el sentimiento de responsabilidad y que entrañe comportamientos inmorales y cálculos perversos. Esta reticencia durará casi un siglo. Así, durante mucho tiempo la previsión que responsabiliza a los individuos, obligándoles a pensar en su futuro, se opondrá al seguro sospechado de favorecer la desocupación. Habrá que esperar al fin del siglo XIX para que la técnica aseguradora sea reconocida como una respuesta adecuada a la gestión de los problemas sociales y como moralmente aceptable.

Varias razones explican este punto de inflexión. En primer lugar, se advierte que la apelación al sentimiento de responsabilidad individual no basta para apartar el espectro de la miseria. Así, pues, la idea de previsión que en la primera mitad del siglo XIX se utilizaba como fundamento para superar los azares de la existencia ya no parece suficiente. La oposición entre seguro y previsión, por cierto, se mantiene vivaz durante mucho tiempo. Se lo ve con claridad al comienzo del siglo XX en el gran debate sobre las jubilaciones obligatorias. Es el momento de una última resistencia de los liberales. Un economista como Paul Leroy-Beau-

por medio de una suma muy módica, cada asociado se asegurará en caso de enfermedad todos los tipos de auxilios que puedan desearse] se publicó en 1754. Piarron de Chamousset llegó a ser intendente general de los hospitales de los ejércitos del rey. En 1770 publicó un *Mémoire sur les compagnies d'assurances pour la santé* [Memoria sobre las compañías de seguros para la salud].

lieu se subleva así en *L'Économiste français* contra el proyecto de seguros obligatorios para la jubilación señalando: "Debilita la responsabilidad humana y desvía de las profesiones que entrañan iniciativa e independencia. Forma parte de todo ese sistema de automatismo social con que se pretende sustituir la responsabilidad individual".<sup>5</sup> Pero es un combate de retaguardia.

### *La sociedad aseguradora*

La introducción del seguro en la gestión de lo social se impone progresivamente porque permite salir de las aporías ligadas a una visión puramente individualista de la sociedad. En efecto, desde la Revolución el gran problema era hacer concordar el *principio de solidaridad* (la sociedad tiene una deuda para con sus miembros) con el *principio de responsabilidad* (cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo). En cierto modo, se trataba de articular un derecho con un comportamiento. Esto no iba de suyo. La limitación del derecho a la ayuda pública por el principio de la responsabilidad individual, en efecto, presuponia en primer lugar que la esfera de aplicación de ésta pudiera estar claramente identificada en la vida social. Ahora bien, lo que ocurrió fue todo lo contrario: en efecto, la evolución económica industrial hizo progresivamente manifiestos los límites de un sistema de regulación social sólo regido por los principios de la responsabilidad individual y el contrato. Cada vez se hizo más difícil discernir en el campo de la responsabilidad lo que podía imputarse al individuo y lo que dependía de otros factores. François Ewald lo demostró bien al analizar la cuestión de los accidentes de trabajo:<sup>6</sup> la complejización de los procesos de producción ocasionó en el siglo XIX una inadaptación de las categorías jurídicas introduci-

5. *L'Économiste français*, 9 de julio de 1904.

6. Sobre este punto, cf. los análisis de François Ewald, *L'État-providence*, París, Grasset, 1986.

das por el Código Civil de 1804. En numerosos casos no era posible, en efecto, identificar una culpa localizada que entrañara la responsabilidad directa de un individuo para determinar a quién debía incumbir la reparación de un daño. Así, cuando en 1904 se celebró el centenario del Código Civil, los juristas harían una larga lista de todos los dominios y todos los objetos que ya no podían tratarse adecuadamente en su marco.

En el orden propiamente económico, la persistencia del pauperismo desempeñó un idéntico papel de perturbación en la visión filosófica revolucionaria liberal. Los hombres de 1789 habían considerado el derecho a la asistencia como un *derecho límite*, en el doble sentido de que estimaban que se encontraba en el límite de lo que podía ser garantizado por una regla automática y que era de alcance limitado, no teniendo más que un carácter residual, casi temporario. A sus ojos, los progresos de la civilización, fundada sobre el desarrollo de la división del trabajo y una ampliación de la propiedad, debían confirmar, en efecto, ese carácter; no estaban lejos, además, de considerar a la ociosidad como un vicio alentado por el despotismo, por lo tanto igualmente destinado a cierto retroceso.

En el siglo XIX los hechos demuestran, al contrario, que este derecho límite se inscribe en una esfera de aplicación en extensión. La distinción del individuo víctima de un infortunio (el buen indigente) y del ocioso imprevisor o calculador se revela en primer lugar cada vez más difícil de efectuarse, resultando el criterio de responsabilidad de un manejo a menudo azaroso. Los problemas de asistencia, circunscriptos a priori, tienden a disolverse permanentemente en el marco más vasto de la política global del Estado. Este factor, ligado a la constatación del crecimiento del pauperismo, es probablemente el más importante. Mientras los constituyentes y los convencionales habían considerado la cuestión de la asistencia como un problema filosóficamente central pero económicamente marginal, los hombres de 1830 y después deben hacer frente a un desarrollo del pauperismo que se identifica con el movimiento mismo de la industrialización. Tra-

tarlo en la óptica revolucionaria de la indigencia conduce entonces a una inversión completa de la perspectiva. En efecto, esto equivale a plantear la cuestión de la propiedad y el derecho al trabajo en términos inéditos.

La legislación revolucionaria en materia de ayuda pública suponía que no había más que dos categorías de adultos involucrados: los inválidos que no podían trabajar y los válidos que no encontraban trabajo. No imaginaban ni por un instante que un hombre que tuviera trabajo pudiera tener un nivel de ingreso tan bajo que fuera posible considerarlo casi como un indigente. Sin embargo es este fenómeno, reproducido en gran escala, el que se descubre en el siglo XIX. Si el indigente era un individuo, el pauperismo es un hecho social masivo, dominante en la clase obrera: representa el advenimiento de un nuevo tipo de estamento social colectivo, el proletariado. Estamento social que no puede ser atendido mediante simples socorros: tiende a poner en tela de juicio los fundamentos mismos de la organización de la sociedad, amenazando con quebrar la antigua coherencia entre el derecho de propiedad y el derecho a la asistencia. Lo que explica la perplejidad de los liberales del siglo XIX. Perplejidad de "clase", si se quiere, pero perplejidad igualmente filosófica.

La aplicación del seguro a los problemas sociales permitiría salir de esas dificultades. Al pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual a la noción objetiva de riesgo, el seguro invitaba a mirar lo social de manera diferente. Permitía superar las contradicciones anteriores sobre la aplicación de los derechos sociales. El enfoque en términos de riesgo, en efecto, remite en primer lugar a una dimensión probabilística y estadística de lo social (el riesgo es calculable) que permite relegar al segundo plano el juicio sobre los individuos. Cuando las situaciones se aprehenden en términos de riesgo, la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales pasa a ser secundaria. Es esto lo que indicó con claridad la ley de 1898 acerca de la indemnización por accidentes de trabajo. El enfoque en términos de riesgo ofrece a continuación la ventaja de poder considerar de un

modo unificado una serie de problemas diferentes: la enfermedad, la vejez, el desempleo, los accidentes de cualquier naturaleza se incluyen en una misma categoría. Permite, por último, plantear en nuevos términos el ejercicio de la justicia. A la idea clásica de una justicia comprendida como conformidad a la naturaleza o a una norma ética o política, opone la idea de una justicia puramente contractual (el régimen de indemnización). El seguro social no es, como la asistencia, un socorro consentido; representa la ejecución de un contrato en el cual el Estado y los ciudadanos están igualmente implicados. La prestación se debe, no es una liberalidad. De allí el entusiasmo del que dan prueba los defensores del principio asegurador en la segunda mitad del siglo XIX.

Desde 1865, Émile Laurent, el gran teórico del mutualismo, se expresa en términos líricos sobre el tema. "La misma desocupación, y los progresos de la industria, y las industrias abandonadas, o arruinadas; la miseria, en fin, combatida en todos sus aspectos, ¡quién sabe adónde podrá llegar algún día el genio de la asociación y el seguro! —exclama—. ¡El seguro! Lo hemos colocado, más arriba, en el rango que le corresponde en el orden de los remedios sociales [...] Incendios e inclemencias, epizootias y granizadas, siniestros marítimos y desborde de ríos; todas las plagas del mundo físico pueden ser mitigadas por el seguro; también las crisis industriales, y el mismo ser humano considerado como un verdadero capital productivo por el uso de sus facultades, y destinado a desaparecer algún día a causa de un acontecimiento siniestro independiente de su voluntad: la muerte. El seguro puede penetrar por doquier; por doquier, y fundándose en la ley de los grandes números, puede hacer fructificar el ahorro, lograr que las posibilidades de éxito prevalezcan con mucho sobre las de fracaso y regulada, introducir el orden en el desorden, suprimir el azar, regularizar, en fin, la incertidumbre, si no hacerla desaparecer".<sup>7</sup> Lo cual

7. Émile Laurent, *Le Paupérisme et les Associations de prévoyance*, 2a. edición, París, 1865, t. I, págs. 89-90. También puede citarse al jurista Albert Chauton, una de las grandes figuras del mutualismo francés de fi-

significaba reconocer que una serie de tareas de reducción de la incertidumbre, antaño consideradas desde el punto de vista del Estado como Estado protector, podían realizarse en lo sucesivo de manera casi técnica mediante mecanismos aseguradores.

De allí en más quedaba abierto un nuevo camino para aprehender las políticas sociales, sin tener ya necesidad de recurrir a una problemática de naturaleza jurídica o moral para fundarlas. Los liberales, por este motivo, terminaron por comprender que la introducción de un sistema de seguros sociales les permitiría conjurar el espectro del socialismo.<sup>8</sup> Por su lado, los socialistas hicieron de esta introducción una primera etapa de realización de ese mismo socialismo, como bien lo expresó Benoît Malon en su obra

nes del siglo XIX, cuando resume el desarrollo del seguro. "El hombre —escribe— pensó al principio en asegurar sus navíos contra los riesgos de la navegación marítima. Luego asegura sus casas, su cosecha, sus bienes de todo tipo contra los riesgos de incendio. Más adelante, al desprenderse poco a poco la idea de capital, por consiguiente de interés asegurable, de las nociones confusas que la oscurecían, el hombre comprendió que él mismo era un capital al que la muerte podía destruir prematuramente, y que, por lo tanto, contenía en sí mismo un interés asegurable: imaginó el seguro de vida, es decir el seguro contra la destrucción prematura del capital humano. Comprendió a continuación que si el capital humano puede ser destruido, también puede ser condenado al desempleo por la enfermedad, por la invalidez, por la vejez, e imaginó el seguro contra los accidentes o las enfermedades y el seguro de las rentas. El seguro contra la destrucción prematura y el desempleo del capital humano es el verdadero seguro popular" (*Les Assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, París, 1884, pág. 228).

8. Si temían que tales seguros condujeran a descuidar la previsión individual, los liberales también se daban cuenta de que, en un sistema gobernado por la responsabilidad individual, los imprevistos terminarían por quedar a cargo del Estado. En ese caso, los seguros sociales podían contribuir a reducir los gastos de asistencia de la colectividad. Este dilema había estado en el centro de las discusiones sobre la instauración de las jubilaciones obreras. Cf. Irène Bourquin, "*Vie ouvrière*" und Sozialpolitik: *Die Einführung der "Retraites ouvrières"* in Frankreich um 1910, Berna, Peter Lang, 1977.

PIERRE ROSANVALLON

programática *El socialismo integral*, en la cual propugna la creación de un *ministerio del Seguro Social*.<sup>9</sup>

Desde el momento en que se lo universaliza (por la obligación), el seguro se vuelve verdaderamente social. Cumple entonces el papel de una especie de *transformador moral y social*. El seguro social funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres. Por construcción, el seguro atañe a las poblaciones al hacer de cada uno la parte de un todo, hace así interdependientes a los individuos. François Ewald resume con claridad las cosas: "El seguro permite a cada uno gozar de las ventajas del todo al dejarlo libre para existir como individuo. Parece reconciliar esos dos términos antagónicos que son sociedad y libertad individual".<sup>10</sup> En este caso, el seguro es verdaderamente una institución del contrato social. Es por eso que el Estado y la tecnología aseguradora estarán vinculados desde la mitad del siglo XIX, encarnando dos figuras complementarias de reducción de la incertidumbre. En la década de 1850, Émile de Girardin, significativamente definió al Estado como un "asegurador universal".<sup>11</sup> por esta razón se convierte, según sus propios términos, en la "Providencia terrestre".<sup>12</sup> Sin duda, por entonces un proyecto semejante toda-

9. Benoît Malon, *Le Socialisme intégral*, t. II: *Des réformes possibles et des moyens pratiques*, París, 1891, págs. 162-168.

10. François Ewald, *L'État-providence*, ob. cit., pág. 177. Cf. también, del mismo autor, un excelente artículo, "La société assurancielle", *Risques*, n° 1, junio de 1990.

11. Cf. su artículo "L'État", *Le Bien-être universel*, n° 4, marzo de 1851, pág. 4. Retoma y desarrolla el mismo tema en su obra *La Politique universelle, décrets de l'avenir*, París, 1854 (el título del libro I es *L'Assurance universelle*). El concepto de seguro permitía a Girardin analizar de manera homogénea las tareas exteriores del Estado (con su ejército, éste asegura contra el riesgo de guerra) con sus tareas interiores (gracias a la policía, es asegurador contra los riesgos de disturbios, robo, fraude), las funciones sociales (asegurador contra el riesgo de miseria) como las económicas (asegurador contra los riesgos de incendio, inundación, etcétera).

12. Artículo citado, pág. 5.

vía estaba lejos de hacerse realidad. Para ello habrá que esperar a la creación de la Seguridad Social en 1945. Pero al menos desde esa época ese proyecto estaba claramente formulado.

### *La crisis de un modelo*

Es este *paradigma asegurador*, sustrato indisolublemente técnico y filosófico del Estado providencia, el que está agotándose actualmente. La fuerza de la idea original de Seguridad Social, tal como había sido formulada y puesta en práctica en Francia, obedecía a su dimensión sintética: permitía concebir de manera coherente un abanico muy amplio de problemas sociales incluyendo los en la categoría homogénea del riesgo. La enfermedad y la desocupación podían tratarse igualmente como accidentes. En cierta medida, incluso la vejez era comprendida como un riesgo, desde el momento en que se la aprehendía a partir de la pérdida de ingresos que ocasionaba.

Esta categoría unificadora del riesgo perdió mucho de su pertinencia. Las distinciones simples entre enfermos o inválidos y personas de buena salud, entre trabajadores y desocupados, activos y jubilados, presuponían en efecto que todos los individuos corrían riesgos de la misma naturaleza. El principio implícito de justicia y solidaridad que servía de base al Estado providencia descansaba sobre la idea de que los riesgos estaban a la vez igualmente repartidos y eran de naturaleza ampliamente aleatoria. Es-tá claro que hoy en día ya no ocurre así. Lo social ya no puede aprehenderse únicamente en términos de riesgo. Los fenómenos de exclusión, de desempleo de larga duración, desgraciadamente definen a menudo *estados estables*. Se pasa así de un enfoque aleatorio y circunstancial de los "desperfectos sociales" a una visión más determinista, en la cual se advierte la más débil reversibilidad de las situaciones de ruina. Por ello mismo, todo un conjunto de poblaciones tiende a salir del campo asegurador. La cosa ya es clara desde hace tiempo en lo que se refiere a las jubilacio-

nes. En una lógica aseguradora, éstas no podían tratarse estrictamente sino con una óptica de seguro de invalidez.<sup>13</sup>

Si este cambio brusco es actualmente sorprendente sobre todo para lo que se refiere a los fenómenos de exclusión, también tiene un alcance más amplio. Tomemos el ejemplo de la "dependencia", problema que concierne a una cantidad creciente de personas de edad: en la actualidad se cuentan en Francia 1.500.000 ancianos dependientes, y las previsiones del INSEE\* para el año 2000 tienen en cuenta a 600.000 ancianos muy dependientes con una necesidad de ayuda diaria, 800.000 semidependientes que exigirán una ayuda semanal y 500.000 ocasionalmente dependientes. ¿Es posible concebirla como un riesgo? Probablemente no. Ni discapacidad ni enfermedad, la dependencia —salvo cuando puede asimilarse, en los jóvenes, a una invalidez de origen accidental— no es un fenómeno de orden aleatorio.<sup>14</sup> Si se la debe tomar a cargo, no puede ser sino según el modo de una solidaridad nacional global.<sup>15</sup> La técnica social aseguradora aparece así como poco adaptada al tratamiento de un problema de esta naturaleza. En materia social, el concepto central es hoy en día mucho más el de

13. Cf. Georges Fréville, *Les Retraites ouvrières*, París, 1906. Escribe significativamente: "La desgracia es que, a fuerza de hablar de jubilaciones por vejez, nos hemos alejado de la noción clara de invalidez, para volver siempre al sueño de la vejez ociosa y dorada del pequeño burgués y el funcionario" (pág. 49).

\* Institut National de Statistiques et Études Économiques (n. del t).  
14. Cf. "La dépendance: assistance ou assurance", *Actes des Entretiens de l'assurance*, 13-14 décembre 1993, París, 1994.

15. A decir verdad, en Alemania está en vigor una ley sobre el seguro de dependencia desde el 1 de enero de 1995. Si bien el sistema tiene la forma jurídica de un seguro social, financiado por aportes establecidos según los ingresos (1 % compartido entre empleadores y asalariados), en realidad equivale, sin embargo, a una toma a cargo tradicional por la colectividad de las personas de edad dependientes. En efecto, aportan todos los asalariados, cuando un sistema asegurador consistiera en repartir el riesgo en el interior de la población de que se trata, la de las personas de edad.

precariedad o vulnerabilidad que el de riesgo.<sup>16</sup> Los antiguos instrumentos de gestión de lo social están al mismo tiempo desfasados.

Sin duda, la noción de riesgo sigue siendo pertinente. Pero ha cambiado de escala, como se lo subrayó con justeza.<sup>17</sup> Lo que hoy en día constituye cada vez más un problema es el *riesgo catastrófico*: riesgos naturales (inundación, terremoto), accidentes tecnológicos mayores, daños de gran amplitud al medio ambiente. Estas amenazas ya no conciernen a individuos sino a poblaciones enteras, incluso a naciones. La socialización de los riesgos que lleva adelante el seguro ya no puede ser operativa en esos casos. Hubo una clara comprensión de ello cuando se trató de encontrar un marco adecuado para indemnizar a las víctimas de las catástrofes naturales. Durante mucho tiempo, el tratamiento no se encará más que con una óptica de asistencia: el Estado podía distribuir ayuda de urgencia (con ese objetivo, en 1956 se creó un Fondo de socorro a las víctimas de siniestros y calamidades), pero sin que se elaborara ninguna regla de justicia a la cual pudieran referirse las víctimas. En ese caso, la asignación de una indemnización dependía de una liberalidad y no de un derecho. La ley de julio de 1982 sobre la indemnización por catástrofes naturales modificó esta situación. Pero para ello debió asociar de manera híbrida las nociones de solidaridad y seguro. El dispositivo introducido por la ley sigue siendo de orden asegurador, puesto que descansa en el desembolso individual de primas establecidas sobre los seguros corrientes. Pero participa igualmente de una lógica solidaria: la puesta en práctica del dispositivo está ligada a la consecución de un procedimiento público (que conduce al dictado de una

16. Cf. los análisis de Serge Paugam, Jean-Paul Zoyem y Jean-Michel Charbonnel, "Précarité et risque d'exclusion en France", *Documents du CERC*, n° 109, 1994.

17. Cf. François Drouault, "Philosophie de l'assurance", y François Ewald, "Responsabilité, solidarité, sécurité", *Risques*, n° 10, abril-junio de 1992.

declaración de catástrofe natural) y las primas desembolsadas son uniformes, cualesquiera que sean los riesgos corridos (si el principio de seguro actúa, por ejemplo, entre los habitantes de zonas inundables, las primas de las personas que viven en zonas no inundables son puras contribuciones de solidaridad).

Los principios sobre los cuales se fundó la Seguridad Social encuentran así sus límites frente a esas categorías de riesgos colectivos. El riesgo de catástrofe, por otra parte, ocupa un lugar cada vez más grande en una sociedad tecnológicamente desarrollada.<sup>18</sup> Por lo tanto, naturalmente es en torno a él que se introducen procedimientos inéditos de mutualización. Al cambiar de escala, el riesgo mayor entraña un nuevo enfoque del vínculo social: en efecto, conduce a radicalizar la visión de la sociedad en tanto comunidad de destino. Frente a la amenaza de un accidente nuclear, por ejemplo, todas las barreras y las distinciones entre los hombres quedan abolidas y el reflejo solidario se impone sin discusión.

Por otro lado, nuestras sociedades recuperan también un sentido más marcado de la responsabilidad individual. En gran parte, el desarrollo de la sociedad aseguradora había correspondido al objetivo de una socialización de la responsabilidad en la cual la cuestión de la imputación de culpas se borraba detrás de la búsqueda de un régimen satisfactorio de indemnización. En esta ve queda de un jurista Saleilles escribía: "La vida moderna es, más que nunca, una cuestión de riesgo [...] La cuestión no es infligir un castigo sino saber quién debe soportar el daño, aquel que lo provocó o aquel que lo sufrió. El punto de vista penal está fuera de cuestión, el punto de vista social es el único en juego. Hablando con propiedad, ya no es una cuestión de responsabilidad sino de riesgos".<sup>19</sup> Ése era el sentido de la ley pionera de 1898 sobre los

18. Cf. Claude Gilbert, "Le Traitement des catastrophes: entre assurance et solidarité", Informe para la mesa redonda "Afrontar las catástrofes" del 13 de diciembre de 1993.

19. René Saleilles, *Les Accidents de travail et la Responsabilité civile. Essai d'une théorie objective de la responsabilité délictuelle*, París, 1897, pág. 4.

accidentes de trabajo. En muchos aspectos, este enfoque sigue siendo válido. Por ejemplo, se abre camino la idea de tratar los accidentes terapéuticos según esta perspectiva.<sup>20</sup>

Pero también surge un movimiento en sentido contrario, podría decirse que a la americana: por doquier se denuncia a la sociedad "irresponsable", llamando a los individuos a hacerse cargo de sí mismos. En el mismo orden político, aunque sea diferente, también vemos producirse este retorno a la responsabilidad individual. El régimen tradicional de indemnización por accidentes, además, se comprueba mal adaptado para tratar accidentes colectivos del tipo de la contaminación por HIV de los hemofílicos y de quienes han recibido una transfusión. En tanto los accidentes sean individuales, el sistema de socialización de la responsabilidad introducido por la ley de 1898 sobre los accidentes de trabajo o la de 1985 sobre los sufridos por los peatones funciona en efecto de manera satisfactoria. Pero aquellos que incumben globalmente a poblaciones requieren mecanismos de atención diferentes, que en cierto modo no pueden sino ser públicos. La ley del 31 de diciembre de 1991 creó así un fondo especial de indemnización para los hemofílicos y otras personas que recibieron transfusiones contaminadas por el virus del sida.<sup>21</sup>

La noción clásica de riesgo social, sobre la cual estaba fundado todo el edificio del Estado providencia, tiende por esta doble razón a perder su carácter unificador. Podría decirse que se desa-

20. Cf. François Ewald, "Le Problème français des accidents thérapeutiques, enjeux et solutions", Informe al señor Bernard Kouchner, ministro de Salud, París, septiembre-octubre de 1992. Desde el otoño de 1994 se contempla crear en Francia una sobreprima de seguro destinada a alimentar un fondo de indemnización para las víctimas de accidentes terapéuticos (sin culpa), según el modelo introducido por la indemnización por catástrofes naturales. Cf. también Stephen D. Sugarman, "Les projets de réforme de la responsabilité médicale aux États-Unis", *Risques*, n° 16, octubre-diciembre de 1993.

21. Según el modelo del fondo de indemnización de las víctimas del terrorismo introducido algunos años antes.

grega por abajo y por arriba: la atención al riesgo de catástrofe por un lado y el retorno a la culpa individual por el otro se conjugan para reducir su centralidad. Aún se ven, indudablemente, algunos dominios a los cuales parece poder aplicarse el procedimiento de socialización de la responsabilidad por el seguro. Varios proyectos de ley recientes, por ejemplo, sugirieron considerar el riesgo médico, cualesquiera que sean su origen y la gravedad de las consecuencias en que se incurre, como un riesgo social, del que se hace cargo un procedimiento análogo al de los accidentes de trabajo. Pero es un caso aislado.

Aún debe tomarse en cuenta otro factor para apreciar verdaderamente en todas sus dimensiones el estremecimiento del edificio social que traducen las transformaciones que afectan nuestra concepción de la noción de riesgo: es la evolución paralela de nuestra percepción de la *inseguridad*. Durante los Treinta Gloriosos, el riesgo de pérdida del ingreso constituyó la matriz de referencia. Ya no es el caso hoy en día, aun cuando la inseguridad económica, ligada a la situación del empleo, sigue siendo ampliamente dominante. Aparecen nuevas formas de inseguridad social: delincuencia urbana, rupturas familiares, amenazas internacionales, etcétera. A veces remiten más al Estado clásico que al Estado providencia: protección social y seguridad física alimentan ahora nuevos vínculos, induciendo una relación diferente de los individuos con el Estado. La Seguridad Social ya no aparece como el centro aglutinador del progreso social. En lo sucesivo, ya no cabe más que una parte del campo llamado social.

### *Lo innato y lo adquirido*

Hay también otro factor que va a contribuir a socavar en profundidad el edificio asegurador: los progresos de la genética médica. Estos progresos, en efecto, van a provocar una revolución considerable en nuestra percepción de la relación de los individuos con la sociedad y en nuestro enfoque espontáneo de la soli-

daridad; revolución cuya dirección y alcance comenzamos justamente a percibir. Para resumir muy esquemáticamente las cosas, puede decirse que los progresos de la genética llevan a una reevaluación radical del análisis de los riesgos de salud, lo que conduce a una visión a la vez más individualista y más determinista de lo social. Vale la pena detenerse un poco en este punto.

Lo propio del conocimiento genético, tal como aparece en el gran proyecto de investigación sobre el genoma humano, es trasladar nuestra comprensión de la enfermedad.<sup>22</sup> Allí donde no se veía más que lo aleatorio, la mala suerte, la medicina genética revela causas orgánicas *previsibles*. En primer lugar se descubrió que cierto número de patologías estaban señaladas por genes cuya posesión provocaba automáticamente que el sujeto desarrollara un tipo dado de enfermedad. A partir de ello, se logró identificar 3000 afecciones llamadas monogénicas. En lo sucesivo existe, a partir del examen del embrión, la capacidad de saber si el sujeto desarrollará o no ciertas enfermedades. Por otro lado, hay mayor capacidad para evaluar con una precisión creciente las predisposiciones genéticas de cada individuo a desarrollar una serie de otras enfermedades.

En ese marco, la noción de riesgo cambia de sentido. Ya no puede comprenderse según un modo estadístico global, como cuando se calcula, por ejemplo, que cada individuo tiene una posibilidad sobre  $x$  de morir de cáncer de hígado. Con el conocimiento genético, de aquí en más se pasa del grupo al individuo para personalizar el riesgo. Siempre se plantea, sin duda, la presencia de accidentes o enfermedades de desarrollo completamente imprevisibles. En numerosos casos también conviene matizar el conocimiento de los riesgos innatos mediante la consideración de los comportamientos. Es por ejemplo lo que ocurre en el dominio cardiovascular. Si en lo sucesivo se conoce mejor la naturaleza de las disposi-

22. Cf. Daniel Cohen, *Les Gènes de l'espoir. A la découverte du génome humain*, París, Robert Laffont, 1993. [*Los genes de la esperanza. Al descubrimiento del genoma humano*, Barcelona, Seix Barral, 1994.]

así una función de socialización, de agregación, de solidaridad. Los riesgos que cubre el asegurador conciernen a poblaciones. El seguro sólo puede existir si tales poblaciones están constituidas, a fin de que los riesgos corridos por los individuos que las componen puedan mutualizarse. A partir de esta noción de riesgo, el seguro puede desarrollar una regla de justicia artificial y contractual en la cual la equidad ya no es aprehendida como conformidad a la naturaleza. Si lo innato prevalece sobre lo adquirido, esta concepción de la justicia se derrumba. La noción misma de riesgo asegurable, en efecto, desaparece si hay personalización de los riesgos: no hay seguro posible cuando las determinaciones son individuales, puesto que, hablando con propiedad, ya no hay azar. Ya no habría nada que mutualizar si los hombres estuvieran en su totalidad fijamente inscriptos en su naturaleza.

Por cierto que no hemos llegado a ese punto, y no hay razón para acoger con angustia los progresos de la genética como si ésta, en lo sucesivo, encadenara al hombre a su destino negando su libertad. Pero no por ello la medicina predictiva quiebra menos un mecanismo profundo de nuestras sociedades: la creencia en la emancipación progresiva respecto de las fuerzas de la naturaleza como ley implícita del progreso humano. El velo de ignorancia, para retomar el concepto de Rawls, que acompañaba al contrato social, está hoy irremediablemente desgarrado. De aquí en más nos será preciso repensar la solidaridad sabiendo más claramente cuáles son las situaciones y las posibilidades de cada uno. Será en el cara a cara directo de los grupos y los individuos donde deberán definirse las normas de justicia aceptadas. El ejercicio de la solidaridad se volverá más directamente político; en otros términos, se identificará con la formulación misma del contrato social. Hoy, esta revolución del conocimiento del destino no produce efectos más que en el mundo de los seguros privados. En él, las clases de riesgos se afinan y se diferencian siguiendo el ritmo del saber, lo que lleva a una segmentación creciente de lo social.

Así, en lo sucesivo hay en acción subterráneamente una fuerza de disgregación de lo social, ajustada a una dinámica de la infor-

34 ciones propiamente genéticas que pueden ocasionar la arterioesclerosis o la trombosis, también se sabe que intervienen variables externas de comportamiento (el hecho de fumar, de practicar ciertos deportes). Por lo tanto, no hay que pensar con demasiada ligereza y demasiado esquemáticamente que la salud de cada cual está inelectablemente programada. La "medicina predictiva", en efecto, sigue haciendo los diagnósticos en términos de probabilidades en la mayoría de los casos. El razonamiento estadístico aún es esencial. No por ello es menos cierto que esta "medicina predictiva" introduce una ruptura. Nuestra percepción de las relaciones entre lo innato y lo adquirido se modificó profundamente. Así, desde ahora es posible tender hacia el establecimiento de tablas individuales de riesgo, resultantes de la suma de lo innato y lo adquirido.<sup>23</sup> El riesgo existe siempre, pero ya no es un puro azar (es decir un acontecimiento imprevisible); se vuelve más individualizado. En lo sucesivo, para aprehender el riesgo se pasa del grupo al individuo. "La medicina del futuro será individual - resume el profesor Jean Bernard-. Se nos dijo hasta el hartazgo que sería una medicina de rebaño, una medicina gregaria, colectiva. Lo que ocurre es todo lo contrario. La medicina concierne al hombre, a un hombre, este hombre único diferente de todos los demás".<sup>24</sup>

Estos desarrollos de la genética tendrán finalmente enormes consecuencias sociales y políticas. La razón es simple: conducen a poner en tela de juicio el enfoque estadístico de lo social en beneficio de la elaboración de modelos que tienen más en cuenta el terminismos y comportamientos *personales*. Al mismo tiempo, queda invalidada la lógica aseguradora sobre la que se funda el Estado providencia. En efecto, el seguro consiste en borrar los datos individuales para fundirlos en las características generales, de orden estadístico, de una población. Por esencia, el seguro tiene

23. Cf. P. Molho-Sabatier, G. Tobelem y J. Caen, "Facteurs de risque vasculaire: du groupe à l'individu", *Risques*, n° 3, diciembre de 1990.

24. Jean Bernard, *C'est de l'homme qu'il s'agit*, París, Odile Jacob, 1988, pág. 247.

mación. Pero también el universo de los seguros sociales quedará irremediablemente involucrado. Ya se ve que desde ahora la aceptación de la solidaridad comienza a acompañarse con una exigencia de control de los comportamientos. Muy pronto, al fumador se le requerirá que elija entre su vicio y el derecho a un acceso igual a los cuidados, y el bebedor de alcohol será amenazado con el pago de sobreaportes sociales. Al aparecer de forma cada vez más diferenciada el costo social de las actitudes individuales, la solidaridad y la libertad caminarán cada vez menos de concier-to. También es de este modo como se manifiesta la declinación de la sociedad aseguradora.

#### *Las redistribuciones ocultas*

Si luego de lo que acaba de mencionarse se puede hablar de disolución del paradigma asegurador, conviene de igual forma examinar los factores de descomposición institucional del sistema: éstos sugieren, también allí, que progresivamente se tiende a pasar a una lógica solidarista. Durante todo un primer período, los seguros sociales se inscribieron en un fuerte movimiento de expansión. Hay que recordar que, en la Europa de 1910, ¡sólo el 15 % de la población activa se beneficiaba con un sistema de seguros sociales públicos! La proporción de cobertura, desde luego, es hoy casi total, aun cuando el sistema francés no logró finalmente introducir un régimen verdaderamente universal de seguridad social. Los particularismos corporativos o socioprofesionales, en efecto, se conjugaron con una vieja reticencia mutualista para dejar en pie un sistema que sigue siendo segmentado.<sup>25</sup>

25. En 1945, la mutualidad se había hundido así en el desconcierto a causa de la creación de la Seguridad Social, temiendo que su papel se eclipsara y las identidades profesionales se diluyeran en un vasto sistema unificado. Cf. sobre este punto los textos citados por Bernard Gibaud, *De la mutualité à la Sécurité sociale*, Paris, Éd. Ouvrières, 1986. En el marco

Todo sistema asegurador es redistributivo. Pero la redistribución que lleva adelante es puramente compensatoria: apunta a anular daños; es una redistribución horizontal. Sin embargo, poco a poco se desarrollaron en el interior del sistema de seguridad social algunos mecanismos de redistribución vertical, entre clases de ingresos, por lo tanto de esencia solidaria. Pero como este movimiento se efectuó mediante pequeños toques sucesivos, tal vez no siempre se apreció su importancia. Sin entrar en detalles demasiado técnicos, es posible sin embargo señalar brevemente los grandes rasgos de la evolución hacia un sistema verticalmente más redistributivo.

En primer lugar, se suprimieron progresivamente los techos de toda una serie de aportes y contribuciones sociales (el seguro de salud en particular), mientras que las prestaciones dadas son independientes del ingreso, idénticas para todos. En tanto el sistema creado en 1945 limitaba los aportes y contribuciones a un cierto nivel (llamado techo), partiendo del principio de que el consumo médico no era función del salario, las necesidades de financiamiento llevaron a la supresión de esos techos. De 1967 a 1984, por medio de pequeños ajustes sucesivos, el seguro de salud cambió así de naturaleza. Sin que nadie se diese cuenta verdaderamente: a tal punto las medidas de supresión de los techos fueron concebidas cada vez como dependientes de una contribución puramente "coyuntural" al equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social. El Libro Blanco sobre la protección social de 1983 señalaba, por ejemplo, que la supresión de techos "podría constituir a la vez un medio de liberar nuevos recursos y un primer paso con vistas a un

mismo de la Seguridad Social, resulta sorprendente constatar que sobrevivieron los regímenes particulares (menores, ferroviarios, marinos, empleados de EGF, etcétera), cuando en 1945 se había previsto introducir rápidamente un régimen único. Desde el otoño de 1946, renacían los particularismos socioprofesionales (Cf. las palabras de Pierre Laroque, el "padre" de la Seguridad Social francesa, recogidas por Guy Herzlich, *Le Monde*, 29-30 de septiembre de 1985).

reparto más equitativo del esfuerzo social". El mismo proceso afectó de igual modo a otros aportes y contribuciones, como los referidos a los accidentes de trabajo (ley del 23 de enero de 1990) o las asignaciones familiares (ley de 1990).<sup>26</sup>

A partir de los años ochenta, todo un conjunto de otras medidas prolongó los efectos redistributivos de esta eliminación de techos. Contando desde 1982, los funcionarios debieron así desembolsar un aporte del 1 % para financiar el seguro de desempleo, cuando ellos no corren ningún riesgo de esta naturaleza. Aporte cuya denominación oficial —"Contribución excepcional de solidaridad a favor de los trabajadores privados de empleo"— basta para precisar su naturaleza. La evolución del seguro de desempleo es aquí particularmente significativa. Introducido en 1958, el sistema del UNEDIC\* nació de la idea de un seguro individual contratado por los trabajadores contra el riesgo de encontrarse momentáneamente sin empleo. Poco a poco, la misión primera del UNEDIC se extendió a una verdadera ayuda social generalizada a las personas sin empleo, ya sean desocupados en el sentido propio, o no.

En 1994, los interlocutores sociales firmaron un acuerdo que preveía abiertamente que los jubilados serían sometidos a una contribución para asegurar el salvataje del régimen de jubilación de los ejecutivos (AGIRC)\*\* en contradicción con el principio oficial de reparto. Desde 1974, por otra parte, una ley instauró procedimientos de compensación demográfica entre asalariados

26. Desde 1984 se suprimió totalmente el techo para los aportes y contribuciones del seguro de salud. Para una visión de conjunto del proceso de supresión de los techos, cf. A. Joubert, "L'assiette des cotisations sociales", *Droit social*, junio de 1993.

\* Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce; organismo paritario patronal-sindical que administra la indemnización por desocupación (n. del t.).

\*\* Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres; organismo paritario que agrupa las diferentes Cajas de Jubilación para ejecutivos (n. del t.).

y no asalariados. De allí, además, la inquietud que, en reciprocidad, algunos manifestaron en los años setenta respecto de las famosas "cargas indebidadas" que pesaban sobre las cajas de seguridad social (muy en especial del seguro de salud), es decir los gastos que salían del marco estrictamente asegurador: compensación entre regímenes sociales, asunción por la Seguridad Social de gastos dependientes de la solidaridad nacional (por ejemplo, hacerse cargo de los aportes y contribuciones de los discapacitados adultos), entrega de prestaciones a poblaciones no aportantes, etcétera.<sup>27</sup>

Los diferentes regímenes de seguridad social (salud, vejez, familia, accidentes de trabajo) son teóricamente independientes. Disponen de órganos de gestión específicos y de cuentas separadas. Pero esto tiende, cada vez más, a representar sólo una fachada de realidad. La Seguridad Social constituye en lo sucesivo un vasto sistema polimorfo, de fronteras difusas y financieramente complejo, en el cual se mezclan cada vez más inextricablemente aportes y contribuciones, préstamos, subvenciones, transferencias de cualquier naturaleza. Si la separación de los riesgos y los regímenes siempre se afirma a viva voz en los textos oficiales, la realidad es muy otra. Esta evolución, por otra parte, se aceleró desde los años ochenta por el aumento de la desocupación, el desmoronamiento de la base tributaria salarial y la disminución de la cantidad de aportantes que resultó de ello. Las políticas públicas de exención o de reducción de las cargas sociales para alentar a las empresas a crear empleos no han hecho más que incrementar ese movimiento. Si el número de empleos exentos se limitaba a 181.000 en 1984, superó el millón desde 1992. Como estas exenciones son sólo parcialmente compensadas por el Estado, conducen en efecto a una nueva forma de

27. Para una actualización de la cuestión de las cargas indebidadas, cf. los *dossiers* "La crise du financement du régime général", *Espace social européen*, 9 de abril de 1993, y "L'indispensable classification", *ibid.*, 28 de enero de 1994.

allí, el sistema no marcha sino a golpes de redistribuciones ocultas. En esas condiciones, la vieja lógica mutualista, de orden profesional, estalla necesariamente en pedruzcos. En un mundo cada vez más complejo y evolutivo, la solidaridad no tiene sentido más que globalmente.

### *Los efectos de la revolución demográfica*

Los datos demográficos también contribuyeron por su parte a cambiar nuestra percepción de la equidad. Detrás de la protección social de los riesgos, en efecto, se hizo cada vez más evidente que el Estado providencia funcionaba también como una gigantesca máquina de transferencia entre las generaciones. Si entre sus finalidades se cuenta la de asegurar una función de "arbitraje temporal", es decir de provisión de sus prestaciones durante un ciclo de vida,<sup>31</sup> las condiciones de ejercicio de esta función llevaron a profundos desequilibrios entre generaciones. En una veintena de años, la lógica primera del Estado providencia se modificó silenciosamente bajo el efecto de la revolución demográfica (alargamiento de la duración de la vida por una parte, reducción de la natalidad por la otra), cediendo progresivamente el paso a una nueva sociedad de transferencias.<sup>32</sup>

En primer lugar, esto es verdad para el seguro de salud. Nu-

31. Sobre esta función de "arbitraje temporal", cf. los análisis de Jacques Bichot, "Protection sociale: clarifier les idées avant de réformer", *Droit social*, diciembre de 1988. Cf. también "La comptabilité par génération: un nouvel instrument de la politique budgétaire", *Problèmes économiques*, 13 de enero de 1993.

32. Cf. Denis Kessler y André Masson (comp.), *Cycles de vie et Générations*, París, Economica, 1984 (obra pionera sobre el tema). Cf. también, sobre este punto, la excelente síntesis de Denis Olivennes, "La société de transferts", *Le Débat*, marzo-abril de 1992 (consultar igualmente, en el mismo número, "L'État-providence en proie au démon démographique", de Jean-Marie Poursin).

redistribución de los ingresos. Si se toma en cuenta también el hecho de que los beneficios del seguro de salud se extendieron progresivamente, de 1967 a 1978, a categorías de personas no aportantes, se aprecia la magnitud del enorme desfase que se produjo gradualmente entre los principios teóricos que fundan las instituciones de seguridad social y la realidad de su funcionamiento. Así, los seguros sociales se transformaron profundamente en las décadas de 1970 y 1980, planteando entre seguro y solidaridad relaciones que no habían sido pensadas por los fundadores del régimen. A tal punto que hoy existen fundamentos para hablar del "mito del seguro".<sup>28</sup>

Lo mismo pasó a ser cierto en un dominio sin embargo más preservado, el de las jubilaciones. Así, un estudio de la Caja Nacional de Seguros de la Vejez estimaba en los años ochenta en el 30 % de la masa de pensiones pagadas la importancia de la parte no contributiva.<sup>29</sup> Por su lado, los viejos sistemas de jubilación de base profesional quedaron completamente dislocados por la evolución demográfica, y por lo tanto incapaces de hacer frente solos a sus obligaciones. Incluso se pueden citar algunas cifras espectaculares.<sup>30</sup> Así, en 1950 el régimen de los asalariados agrícolas contaba con 1.228.000 aportantes para 161.000 jubilados, o sea una proporción de 8 a 1; en 1987, quedaban 682.000 aportantes para 1.521.000 jubilados, cayendo así la proporción demográfica en El caso del régimen de los mineros es aún más extraordinario: en 1950, 405.000 aportantes debían mantener a 243.000 pensionados (proporción: 1,67), lo que ya era difícil; ¡pero se volvió completamente imposible en 1987, dado que ya no se contaban más que 60.000 activos para 437.000 jubilados (proporción: 0,14)! También

28. Cf. la muy buena actualización de Nicolas Dufourcq, "Sécurité sociale: le mythe de l'assurance", *Droit social*, marzo de 1994.

29. Cf. Rolande Ruellan, "Retraites: l'impossible réforme est-elle achevée?", *Droit social*, diciembre de 1993.

30. Cf. Jean-Claude Chesnais, "L'évolution démographique des principaux régimes de retraite en France depuis 1950", *Population*, n° 6, 1989.

merosos estudios lo han subrayado: en adelante, los gastos de salud se concentrarán en las franjas de mayor edad. Así, el promedio del consumo médico entre los 20 y los 60 años (la edad de los aportantes) es equivalente a un tercio del de las personas de 80 a 90 años.<sup>33</sup> De aquí en adelante está claro que los aportes del seguro de salud no sirven principalmente para cubrir los gastos de los asegurados-aportantes:<sup>34</sup> en lo esencial benefician a los jubilados (de los cuales sólo algunos aportan y, además, en una proporción relativamente simbólica).

Estas transferencias intergeneracionales no se detienen allí. También se las puede observar en materia de ingresos (a causa de la importancia que en Francia reviste el factor de la antigüedad en la remuneración) o de patrimonios. Pero es naturalmente en el dominio de las jubilaciones donde son más manifiestas. En un ensayo elocuentemente titulado *Generación sacrificada: de los 20 a los 45 años*, Christian Saint-Étienne procede con justa razón a un diagnóstico severo. "Los de 30-45 años -escribe- soportan desde hace diez la tasa de gravámenes obligatorios más elevada de nuestra historia y la más pesada entre todos los países industrialmente, mientras que los de más de 60 años se benefician simultáneamente, en el transcurso del período 1980-2000, del nivel medio de pensiones de retiro más elevado de la historia, de un nivel de cuidados a cargo de la colectividad sin equivalente hasta aquí y de ingresos considerables de un patrimonio mayoritariamente centrado en sus manos". Más aún: "Los jóvenes habrán experimentado en los años ochenta, y experimentan en la primera mitad

33. Cf. los datos proporcionados por André y Arié Mizrahi: *Débours et Dépenses médicales selon l'âge et le sexe, France, 1970-1980*, Paris, Centre de recherches, d'études et de documentation en économie de la santé, Paris, 1985; "Les tendances à long terme de la consommation médicale", *Futuribles*, octubre de 1990. Estudios alemanes dan las mismas indicaciones: cf. el cuadro reproducido en *The Economist*, 18 de diciembre de 1993.

34. Cf. las adecuadas observaciones de Jacques Bichot, "La solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale", *Droit social*, enero de 1991.

de los noventa, una tasa de desocupación muy alta. [...] Y cuando lleguen a la edad de la jubilación sufrirán la más fuerte baja colectiva de poder adquisitivo que hoy pueda concebirse".<sup>35</sup>

El Libro Blanco sobre las jubilaciones, publicado en la primavera de 1991, por otra parte, no vacilaba en blandir el espectro de una guerra de edades al recordar estos datos económicos. También Michel Rocard tenía razón al apelar, en su prefacio a esta obra, a un "nuevo contrato entre las generaciones". En efecto, lo que hay que repensar hoy son las formas mismas de la equidad. Por lo demás, se siente con claridad que actualmente las percepciones de la equidad se complican. A la idea falsamente simple de "reducción de las desigualdades" (por lo general comprendida como reducción instantánea de las disparidades de ingresos), se agregan así poco a poco las nociones de *equidad intergeneracional* o de *nueva equidad de las oportunidades* (apuntando a la equidad de las situaciones en el tiempo y no sólo a la equidad de partida).

### *La declinación del paritarismo*

A pesar de su descomposición progresiva, este sistema conservó durante mucho tiempo una apariencia consistente gracias a la identidad organizativa que le confería el principio de la gestión paritaria entre la patronal y las organizaciones sindicales. El paritarismo contaba mucho en el mantenimiento de la ficción aseguradora. Tanto en la ideología como en la práctica sindicales, las tareas de gestión de la Seguridad Social eran valoradas. Simbolizaban la pertenencia del sistema a los trabajadores (por lo demás, es un objetivo que había sido puesto destacadamente en primer plano en 1945 por los padres fundadores de la Seguridad Social). Las elecciones de los administradores asalariados en las cajas -actualmente aplazadas *sine die*- desempeñaban por su parte un pa-

35. Christian Saint-Étienne, *Génération sacrifiée: les 20-45 ans*, Paris, Plon, 1993, págs. 8-9.

nos seguro. Puesto que si el Estado providencia bismarckiano está de hecho desmoronándose, no es el sistema imaginado por Beveridge el que triunfa. Si todo empuja al nuevo Estado providencia que se está edificando hacia una forma más solidaria, no es sin embargo un mecanismo de tipo beveridgeano original el que podrá reemplazarlo. Adaptado al contexto histórico de la posguerra, este último introdujo, sin duda, un sistema universalista fundado en la ciudadanía, pero no brinda más que prestaciones ultramínimas. De este modo, en Gran Bretaña fue preciso introducir gradualmente todo un conjunto de asignaciones complementarias de asistencia, éstas no universalistas, para hacer viable el sistema. Así, pues, también el modelo beveridgeano debe revisarse. No resistió a la crisis del Estado providencia mejor que el modelo bismarckiano. Más allá de la diferencia histórica entre los dos modelos, lo que debe verdaderamente refundarse es por lo tanto el principio mismo de la solidaridad.

fondements éthiques de l'État-providence", *Cahiers de l'École des sciences philosophiques et religieuses*, n° 12, 1992.

pel no desdeñable en la legitimación social del rol de los sindicatos. Pero la crisis de la representación social y el debilitamiento del sindicalismo, al mismo tiempo que la intervención creciente del Estado para tapar los agujeros de los diferentes regímenes, han socavado el edificio.<sup>36</sup> La ley de la primavera de 1994 acerca de la protección social avalaba simbólicamente esta evolución previendo la organización anual de un debate parlamentario sobre las finanzas de la Seguridad Social. Organizado en el momento de la adopción definitiva de la ley de finanzas, ese debate debía desembocar en el voto de un "objetivo provisional" de los gastos de la Seguridad Social. Aun cuando se previó que ese voto no tenga efectos jurídicamente vinculantes, el nuevo procedimiento, sin embargo, testimonia respaldadamente la declinación del paritarismo.

\*

\*

Todos los factores se conjugaron así para llevar a la declinación del Estado providencia en su forma histórica aseguradora. ¿Este movimiento no hace sino traducir la borradora del modelo "bismarckiano" frente al modelo "beveridgeano"?<sup>37</sup> Nada es me-

36. Para una buena actualización de conjunto, cf. el *dossier* "Paritarisme, tripartisme, étatisme", *Espace social européen*, 12 de noviembre de 1993.

37. El Estado providencia bismarckiano, recordémoslo, se funda sobre el mecanismo de los seguros sociales, en el que las prestaciones son la contrapartida de los aportes y contribuciones (según el modelo introducido en Alemania en la década de 1880), mientras que el Estado providencia beveridgeano, tal como fue forjado por Beveridge en Inglaterra, brinda prestaciones uniformes a todos los miembros de la colectividad (está financiado, por lo tanto, por el impuesto; a menudo las prestaciones que ofrece no constituyen más que mínimos bastante bajos). Sobre esta diferencia, cf. Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, ob. cit., nueva edición, y Philippe Van Parijs, "Assurance, solidarité, équité: les

CAPÍTULO II

REHACER LA NACIÓN

La ciudadanía social

El desgarramiento del velo de ignorancia

La justicia y el saber de las diferencias

Solidaridad y democracia deliberativa

La tentación de la victimización social

Rehacer la nación

Dramatizar el contrato social

CAPÍTULO III

LOS NUEVOS CAMINOS  
DE LA SOLIDARIDAD

Del asegurado social al contribuyente

La distinción seguro/solidaridad

La revolución social fiscal

El peligro de reducir lo social a la exclusión

La cuestión de las clases medias

El Estado providencia selectivo

La materia de la solidaridad

Reinventar el gravamen



La declinación de la sociedad aseguradora no significa que el universo de los seguros sociales esté condenado a desaparecer. Los procedimientos aseguradores, desde luego, siguen siendo insoslayables. Siempre constituirán una de las formas modernas de institución del vínculo social. Pero su papel será menos central. Ya no podrán encarnar ni la principal técnica de gestión de la solidaridad ni el principal modo filosófico de representación de la cohesión social. El fiel de la balanza se inclina ahora hacia la valoración de la ciudadanía social. Esta evolución tiene una consecuencia material insoslayable: el deslizamiento progresivo hacia el impuesto de una parte del financiamiento del Estado providencia. No será posible escapar a él, aun cuando en el futuro los gastos de salud y sociales resulten mejor controlados.<sup>1</sup>

1. Sobre este punto, que no abordamos, cf. François Stasse, "Comment maîtriser les dépenses de santé?", *Le Débat*, marzo-abril de 1994, así como el informe *Santé 2010* elaborado por el grupo "Prospectiva del sistema de salud", presidido por Raymond Soubie (Comisariato General del Plan, La Documentation française, junio de 1993).

mente y en una perspectiva estructural de largo plazo un gravamen sobre los ingresos y destinado a financiar la Seguridad Social. Desde su nacimiento, en efecto, sus promotores consideraron a la CGS como un instrumento que abría el camino a un modo de financiamiento alternativo al de los aportes y contribuciones sociales, y no solamente como una herramienta circunstancial destinada a cubrir un déficit momentáneo. En el otoño de 1993, el primer ministro, Édouard Balladur, recurrió también al impuesto para financiar la Seguridad Social. La cuestión está ahora claramente inscripta en la agenda política.

Esta evolución no se hará con facilidad. En primer lugar, choca de frente con los intereses sindicales. La gestión paritaria de los diferentes organismos de protección social representa en efecto una conquista juzgada como esencial por los sindicatos: por las comodidades materiales que ofrece (la reclasificación de sus miembros remunerados, etcétera), pero sobre todo por el poder de legitimación que confiere y por la centralidad social que asevera. El traspaso al ámbito fiscal, cualquiera que sea su modo, socavaría desde la base esta posición. En efecto, en lo sucesivo sería el Parlamento quien estaría en el centro del juego, dado que es éste el que discute y vota el impuesto. Sin duda puede subrayarse que los interlocutores sociales no tienen en la actualidad más que una fachada de poder, porque de hecho es el gobierno el que conserva el poder de decisión final. Pero no por ello la transferencia de legitimidad dejaría de ser muy fuerte simbólicamente. Quedaría claro que la Seguridad Social ya no es asunto de los "interlocutores sociales" sino de todos los ciudadanos, representados por el Parlamento.

La dificultad esencial para efectuar tal transferencia obedece sin embargo a un factor más determinante en otro aspecto: su debilidad política. Si se admite que el financiamiento de la protección social mediante aportes y contribuciones establecidos sobre el trabajo encontró sus límites, la inclinación hacia el impuesto no es efectivamente evidente. Si la alergia fiscal ya es fuerte hoy en día, ¿no corremos el riesgo de meternos en un callejón sin salida

### *Del asegurado social al contribuyente*

La sustitución de la figura del asegurado social por la del contribuyente se acelera a causa de dos factores. La disociación entre el número de contribuyentes y el de derechohabientes sociales, en primer lugar, no hace sino aumentar. No sólo debido a la desocupación; también por motivos sociológicos profundos: crecimiento del número de estudiantes, multiplicación de las familias monoparentales, etcétera. La cantidad de individuos socialmente autónomos pero económicamente dependientes aumenta sin cesar. Pero sobre todo por motivos económicos: para favorecer el empleo, el Estado ingresó en una espiral de exenciones que se ha vuelto perversa. La exención ya no es la excepción; en el límite, tiende a ser considerada como un objetivo social.

Por otra parte, todo el mundo está de acuerdo en reconocer que es decisivo disminuir el costo del trabajo poco calificado si se quiere luchar eficazmente contra la desocupación. Como en Francia hay consenso para no reducir el salario mínimo neto, la reducción del costo laboral pasará, por lo tanto, necesariamente por una exención más o menos amplia de los aportes y contribuciones sociales. Si se advierte que las personas que reciben el SMIC\* representan en la hora actual el 8 % de los asalariados, se aprecia el enorme efecto de desequilibrio que tendrá sobre las cuentas de la Seguridad Social una operación semejante. La apelación al impuesto sólo podrá acelerarse.

Así, todo concurre para poner a la orden del día el progresivo financiamiento fiscal de los gastos sociales, en todo caso para la enfermedad, la desocupación y la invalidez, debiendo tratarse de forma separada el caso de las jubilaciones. Voces muy diversas se alzaron para sostener esta orientación. De modo que tomó consistencia seriamente desde 1990 con la adopción de la contribución social generalizada (CGS). Por primera vez se introducía abierta-

\* Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance [Salario Mínimo Interprofesional de Crecimiento] (n. del t.).

80

PIERRE ROSANVALLON

al considerar una transferencia e incluso un incremento suplementario de los descuentos? ¿No nos dirigimos ineluctablemente a una generalización de la "crisis fiscal" del Estado providencia, como la experimentaron algunos países desde la década de 1970? No serviría de nada exaltar la figura del ciudadano si tuviera que esconderse la del contribuyente.

El pasaje del asegurado social al contribuyente no podrá mejorarse sencillamente. A este respecto, es preciso prevenirse contra dos ilusiones. La primera es de orden técnico. Consiste en estimar que la separación clara y neta de los campos del seguro y la solidaridad bastaría para resolver la cuestión, pasando a ser la gestión de la solidaridad menos costosa al tener su campo mejor circunscripto. La segunda es de naturaleza política. Radica en la creencia de que una reforma fiscal global permitiría vincular simplemente justicia y eficacia al racionalizar la estructura del descuento. Conviene desmontar estas dos ilusiones antes de reflexionar sobre las formas factibles de la producción de la solidaridad.

#### *La distinción seguro/solidaridad*

Es preciso disociar el seguro y la solidaridad: esta consigna está en trance de convertirse en uno de los lugares comunes más comunes de este fin de siglo. Todo concurre a ello, tanto los apremios de gestión como las incertidumbres filosóficas. Algunos ven en ella el medio privilegiado de limitar el crecimiento de los gastos de salud, mientras que otros imputan a la confusión del seguro y la solidaridad la crisis de legitimidad que afecta actualmente al sistema de protección social. Las realidades institucionales, por otra parte, pesan muy gravosamente para justificar semejante diso-

ción. Son también los interlocutores sociales quienes, preocupados por preservar sus funciones en la gestión del sistema social, expresaron su anhelo de contar con una distinción claramente delimitada entre una protección social fundada sobre una lógica del seguro, que seguiría siendo manejada por ellos, y mecanismos llamados de solidaridad (protección social mínima universal) que corresponderían al Estado. La reforma del seguro de desempleo en 1984 se encaminó en ese sentido, lo mismo que la creación, algunos años después, de un fondo de solidaridad para la vejez.<sup>3</sup> Pero tal vez llegó el momento de examinar una propuesta aparentemente tan consensual. Detrás de una apariencia de evidencia y claridad, enmascara, en efecto, muchas ambigüedades.

A menudo se distinguen mal los valores y las técnicas de gestión cuando nos contentamos con oponer, sin más precisiones, seguro y solidaridad. El seguro es una técnica, mientras que la solidaridad es un valor. Por lo tanto, no son en modo alguno antitéticos: el seguro es también un modo de producción de la solidaridad. Por otro lado, el financiamiento de los seguros sociales puede inscribirse en dispositivos muy variables: puede ser estrictamente contributivo o intensamente solidaria. Cuando las cosas se miran desde un poco más cerca, se advierte así que la oposición seguro/solidaridad es poco operativa. ¿De dónde viene entonces su popularidad? Más allá de los factores que ya hemos mencionado, habría que destacar el atractivo derivado de su dimensión utópica implícita. Ésta vehiculiza la idea de que podrían separarse claramente las esferas de lo social y lo político, del mercado y la ciudadanía, de la justicia conmutativa y la justicia distributiva. Ahora bien, en los hechos las cosas nunca son tan simples.

En cierta forma, en el funcionamiento económico y social todo es redistribución. No están los intercambios corrientes de un lado y la redistribución del otro. Esto es verdad en todos los dominios,

3. Fondo que toma a su cargo las prestaciones a la vejez no contributivas y financiado por los recursos procurados por el aumento de la tasa de la CSG (Contribución Social Generalizada).

2. Cf. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, 1973 [La crisis fiscal del Estado, Barcelona, Península]. Cf. igualmente Robert Kuttner, *Revolt of the Haves. Tax Rebellion and Hard Times*, Nueva York, 1980.

rista según el criterio elegido. En materia de jubilaciones, por ejemplo, la regla estricta de contributividad implica vincular el monto de las jubilaciones y pensiones a los salarios actualizados de toda la vida. El mero hecho de escoger como referencia los diez mejores años desvía la contributividad (al ser muy diferentes las curvas de ingresos de las distintas carreras laborales, algunos experimentan un aumento de su remuneración al final de su vida profesional, mientras que otros se estancan). El tipo de azar tomado en cuenta —la esperanza de vida—, por otra parte, puede ser modificado por la ampliación o la disminución de la población de referencia. Así, para el economista el seguro no es más que una modalidad particular de la redistribución y la solidaridad. Únicamente los tipos de riesgos y las modalidades de la penacuación distinguen "neutralidad actuarial" y "solidaridad civil". El problema actual, por ende, no es tanto oponer dos técnicas como si caracterizaran esferas ajenas una a otra, como aprehender el proceso general y multiforme que conduce a modificar globalmente el ejercicio de la solidaridad social.

### *La revolución social fiscal\**

El impuesto a los ingresos estuvo siempre en el centro del imaginario político de la izquierda. Es en especial el caso de Francia, donde su introducción, en 1914, fue precedida de veinte años de batallas parlamentarias. Desde entonces, su transformación encarnó para los socialistas la reforma por excelencia. Al no poder revolucionar directamente la economía, gracias a este impuesto se esperaba modificar la sociedad mediante la redistribución. A falta de revolución social política, se soñaba con una revolución social fiscal. Así, el aumento de las tasas superiores del impuesto a los ingresos estuvo en el centro de los programas políticos de la iz-

\* En francés: "Le grand soir fiscal". "Grand Soir" (1892) significa "El día de la Revolución social" (n. del t.).

incluido el de las jubilaciones. Hasta el retiro por capitalización, por ejemplo, es una forma de redistribución. En efecto, es falso pensar que el rendimiento económico a largo plazo de los retiros por capitalización es únicamente función de las decisiones del inversor. Si invierto a 50 años, no son mis decisiones lo que determinará el resultado de la inversión, sino la actividad económica de las generaciones futuras. Aun cuando los esfuerzos sean individuales, su resultado tiene siempre una dimensión social.

Es preciso por lo tanto estar atento para no adoptar una visión dogmática de la distinción entre seguro y solidaridad. La búsqueda de un reparto simple de las responsabilidades entre el Estado, encargado de financiar la solidaridad mediante el impuesto, y los interlocutores sociales, a los cuales correspondería la gestión de los gastos del seguro, no debe llevar a endurecer la separación de esas dos figuras. Ya se ha subrayado ampliamente que, en los hechos, la interpenetración de los dos órdenes de realidad era creciente. Del mismo modo, es esto lo que la teoría económica permite comprender.

Para definir económicamente el campo del seguro, por lo común se toma como referencia la regla de contributividad, equivalente en la jerga de la protección social a la regla de "neutralidad actuarial" en los seguros privados, que prescribe para cada asegurado la proporcionalidad entre las prestaciones obtenidas y los aportes realizados. Ahora bien, esta regla de contributividad está lejos de ser clara. Tropieza con dos tipos de objeciones: por una parte, como regla general, no hay argumento de eficacia económica que prohíba redistribuciones entre categorías de asegurados; por la otra, y sobre todo, la distinción entre seguro y redistribución descansa sobre una tipología puramente convencional de los estados aleatorios de la naturaleza; son categorías definidas a priori las que sirven de línea de separación.<sup>4</sup>

Puede pasarse de una visión aseguradora a una visión solida-

4. Sigo en este punto las pertinentes observaciones de Laurent Causat, "Retraite et correction des aléas de carrière", a publicarse en *Économie et Statistique*, 1994.

quiera durante un siglo. De tal modo que a veces la oposición entre la izquierda y la derecha pareció poder resumirse en esta cuestión. Esta visión del impuesto a los ingresos como operador central del reformismo sigue estando muy presente todavía. Pero, no obstante, sufrió una fuerte conmoción en los años ochenta. En este aspecto, el caso francés ha sido ejemplar.

Hasta el comienzo de la década de 1980, el *crédito* fiscal de la izquierda era simple: técnicamente, había que aumentar los impuestos directos y rebajar los impuestos indirectos, considerados más injustos por ser menos redistributivos; socialmente, había que incrementar la presión fiscal sobre las clases acomodadas y reducirla en las clases populares. La introducción en 1982 del impuesto a las grandes fortunas<sup>5</sup> satisfizo las dos condiciones. Pero ese símbolo quedó aislado. La izquierda en el poder se reveló globalmente incapaz de efectuar la gran reforma fiscal que había anhelado. Si bien prolongó el movimiento anterior de exención de los bajos ingresos (el 65 % de los hogares debían pagar el impuesto a los ingresos en 1980, y sólo el 50 % diez años más tarde), se adhirió progresivamente a una política de reducción de la presión fiscal para los ingresos medios y altos. ¡Paradójicamente, el impuesto a los ingresos terminó por tener en Francia uno de los rendimientos más pobres dentro de los países desarrollados!<sup>6</sup> Esta situación no proviene únicamente de una concesión a las presiones categoriales, un estancamiento progresivo en una perspectiva gestionaria o una conversión resignada al liberalismo. Resulta, en primer lugar, del hundimiento por la fuerza de los hechos de una visión ampliamente fantasmática de la sociedad.

5. Convertido en ISF (impuesto a la riqueza) en 1988, en el momento de su recreación (el IGF había sido suprimido por la derecha en 1986).

6. Para una actualización técnica, cf. Jean Bensaïd y Éric Desquesses, "La réforme de l'impôt sur le revenu: une mise en perspective", *Économie et Prévision*, n° 110 y 111, 1994, y Gérard Malabouche, "Le système des prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger", *Économie et Statistique*, marzo de 1991.

La concepción tradicional del socialismo estuvo históricamente ligada a una representación dualista de la sociedad, que oponía a grandes y pequeños, burgueses y proletarios, capitalistas y clases trabajadoras. Por no haber pensado a la sociedad real en su complejidad, la izquierda fue incapaz de actuar sobre ella. De este modo, en primer lugar fue prisionera de sus mitos. Al mismo tiempo, no fue capaz de pensar *prácticamente* la solidaridad. Pasó silenciosamente del fantasma a la realidad, de manera casi vergonzosa, sin darse los medios de salir de la oscilación mortal entre una ideología superada y un pragmatismo flotante; de allí la importancia del hundimiento del mito de la reforma fiscal como operador central del cambio social en los años ochenta. Éste expresó, en efecto, de la manera más visible y más ejemplar, el agotamiento de la visión socialista tradicional. ¿El desarrollo de la exclusión invita a modificar este juicio, haciendo que la sociedad vuelva a una especie de corte simple y arcaico entre un "adentro" y un "afuera", que volvería a dirigir la comprensión y la acción?

### *El peligro de reducir lo social a la exclusión*

Desempleo de larga duración, nueva pobreza, personas sin techo: desde hace unos diez años, el crecimiento de la exclusión ha constituido el gran hecho social. Al mismo tiempo, la "cuestión social" se desplazó: se pasó de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etcétera) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población. La lucha contra la exclusión polarizó toda la atención, movilizó las energías, ordenó la compasión. La importancia inédita que adquirieron las organizaciones caritativas constituye uno de los síntomas de ese trastocamiento. Estas organizaciones contribuyeron poderosamente a remodelar el imaginario social colectivo, teatralizando un gran corte entre dos mundos implícitamente considerados homogéneos.

La invitación a luchar contra la exclusión simplificó así lo social, ciertamente en demasía. La dinámica social no podría redu-

### La cuestión de las clases medias

A comienzos de 1990, el gobernador demócrata de Nueva Jersey, Jim Florio, declaró que la lucha contra la pobreza constituía la acción prioritaria por llevar adelante. Para hacerlo, aumentó fuertemente las tasas medias y superiores del impuesto a los ingresos del Estado, reduciendo drásticamente las subvenciones a las escuelas de las zonas acomodadas para incrementar las ayudas a los segmentos más pobres de la población. Las clases sociales fueron atravesadas por un verdadero movimiento de rebelión, al descubrir que pagaban más a un Estado que les daba menos. Los candidatos demócratas al Senado y a la Cámara de Representantes fueron seriamente derrotados en la siguiente elección. La historia resume con claridad la nueva cuestión de las clases medias, tal como ésta se manifiesta en los Estados Unidos desde hace unos diez años. Una multitud de artículos y libros se consagró al problema.<sup>8</sup> La mayor parte vio en él la causa principal de la declinación del Partido Demócrata en los años ochenta.

En una de las obras más notables, publicada en 1991, *Chain Reaction*,<sup>9</sup> Thomas y Mary Edsall vieron en las transformaciones del Estado providencia el vector principal de la inclinación política a la derecha de los Estados Unidos. La fuerza del Partido Demócrata estaba ligada históricamente, según ellos, a su capacidad de

8. Cf. Kevin Philipps, *Boiling Point. Republicans, Democrats, and the Decline of Middle-Class Prosperity*, Nueva York, Random House, 1993; Marvin Kosters y Murray Ross, "A Shrinking Middle Class", *The Public Interest*, invierno de 1988; E. J. Dionne, *Why Americans Hate Politics*, Nueva York, Simon and Schuster, 1991.

9. Cf. Thomas y Mary Edsall, *Chain Reaction. The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, Nueva York, Norton, 1991. Uno de los conceptos más retomados por los Edsall fue el de "top-down coalition". Éste designa las coaliciones que forman las clases acomodadas y medias para tratar de hacer que se rechacen los programas sociales cuyo financiamiento sólo ellas pagan. Cf. igualmente Peter Brown, *Minority Party: Why the Democrats Will Lose in 1992*, Nueva York, Regnery Gateway, 1991.

irse, en efecto, a la oposición entre los que están "adentro" y los que están "afuera". Incluso puede decirse que nuestra comprensión de la sociedad está hoy deformada por la polarización de todas las atenciones sobre los fenómenos de exclusión. Aun cuando deba considerarse con justa razón que ésta constituye el fenómeno social fundamental de nuestro tiempo, no agota la cuestión social. La justa denuncia de la pobreza y la miseria del mundo no debe dispensarnos de un enfoque más global de las tensiones y contradicciones que atraviesan la sociedad.

Otros dos problemas parecen esenciales. El primero concierne a la desestabilización general de la condición salarial. La fragilización multiforme del trabajo asalariado (precariedad, flexibilidad) modifica también en profundidad nuestra sociedad. Así, es en su centro, y no únicamente en sus márgenes, donde hay que considerarla. Robert Castel no vacila en decir a este respecto: "El problema más grave no es tal vez el de la desocupación. No lo digo para quitar dramatismo a la situación de los tres millones de desocupados, sino para invitar a mirar, por encima del desempleo, la degradación de la condición del trabajo".<sup>7</sup> Esta puesta en guardia provocativa es tanto más apropiada por el hecho de que verdaderamente es la fragilización de esta masa central lo que termina por alimentar el crecimiento del número de excluidos. La exclusión es el resultado de un proceso y no un estado social dado, no hay que olvidarlo.

El segundo problema es el que podría llamarse "la cuestión de las clases medias": resulta del corte creciente que hay entre la lógica de las políticas sociales, que consiste en concentrarse cada vez más en el mundo de los excluidos, y la lógica política y fiscal que hace de las clases medias el pivote del funcionamiento social. Así, hay que evaluar con esta vara los problemas planteados por la reconstrucción de la solidaridad. La factibilidad política del pasaje del asegurado social al contribuyente depende en primer lugar de ello.

7. Cf. Robert Castel, "La déstabilisation de la condition salariale", *Alternatives économiques*, febrero de 1994.

encarnar una "coalición progresista" entre la población negra y una gran parte de la clase media blanca. Esta coalición estaba sellada por una filosofía keynesiana del Estado, heredada de la era Roosevelt. Se descompuso en los años ochenta por una razón muy simple: los demócratas se identificaron cada vez más sólo con las "minorías", y parecieron expresar con prioridad las demandas específicas de esos grupos. Al mismo tiempo, en sus propuestas tendían a poner en un segundo plano los programas sociales universales para reivindicar prioritariamente acciones cuyo blanco eran poblaciones específicas; de allí la llegada a ese "punto de ebullición"<sup>10</sup> de las clases medias, fatal para los demócratas.

¿En Francia los problemas se plantean en los mismos términos? La inflación de gastos también conduce aquí a formular la cuestión de la selectividad de las políticas sociales. Sin embargo, es preciso distinguir dos esferas muy diferentes de la política social: lo que compete al régimen asegurador solidario y lo que concierne a los regímenes de ayudas sociales. La percepción de su relación no es la misma que en los Estados Unidos. Allí, la noción de Estado providencia evoca principalmente la ayuda social, mientras que en Francia remite en primer lugar al sistema de los seguros sociales (lo que ocasiona, por otra parte, que la expresión "Estado providencia" *stricto sensu* no se adapte allí completamente). En Francia es difícil imaginar una selectividad de la cobertura social en materia de salud. En el plano jurídico, porque depende de un principio contributivo, aunque éste tienda a diluirse. Pero sobre todo por razones políticas: esto llevaría a hacer que soplara un viento de rebelión en el seno de las clases medias asalariadas, abriendo camino a todas las aventuras.

Las cosas se plantean en términos diferentes en materia de subsidios sociales. Sólo una parte de ellos está condicionada en función de los recursos de los beneficiarios potenciales (así, las asignaciones familiares o el subsidio parental de educación se entregan a todos sin condiciones). Pero el número de los subsidios

10. En referencia al título del libro de Kevin Philipps.

sometidos a esas condiciones no dejó de aumentar desde los años setenta: subsidio por vivienda, complemento familiar, asignación por padres que viven solos, subsidio por comienzo del año lectivo, asignación por hijo pequeño. Al mismo tiempo, una cantidad creciente de familias juzgan injusto verse excluidas de prestaciones sociales o familiares y se consideran maltratadas, e incluso desfavorecidas, en comparación con hogares más modestos que acumulan complemento familiar, subsidio para vivienda, asignaciones escolares, etcétera. En ese caso, los individuos no evalúan la justicia en sus principios (la regla y su intención) sino en los efectos prácticos e individualizados del sistema. Lo que se discutirá no será nunca la regla de la condición basada en los recursos de los beneficiarios potenciales en general, sino el hecho de que se conoce a tal familia determinada cuya situación parece en comparación "anormalmente" favorable o desfavorable.

Es preciso retomar la cuestión de la solidaridad con estos datos en mente. No olvidando nunca que se plantea *bajo una fuerte restricción política y económica*. Pueden explorarse dos caminos: la selectividad incrementada de las prestaciones y la redefinición de la estructura de los gravámenes.

### El Estado providencia selectivo

La segmentación de las prestaciones sociales está de moda. Es verdad en la mayoría de los países industrializados: la idea general es que la selectividad constituye una solución para hacer frente a la crisis financiera que atraviesa por doquier al Estado providencia. Un informe de la Comunidad Europea publicado en 1993 sobre *La protección social en Europa* ponía de relieve esta evolución: "En tiempos de crisis —se lea en él—, cuando los recursos son escasos y las necesidades importantes, es grande la tentación de centrar principalmente las prestaciones sobre los más necesitados." Puede citarse un ejemplo simbólico de esta evolución: Nueva Zelanda. Este pequeño laboratorio socialdemócrata de las

antípodas fue el primer país del mundo en instaurar en 1926 un sistema universal de subsidios familiares: desde 1990 sólo se otorgan condicionados a los recursos de los beneficiarios potenciales.<sup>11</sup> Ahora, la cuestión está a la orden del día en todos lados. Un número creciente de países han desarrollado prestaciones moduladas según los ingresos o condicionadas a los recursos de los beneficiarios potenciales (*means tested* en inglés). Uno de los dogmas fundadores de los Estados providencia modernos, el de la universalidad de las prestaciones, resulta así atropellado frontalmente.

El principio universalista estuvo históricamente en el corazón de la concepción cívica y nacional de la Seguridad Social. Los considerandos de la ordenanza del 4 de octubre de 1945 que establecía la organización de la Seguridad Social hacían expresa referencia a él: "La seguridad social convoca a la instalación de una vasta organización nacional de ayuda mutua obligatoria que sólo puede alcanzar eficacia plena si presenta un carácter de generalidad muy grande a la vez en cuanto a las personas que engloba y a los riesgos que cubre. El objetivo final a alcanzar es la realización de un plan que cubra al conjunto de la población del país contra el conjunto de los factores de inseguridad". La universalidad era una manera de organizar una especie de eliminación simbólica de las diferencias de clases en una parte del espacio social;<sup>12</sup> de allí la

11. Cf. "Adieu à l'État-providence. Dix ans de libéralisme ont transformé la Nouvelle-Zélande", *The Independent on Sunday*, marzo de 1994 (reproducido en *Courrier international*, n° 178, 1994).

12. En su solicitud de opinión (julio de 1945) sobre un proyecto de organización de la Seguridad Social, Alexandre Parodi, entonces ministro de Trabajo y Seguridad Social, señala: "Encontrando su justificación en una inquietud elemental de justicia social, la Seguridad Social responde a la preocupación de liberar a los trabajadores de la incertidumbre del mañana, de esa incertidumbre que crea en ellos un sentimiento de inferioridad y que es la base real y profunda de la distinción de las clases entre los propietarios seguros de sí mismos y de su porvenir y los trabajadores, sobre quienes pesa en todo momento la amenaza de la miseria"

centralidad de ese principio en la retórica de izquierda, coherente con la comprensión de las prestaciones sociales como derechos.

Es por eso que la izquierda denunció siempre la selectividad, acusada de estigmatizar a los pobres y de provocar un retroceso a los tiempos moralizadores de la asistencia. Constantemente exigió la supresión de las condiciones basadas en los recursos de los beneficiarios potenciales, y la generalización del acceso a las prestaciones. Se comprobó en 1970 (cuando se instituyó la asignación de salario único), en 1974 (introducción del subsidio por comienzo del año lectivo), en 1977 (lanzamiento del complemento familiar). Dar a todos mediante las prestaciones sociales por un lado y recaudar de los más acomodados mediante el impuesto: tal ha sido la posición constante de la izquierda en esta materia. Más pragmática, la derecha se contentó por su lado con propugnar una "selectividad social moderada", fijando a partir de la década de 1970 techos relativamente elevados para la atribución de la mayoría de las prestaciones sociales asociadas a la familia.

¿Hace falta hoy poner más abiertamente en tela de juicio la regla de universalidad que subsistió más o menos hasta el presente? El argumento principal de los partidarios de esta evolución es sobre todo de orden económico. "En períodos de crisis -escribe uno de ellos- el Estado providencia igualitario ya no puede ser el modelo de referencia, salvo para la cobertura de los gastos más gravosos de salud. Fundado sobre el cobro de una gabela social de tasa uniforme cualquiera que sea el ingreso, es inequitativo y generador de desocupación; fundado sobre un tratamiento igualitario de todos los franceses, desatiende las necesidades particulares de los más modestos y se enfrenta al racionamiento de los recursos, engendrado por el subempleo que él mismo contribuyó a crear. La explosión de los gastos y la necesidad de reducir las cargas sobre los bajos salarios imponen ahora una discriminación positiva entre franceses, privilegiando las necesidades de los sec-

(reproducido en *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, ob. cit., t. III, pág. 9).

92

PIERRE ROSANVALLON

tadores medios y bajos de la clase media. Los otros, poseedores de los ingresos más elevados, deberán aceptar contribuir más para recibir menos".<sup>13</sup>

En primer lugar, ¿es políticamente practicable esta mayor selectividad de las prestaciones? ¿No choca de frente con la "cuestión de las clases medias"? No hay una única respuesta porque los problemas no se plantean de la misma forma en los diferentes países. En los Estados Unidos, donde las prestaciones familiares a la francesa son desconocidas, la selectividad apunta de hecho al 20 % de los más pobres de la población. En este caso, los gruñidos de la clase media proceden de la separación completa entre quienes pagan y quienes reciben. Así, pues, la estrategia de Clinton consistió justamente en invertir esta tendencia. De este modo, pues, el acento sobre una reforma social de efectos universalistas con su proyecto de gran sistema nacional de seguro de salud para los grandes riesgos, que cubriría a todos los americanos. Desde entonces, en los Estados Unidos el debate se estructuró alrededor del concepto de Estado providencia selectivo. Los demócratas hicieron de este programa de seguro de salud el símbolo de su política,<sup>14</sup> mientras que los republicanos hablan de la "locura universalista" (*universal fallacy*) cuyos costos será imposible controlar.<sup>15</sup>

13. Nicolas Dufourcq, "L'État-providence sélectif", *Notes de la Fondation Saint-Simon*, marzo de 1994, págs. 7-8 (reeditado en *Esprit*, diciembre de 1994). Este texto constituye una excelente introducción al tema.

14. Sobre el alegato de izquierda a favor de las políticas universalistas, contra las políticas sociales selectivas ("*targeted*" en inglés), cf.: Theda Skocpol, "Sustainable Social Policy: Fighting Poverty without Poverty Programs", *The American Prospect*, invierno de 1988, y "Targeting within Universalism", en C. Jencks y P. Peterson (comps.), *The Truly Disadvantaged*, Washington, Brookings, 1991; William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged*, Nueva York, 1987. Para un análisis propiamente económico, cf. Anthony Atkinson, *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*, London School of Economics, Welfare State Program, Working paper n° 99, diciembre de 1993.

15. Cf., por ejemplo, "The Universal Fallacy", *The New Republic*, 14 de

La selectividad no tiene en manera alguna el mismo sentido en Francia, ya que el techo bastante elevado de las condiciones basadas en los recursos de los beneficiarios potenciales hace que una parte no desdeñable de las clases medias reciban las diversas prestaciones familiares: el 60 % de las familias con dos o más hijos se benefician, por ejemplo, con el subsidio por comienzo del año lectivo y la mitad inferior de las clases medias recibe el subsidio para vivienda. Como la sociedad francesa está de hecho ampliamente cubierta por las prestaciones selectivas, la pérdida de su beneficio puede sentirse muy dolorosamente, estima Nicolas Dufourcq. Superar el techo de recursos es ingresar en una categoría social definida por vía reglamentaria como casi "privilegiada", y abandonar simbólicamente la clase media.

Esta constatación es fundamental. Señala con el dedo la simplificación sociológica inherente al principio de selectividad: por principio, éste recorta a la sociedad en dos bloques, los beneficiarios y los excluidos. Al mismo tiempo, esta línea de división sólo puede legitimarse si aísla categorías cuya identidad se juzga indiscutible: los privilegiados en lo alto, los excluidos abajo. No hay más que dos formas de selectividad evidentes: la que coloca la raya muy arriba y la que la coloca muy abajo. Así, pues, de una u otra manera siempre se vuelve a la oposición supuestamente clara de los ricos y los pobres, a una visión maniquea y caricaturesca de la sociedad. Pero esta evidencia, justamente, no lo es. No sólo a causa de la existencia de una amplia clase media, que se aglomeraría o separaría al gusto de los privilegiados; sino también por la dificultad para poner límites sociológicos indiscutibles. Es fácil pensar la selectividad si se opone la situación del Presidente-Director General a la del beneficiario del RMI. La cosa es menos fácil si se considera lado a lado a quienes perciben el SMIC [Salario Mínimo Interprofesional de Crecimiento] y el RMI [Ingreso Mínimo de Inserción], la pareja de educadores con dos hijos y el funcionario superior soltero.

marzo de 1994, o Irving Kristol, "A demi trop malin", *Commentaire*, n° 64, invierno 1993-1994.

Si algunos elementos explican una parte del malestar de las clases medias, su descontento tiene en Francia también otro origen, más técnico: se vincula a los efectos perversos engendrados por la superposición aleatoria de los umbrales fiscales y sociales. El baremo del impuesto a los ingresos, por ejemplo, se fija sin tener en cuenta los techos de acceso a las prestaciones.<sup>16</sup> Un esfuerzo de racionalización y clarificación puede contribuir así a establecer en Francia una selectividad moderada para las prestaciones de tipo familiar. ¿Pero es posible imaginar un incremento de la selectividad en materia de asignaciones sociales y familiares? ¿Podría concebirse, por ejemplo, que las asignaciones familiares estén condicionadas a los recursos de los beneficiarios potenciales?<sup>17</sup> En términos financieros, allí estaría la verdadera economía. Pero que de dudarse de la factibilidad de un proyecto semejante, salvo que se fije un techo muy elevado. Al respecto, se calculó que, si se sumaran las asignaciones familiares para el 15 % de las familias más acomodadas (los ejecutivos y funcionarios superiores y las profesiones liberales, en términos generales), la economía sería de 14 mil millones de francos.<sup>18</sup> Es a la vez mucho y poco, porque representaría menos del 5 % de las prestaciones sociales brindadas a las familias. Por otro lado, parece casi imposible introducir la selectividad en materia de reembolso de las atenciones de salud, ya que la supresión de los techos de los aportes y contribuciones determina una verdadera redistribución. El campo eventual de la

16. Nicolas Dufourcq muestra muy bien que de esta separación y de la anarquía general de los baremos sociales surgen curvas aberrantes de tasas marginales de disponibilidad de los ingresos de las familias, que presentan graves desencajes para ciertas franjas de ingresos (alrededor de 180.000 francos de ingreso anual para una familia con un hijo o de 320.000 francos para una con tres hijos, por ejemplo).

17. Cf. la adecuada síntesis de Antoine Math, *Sélectivité ou Universalité?* *Tour d'horizon autour de la question de la mise sous condition de ressources des allocations familiales*, Paris, CNAF, 1994.

18. Cf. los cálculos presentados por Jean-Jacques Dupeyroux en *Le Monde* del 16 de junio de 1994.

selectividad es por lo tanto bastante limitado, salvo que se consideren las ayudas sociales más elementales, vinculadas por ejemplo a la gestión de las situaciones de exclusión.<sup>19</sup>

A fin de cuentas, la distribución selectiva de las prestaciones sociales se enfrenta a una contradicción. Para que sea eficaz económicamente, debe fijar techos relativamente bajos y excluir por lo tanto a una buena parte de las clases medias. Pero entonces es difícil de manejar políticamente. En cambio, para que la selectividad sea aceptada socialmente con facilidad, sólo debe eliminar a una pequeña franja de la población (aquellos para quienes las asignaciones consideradas representarían un porcentaje muy escaso del ingreso). Pero la economía efectuada es entonces muy pobre. No hay por lo tanto más que dos caminos factibles: el de una selectividad moderada, tal como existe actualmente en Francia para una buena parte de las prestaciones (pero sería difícil reforzarla o extenderla) o, al contrario, el de una ayuda dirigida con mucha selectividad, orientada hacia poblaciones en situación de desamparo.

Sin embargo, no es posible limitarse a un razonamiento económico. Tampoco hay que perder de vista que las prestaciones sociales tienen igualmente una dimensión de ciudadanía. Constituyen una de las expresiones del vínculo social y a su manera dan testimonio de una forma de igualdad. Esta dimensión simbólica es esencial, participa del principio mismo de la solidaridad. Es por eso que para algunas prestaciones debe conservarse cierta forma de universalidad, aun cuando se ponga en práctica una selectividad razonable. Más allá de la insoslayable búsqueda de economías presupuestarias, el riesgo sería, en efecto, hacer de la selectividad un principio filosófico. Esto significaría entonces dar marcha atrás: equivaldría, de hecho, a reducir al Estado providencia a un sistema de asistencia a los más pobres (versión de derecha de la ideología de la selectividad) o, a la inversa, a restablecer la mitología de

19. Aun cuando, incluso en este caso, la selectividad no sea fácil de manejar. Quien percibe el SMIC, por ejemplo, puede sentir como injustas las ayudas sociales específicas que recibirá el beneficiario del RMI.

una sociedad móvil, en la cual las diferencias entre los individuos están tan ligadas a factores de edad, formación, inversión individual, como a posiciones fijas de clase. En ese marco, la noción de reducción de las desigualdades se percibe de manera diferente.

El gravamen de solidaridad será tanto mejor aceptado en cuanto sea calculado sobre la base de factores objetivos o heredados. La solidaridad entre discapacitados y personas sanas, jóvenes y viejos, empleos protegidos y empleos expuestos, es por este motivo más fácil de legitimar que la solidaridad entre categorías de ingresos. Si esta última, desde luego, sigue siendo fundamental, pudiendo incluso desarrollarse para tener en cuenta en el largo plazo los flujos de ingresos o las situaciones heredadas (cf. el impuesto a la riqueza), no puede constituir el único sostén de la redistribución, salvo para asfixiarla. La reinvencción del gravamen pasa por esta visión ampliada de la materia y los objetos de la redistribución. Entre el seguro tradicional (redistribución en el interior de una clase dada de riesgos) y el impuesto clásico a los ingresos (redistribución instantánea de ingresos) debe abrirse así el camino de un nuevo tipo de gravamen, que permita efectuar una redistribución a partir de una comprensión ampliada del campo de las diferencias y las desigualdades.

### *Reinventar el gravamen*

Si no se puede creer ya en una revolución social fiscal, ¿es posible aún hablar de reforma propiamente fiscal? El ejemplo francés de la CSG (Contribución Social Generalizada) merece meditarlo.<sup>20</sup> En algunos años, la CSG ha efectuado una revolución silenciosa. Por el momento sigue siendo, sin duda, un gravamen a caballo entre dos universos, que reviste un carácter jurídico híbrido. Tiene la forma de un impuesto porque debe ser autorizada por el Parlamento, pero también se emparenta con un aporte o

20. Recordemos que la CSG debe pagarse como una tasa uniforme sobre la totalidad de los ingresos, cualquiera que sea el origen de éstos.

los ricos que pueden pagarlo todo (versión de izquierda). Los nuevos caminos de la solidaridad deben pasar más bien por una redefinición de su materia y una reinvencción del gravamen.

### *La materia de la solidaridad*

El pasaje a un sistema solidarista implica en primer lugar romper con la expectativa implícita de una contrapartida, en torno a la cual estaba organizado el seguro social. Las consecuencias prácticas de esta ruptura pueden ser enormes. La exención casi total del pago de aportes de desempleo para los funcionarios, por ejemplo, ya no se justifica desde el momento en que se sale de la lógica aseguradora. Si la solidaridad consiste en organizar la seguridad de todos, implica compensar las disparidades de *status*.

Por otra parte, tal vez sea más fácil encontrar un consenso para realizar por etapas una reforma semejante que para aumentar el baremo del impuesto a los ingresos. Las disparidades de *status* equivalen, en efecto, a rasgos naturales o heredados. La materia de la solidaridad tiene allí algo de objetivo, de indiscutible. Las disparidades instantáneas de ingresos, que el impuesto a los ingresos intenta redistribuir, son mucho más complejas de caracterizar. No remiten solamente a unas clases (ricos, pobres, clases medias) sino también a unas historias individuales. Cualquiera puede experimentar variaciones en su ingreso en función de su edad, sus esfuerzos, su avance profesional; de allí que a veces se considere injusto el incremento de la tasa del impuesto cuando el ingreso aumenta, pues afecta una situación personal y da la impresión de castigar un esfuerzo individual o de reducir los efectos de un ascenso que se juzga merecido. También es esto lo que funda la resistencia fiscal: el sentimiento de que el impuesto desvaloriza la responsabilidad individual. Cuando las clases eran estables, al estar los individuos atados a su destino, la imposición de los ingresos era, clara y simplemente, el instrumento privilegiado de una redistribución social. Las cosas se hacen más complejas en

contribución social, habiendo estado, por otra parte, estrictamente afectada en un primer momento a una categoría de prestaciones (las familiares) y siendo recaudada por los organismos de cobranza de los aportes y contribuciones de Seguridad Social. La CSG constituye sin embargo un cómodo instrumento de transición porque exhibe la ventaja de ser bien aceptada actualmente en su principio por la mayoría de los franceses.


En último término, probablemente serán el desarrollo y la adaptación de la CSG los que sirvan de sostén a un tratamiento fiscal del financiamiento del seguro de salud, actuando de hecho como sustituto de la imposible reforma global del impuesto a los ingresos.<sup>21</sup> Los expertos han calculado que una "contribución de salud" del 11 % sobre la totalidad de los ingresos de las familias permitiría ofrecer a cada uno un seguro de financiamiento posibilitaría anular las disparidades actuales, ya que las tasas de aporte pagaría la salud varían del 18 % para los asalariados a una escala del 1 al 3 % para los jubilados,<sup>23</sup> mientras que los no asalariados pagan en promedio alrededor del 10 %. Por lo demás, también es el equivalente de una CSG lo que habría que establecer en último término para contribuir al financiamiento de la indemnización por desempleo.

21. En especial porque es muy difícil reintegrar en la base tributaria del impuesto los ingresos de la mitad de los franceses que de hecho están exentos de él. Se dejan aquí de lado los debates más técnicos sobre la posibilidad de introducir una CSG que incluya una progresividad de las tasas.

22. Cf. las conclusiones del informe del grupo "Perspectivas económicas" presidido por Gérard Maarek, París, Comisariato General del Plan, julio de 1994 (en especial el capítulo X, "Un financiamiento de la protección social más eficaz y menos desfavorable para el empleo").

23. En 1945 se había previsto inicialmente que a los jubilados se les descontara un aporte para el seguro de salud, pero la medida finalmente no se puso en práctica, al juzgarse que las jubilaciones de la época eran demasiado bajas para poder soportar un descuento.

En los dos casos, además de la ampliación de la base tributaria de los gravámenes en relación con los aportes sociales, el desarrollo de la CSG conduce a una redistribución masiva entre generaciones. Los jubilados han sido los privilegiados de los años ochenta, bajo el doble efecto de la demografía y las medidas sociales (el aumento considerable de la edad mínima desde mediados de la década de 1970); a partir de fines de los años noventa, se los deberá invitar a contribuir más a los gastos comunes.



CAPÍTULO VII

LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LO SOCIAL

De las poblaciones a las situaciones

La exclusión: trayectorias y procesos

Descifrar la sociedad

Las nuevas magistraturas del sujeto

Repensar la igualdad de oportunidades





La máquina social está hoy trabada. El Estado providencia, tal como se lo instituyó en 1945 y se desarrolló a continuación, ya no constituye un modelo de futuro. Sus fundamentos filosóficos y técnicos se desmoronaron: los principios y los procedimientos organizadores de la solidaridad ya no se adaptan; la concepción tradicional de los derechos sociales ya no es verdaderamente operativa para responder a los nuevos desafíos de la exclusión. En los capítulos precedentes tratamos de establecer el repertorio de esos desafíos. Sin embargo, no son sólo las reglas, los derechos y los procedimientos los que se ponen en tela de juicio. El Estado providencia se enfrenta también a una especie de revolución sociológica. Para decirlo en una palabra, de aquí en más sus "sujetos" cambiaron. El Estado providencia estaba bien organizado para tratar los problemas de poblaciones relativamente homogéneas, de grupos o clases, si se quiere. Ahora debe sobre todo encargarse de individuos que se encuentran en situaciones que les son particulares.

### *De las poblaciones a las situaciones*

El Estado providencia superpuso históricamente tres elementos: poblaciones objetivo, conjuntos de reglas y prestaciones

adaptadas, cuerpos de trabajadores sociales especializados. El progreso social se desarrolló casi siempre según el mismo esquema ternario. En un primer momento, se identificaba una población objetivo (adultos discapacitados, familias monoparentales, madres menores de edad, etcétera). A continuación, se la constituía estadística, jurídica y administrativamente, dejándola lista para convertirse en un objeto de la acción pública. En un segundo momento, se creaban derechos y asignaciones específicos. Por último, agentes públicos y trabajadores sociales especializados aseguraban la gestión del sistema, verificando las calidades de derechohabientes a una prestación dada de los solicitantes y regulando con ello la adecuación regla-población. Este sistema, durante mucho tiempo eficaz, ya no se adapta al tratamiento de los problemas sociales que aparecen hoy como más urgentes. Si se toman dos ejemplos centrales —los desocupados de larga data y las familias sobreendeudadas—, se comprueba que en ninguno de los dos casos existe un grupo o una población en el sentido tradicional de las políticas sociales. En cada oportunidad se trata de administrar una situación particular, y no a individuos a quienes bastaría con poner en el casillero correspondiente. Para seguir con los mismos ejemplos, los desocupados de larga data o las familias sobreendeudadas designan en cierta manera "sujetos sociales" de un nuevo tipo.

Tomemos en primer lugar el caso de los desocupados de larga data. Los enfoques estadísticos clásicos son inoperantes para tratarlos. No se los puede aprehender con los criterios habituales de sexo, edad, formación, ingreso, etcétera. No hay un desocupado de larga data tipo, como sí hay, por ejemplo, un niño con retraso escolar tipo. En este último caso, en efecto, es posible definir una población de escolares con retraso a partir de algunos criterios simples (naturaleza de la estructura familiar, nacionalidad, capital cultural de los padres), y por lo tanto actuar a fin de compensar los factores discapacitantes para el niño. Este enfoque no sirve para comprender a los desocupados de larga data. Todas las investigaciones que proliferaron en los últimos años llegan a la

misma conclusión: ninguna característica permite identificar a priori a los desocupados de larga data para los cuales el mercado laboral estaría casi definitivamente cerrado.<sup>1</sup> Incluso las mujeres de edad, sin títulos y pasivas, por ejemplo, vuelven a encontrar empleo en una proporción del 10 %. Al mismo tiempo, el conocimiento que puede tenerse de los factores de riesgo de desocupación de larga duración, así como el referido a la posibilidad de un retorno al empleo de los desocupados de larga y muy larga data, parecen demasiado inciertos para justificar políticas específicas construidas con los criterios sociodemográficos habituales.<sup>2</sup>

Las variables explicativas de la duración de la desocupación, se sabe hoy, deben buscarse en un lugar distinto del de los meros datos sociológicos habituales. Es preciso comprender las cosas en un nivel mucho más fino e individualizado. Las características objetivas (localización geográfica, edad, sexo, diploma) no pueden separarse allí de las variables más directamente biográficas: experiencias profesionales anteriores (movilidad, tipo de contrato de trabajo), evolución de la estructura familiar, historia psicológica personal, etcétera. Lo que debe describirse para comprender qué es la desocupación de larga duración son situaciones y trayectorias individuales y no de grupos o poblaciones.<sup>3</sup>

1. Sobre este punto, cf. Didier Demazière, *Le Chômage en crise? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1992.

2. Cf. los análisis de Raphaël Tresmontant, "Chômage: les chances d'en sortir", *Économie et Statistique*, marzo de 1991, y Mireille Elbaum, "Pour une autre politique de traitement du chômage", *Esprit*, agosto-septiembre de 1994.

3. A este respecto puede citarse la metáfora del ómnibus empleada por Schumpeter a propósito de las clases sociales: "Las clases sociales son como ómnibus cuyo recorrido constituye un objeto específico de descripción, aun cuando los vehículos no trasporten al llegar los mismos pasajeros que en la partida y, en el límite, ya no quede al final de su ruta ni una sola de las personas que habían subido a ellos" (citado por Jean-Claude Passeron en su artículo "Biographies, flux, itinéraires, trajectoires", *Revue française de sociologie*, vol. XXXI, 1989).

Para analizar lo social, hay que recurrir cada vez más a la historia individual antes que a la sociología. El estudio de la inserción profesional de los jóvenes lo muestra con claridad. En una notable monografía, Chantal Nicole-Drancourt puso en evidencia que las diferencias de las trayectorias de inserción no podían relacionarse con los factores clásicos de edad y título profesional.<sup>4</sup> Son variables de comportamiento, y en particular la actitud en relación con el trabajo, las que a fin de cuentas explican mejor por qué las trayectorias de inserción son muy rápidas para algunos, muy entrecortadas con desempleo para otros, muy inestables para muchos.

Aún podrían usarse otros ejemplos para destacar ese punto esencial en cuanto a la naturaleza de los cambios que afectan nuestra comprensión de lo social. El caso de las familias sobreendeudadas es particularmente interesante. Desde 1990, en Francia se insauró un procedimiento especial para tratar la situación de las familias que no logran reembolsar sus créditos.<sup>5</sup> En menos de tres años (1993), se habían presentado 284.000 expedientes, una cifra enorme. También allí pronto se hizo manifiesto que no había un retrato-robot de la familia sobreendeudada y que el fenómeno estaba lejos de incumbir sólo a las poblaciones clásicamente consideradas como económica y socialmente vulnerables (profesiones de bajos ingresos, desocupados...). La población de los "malos pagadores" se reveló muy heterogénea: comprende obreros y funciona-

4. Cf. Chantal Nicole-Drancourt, *L'insertion professionnelle des jeunes*, París, CNRS-INSEE, 1991. Cf., de la misma autora, "L'idée de précarité revisitée", *Travail et Emploi*, 1992, que señala que, para aprehender de manera coherente la precariedad, "es preciso considerar la trayectoria [de los jóvenes] en su conjunto y en un plazo muy largo para dar sentido a los acontecimientos [...] Puestos en perspectiva en un enfoque longitudinal, los acontecimientos biográficos se agregan para formar conjuntos que presentan regularidades" (pág. 63).

5. La ley Neiertz del 31 de diciembre de 1989 creó comisiones departamentales ad hoc junto a las oficinas del Banco de Francia. Su espíritu es invitar a los deudores y acreedores a entenderse.

rios, jóvenes y viejos, habitantes rurales y urbanos. Algunos factores (la soltería, el divorcio, el número de hijos), sin duda, parecen incrementar la frecuencia del sobreendeudamiento, pero de ello no puede deducirse ninguna tipología sólida. En cambio, estudios más finos<sup>6</sup> permitieron identificar variables de otra naturaleza que las de orden socioprofesional: variables ligadas a la trayectoria profesional (número de empleadores pasados, número y duración de las interrupciones de la actividad) y a los problemas experimentados en la infancia (desavenencias entre los padres, divorcio, dificultades financieras enfrentadas por la familia, ciclo de estudios inconcluso, cantidad de hermanos y hermanas, profesión del padre al nacer el sujeto, enfermedades orgánicas y psicosomáticas). Una vez más, lo decisivo allí es la historia de los individuos. Los factores más claramente anunciadores de inconvenientes futuros con los pagos radican así en la débil estructuración de la trayectoria biográfica.<sup>7</sup>

#### *La exclusión: trayectorias y procesos*

Los desocupados de larga data o las familias sobreendeudadas no constituyen poblaciones en el sentido tradicional de la acción social. Los individuos a los que conciernen tampoco son un grupo en el sentido sociológico. No hacen más que compartir cierto per-

6. Cf. el trabajo pionero de Georges Menahem, "Problèmes familiaux, babiliste du développement et incidents de paiement. La simulation professionnelle de crédit: l'endettement des ménages", en *Rapport au Conseil national de crédit*, París, 1989.

7. Las planillas de *credit-scoring* de los bancos, que se destinan a medir los riesgos en la concesión de préstamos, procuran integrar cada vez más esos elementos biográficos. Pero la recolección de informaciones de esta naturaleza es en la actualidad severamente restringida por la Comisión Informática y Libertades. En ello se ve que la protección de la vida privada puede conducir también a limitar el contenido de los estudios de trayectorias sociales.

fil de orden biográfico, sus vidas han realizado *trayectorias* que presentan cierta homología: sucesión idéntica de rupturas sociales o familiares, mismo tipo de desencajes profesionales. Son las "formas" de su historia y no sus características socioprofesionales las que los acercan. Es por eso que no constituyen ni una comunidad social ni un grupo estadístico.

De manera general, por otra parte, todos los fenómenos de exclusión implican la misma lección: el enfoque estadístico clásico es inadecuado para su comprensión. Un informe del Comisariato General del Plan lo destacó recientemente con fuerza.<sup>8</sup> No tiene ningún sentido tratar de aprehender a los excluidos como una categoría. Lo que hay que tomar en cuenta son los *procesos* de exclusión. La situación de los individuos de que se trata, en efecto, debe comprenderse a partir de las rupturas, los desfases y las interrupciones que sufrieron. Lo que los marcan son distancias y diferencias y no positividades descriptivas corrientes (ingreso, profesión, nivel de formación, etcétera). Así, pues, no sirve de gran cosa "contar" a los excluidos. Esto no permite constituirlos en objeto de acción social. Lo importante es, en primer lugar, analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a las situaciones de exclusión en tanto éstas son cada vez las resultantes de un proceso particular. De donde surge, por lo demás, la nueva importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad.<sup>9</sup>

La dificultad de movilizar y representar a los excluidos se ex-

8. *Exclus et Exclusions: connaître les populations, comprendre les processus*, bajo la dirección de Philippe Nasse, Commissariat général du Plan, París, enero de 1992, Rapport du groupe technique quantitatif sur la prospective de l'exclusion.

9. Cf. el último informe publicado por el CERC, *Précarité et Risque d'exclusion en France*, París, La Documentation française, 1993, que señala, por ejemplo, que el 37 % de los asalariados estiman que su empleo es más o menos inestable. Cf. también los análisis de Robert Castel, "De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus", en Joëlle Affichard y Jean-Baptiste de Foucauld, *Justice sociale et Inégalités*, París, Éd. Esprit, 1992.

plica por el hecho de que en primer lugar se definen por los malos de su existencia, por lo tanto por una negatividad. Por esta razón, no constituyen una fuerza social a la que podría movilizar-se. No son los nuevos proletarios de la sociedad de desocupación. No tienen un interés común propiamente dicho. No forman en absoluto una clase objetiva, en el sentido que da a este término la tradición marxista (posición en el proceso de producción). Casi por esencia, los excluidos forman, incluso, una "no-clase". Constituyen la sombra proyectada de los disfuncionamientos de la sociedad, resultan de un trabajo de descomposición, de desocialización en el sentido fuerte del término. Mientras lo social se constituye positivamente por la agregación de la actividad de los individuos, por la fusión de sus rasgos individuales en unas características promedio, la exclusión resulta de un proceso de desagregación.

De modos extremadamente diversificados, los fenómenos de exclusión son manifestaciones de la diferencia y no de la aglomeración social. Así, pues, la exclusión no constituye un fenómeno monolítico. "Hablar de esas manifestaciones —señala el estudio del Plan— es poner en evidencia el funcionamiento de la sociedad en relación con esas diferencias: éstas conducen a la separación y a la no participación real y simbólica de los excluidos, resultado del enfoque en términos de normas. El concepto de exclusión representa por lo tanto una manera particular de reconocer y definir los problemas sociales, así como las categorías de poblaciones correspondientes. En este sentido, la exclusión no es un nuevo problema social, sino más bien otra manera de describir las dificultades para establecer solidaridades, sea de los individuos entre sí, sea de los grupos en el conjunto social. Hablar de inserción es entonces interesarse en las diferentes formas de agregación existentes o por promover".<sup>10</sup>

Por la misma razón, los excluidos son en cierta forma "irrepresentables": no constituyen una clase que pueda tener sus delega-

10. Informe citado de Philippe Nasse, pág. 1.

dos o sus voceros. Es por eso que no hay sindicatos de desocupados y que todos los intentos de transformar, de una u otra manera, en fuerza colectiva organizada a los millones de desempleados siempre fracasaron. En efecto, la idea tradicional de representación consiste en hacer que un órgano político derive de la estructura social. Presupone por lo tanto una sociología implícita, por la que los que están representados son órdenes, clases y cuerpos, constituyentes básicos de la estructura social.

Ahora bien, los excluidos no constituyen un orden, una clase o un cuerpo. Indican antes bien una falta, una falla del tejido social. Es esta característica la que en la actualidad hace de los desocupados un grupo puramente virtual, sin representantes. De allí la tendencia a dejar que una población se borre detrás del problema que la define. Se habla del pauperismo más que de los pobres, de la desocupación más que de los desocupados, de la exclusión antes que de los excluidos. En este caso, una lógica de conocimiento social debe sustituir al proceso clásico de representación. Para esto, hay que aprender a comprender de otra manera lo social, a describirlo en términos nuevos.

Por su lado, la creación del RMI acompañó la toma de conciencia de los límites de una acción pública fundada sobre la noción de población objetivo. Hasta comienzos de la década del ochenta, se podía pensar que las técnicas clásicas del Estado providencia, basadas en el doble registro de la asistencia y el seguro, permitían responder a todas las situaciones. Si se descubrieron agujeros en la red de protección social, bastaba con crear un dispositivo particular adaptado a la población de que se trataba. En los años setenta, por ejemplo, múltiples acciones puntuales intentaron tomar a cargo a poblaciones llamadas del cuarto mundo. La única dificultad radicaba en el hecho de que esos grupos de abandonados por la protección social a menudo eran difíciles de comprender y más aún de clasificar.<sup>11</sup>

11. Sobre este punto, cf. los análisis de Jean-Michel Belorgey, *La Gauche et les Pauvres*, París, Syros-Alternatives, 1987.

Si hubiéramos podido contentarnos con seguir tapando sobre la marcha los agujeros de la red de protección social, el RMI no habría tenido razón de ser. Si finalmente se impuso, fue porque el Estado y los trabajadores sociales se dieron cuenta de que un número creciente de individuos en situación de precariedad no pertenecían a ninguna de las categorías tradicionales de la acción social. Una buena parte de las personas que vivían bajo cierto umbral de ingreso ni siquiera estaban identificadas. En primer lugar, porque no hay estadísticas homogéneas en la materia. Pero también porque los criterios no monetarios, que en esta cuestión revisten una importancia muy particular (el medio ambiente, el *status* familiar, el anclaje en las solidaridades de los allegados), no pueden ser captados por las estadísticas. Así, se percibió el elevado número de beneficiarios del RMI que antes nunca habían aprovechado una ayuda social (según el CERC, en 1992 eran 200.000), constituyendo lo que pudo denominarse personas desprovistas "sin causa": ni despedidas, ni discapacitadas, ni ancianas, ni con hijos a cargo, no habían sido tocadas por las políticas sociales categoriales. Por otra parte, las investigaciones demostraron que, entre los beneficiarios del RMI, no se distingue ninguna sobrerepresentación manifiesta de una de las variables clásicamente tomadas en cuenta (la edad, el título, el sexo...).

En realidad, no hay explicación estadística de la especificidad de la extrema pobreza. La pobreza sigue inscripta fundamentalmente en una historia personal. La creación del RMI corresponde así a una verdadera ruptura en la mirada lanzada sobre lo social. Su fuerza de innovación consistió en romper con las lógicas anteriores de intervención para "trazar una diagonal del pobre" y "superar el tratamiento selectivo estrecho de las poblaciones mediante un tratamiento oblicuo de las situaciones y los individuos".<sup>12</sup>

12. Sobre este punto, cf. las buenas observaciones de Robert Castel y Jean-François Laé, "La diagonale du pauvre", en *Le Revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, París, L'Harmattan, 1992. Cf. también el *Rapport*

### Descifrar la sociedad

El hecho de que las situaciones de exclusión sean consideradas como el mayor problema social en visperas del siglo XXI explica el sentimiento difuso de desconocimiento social que atraviesa a nuestras sociedades. A pesar de que disponemos de una cantidad siempre creciente de estadísticas, paradójicamente tenemos la impresión de descifrar con menos claridad lo social. En muchos aspectos, se ha vuelto inasible. Todo ocurre como si una parte de la realidad pasara de hecho a través de las mallas de la red, sin embargo muy apretada, de cifras producidas por las diversas instituciones estadísticas. Nos enfrentamos a una verdadera dificultad de desciframiento global, que es otra faceta del déficit de representación del que hablamos precedentemente. Si disponemos de una cantidad creciente de informaciones que hacen más transparentes a los individuos,<sup>13</sup> la sociedad aparece menos legible en su totalidad. ¿Cómo explicar esta paradoja: una sociedad más opaca que va a la par con una abundancia siempre creciente de estadísticas? La respuesta es simple: los aparatos de conocimiento estadístico —los nomencladores que producen, las categorías que utilizan, los conceptos que los organizan— están globalmente desfasados de la realidad. Esos aparatos fueron concebidos e introducidos a partir del siglo XIX para comprender una sociedad de clases, tabicada, organizada jerárquicamente, de movimientos relativamente lentos. Ya no se adaptan a la descripción de la sociedad actual, o por lo menos no captan de ella más que una parte limitada.

Por cierto, seguimos viviendo en una sociedad intensamente

de la *Commission nationale d'évaluation du RMI*, presentado por Pierre Vanlerberghe, París, La Documentation française, 1992.

13. El desgarramiento del velo de ignorancia, del que antes hablamos, se efectúa en ese nivel de las situaciones individuales. Eso no significa que los mecanismos sociales se vuelvan más legibles. Los dos órdenes de conocimiento están separados.

diferenciada, en la cual las desigualdades, aunque ya no tengan la amplitud del pasado, siguen siendo muy marcadas. Pero, si se tiene en cuenta la masa central de la población asalariada, no por eso dejó de formarse una vasta clase media, más difícil de apreender. Por lo demás, esta vaga denominación de clase media, indistintamente singular o plural, debe ser bien comprendida. Nos equivocáramos si viéramos en el advenimiento de las clases medias nada más que una banal evolución sociológica. El término no traduce solamente una transformación de los niveles de vida generada por el crecimiento o una mutación del sistema de producción ligada al desarrollo de los servicios. Si la sociedad llamada de las clases medias corresponde por una parte a un movimiento de homogeneización de modos de vida, de desjerarquización social, no es posible quedarse en esa mera constatación. Una sociedad tal se caracteriza sobre todo por una enorme reorganización de los modos de diferenciación. Éstos ya no son únicamente colectivos (expresados en categorías de ingresos, títulos profesionales, etcétera): se vuelven más individualizados.

De allí proviene el sentimiento de que se pasa de una diferenciación "dura" a una diferenciación "vaga".<sup>14</sup> En semejante marco, se señaló justificadamente, "la mayor parte de los actos de la vida cotidiana escapan a una codificación precisa. Ninguna estructura es ya absolutamente coaccionante (debilitamiento de las normas), ni satisfactoria (achatamiento de las diferencias). Mientras antes no era más que un subproducto "natural" de la posición, la diferencia se busca ahora por sí misma, y su búsqueda no puede tener fin. En ese contexto, los comportamientos se vuelven "oportunistas": cada uno regula su conducta según las circunstancias. Los acontecimientos registrados por las estadísticas (actos) pierden entonces su sentido.<sup>15</sup> Es un fenómeno que fue particularmente bien observado en el dominio del consumo.

14. Cf. Maurice Comte, "Le flou et le dur", en "La cité des chiffres ou l'illusion des statistiques", *Autrement*, septiembre de 1992.

15. Maurice Comte, artículo citado, págs. 161-162.

Las estadísticas tradicionales se revelan ineptas para describir este nuevo universo social, más atomizado y más individualista, de contornos más fluctuantes e inestables. El conocimiento tradicional fundado sobre el concepto de *clasificación* queda inadaptado porque presupone la existencia de diferencias estables. Los tipos de consumo, por ejemplo, ya no caracterizan a un grupo, no hacen más que dar una indicación pasajera volátil. Si ya no hay firmeza en los modos de vida y consumo, ya no es posible por lo tanto construir categorías sociales a partir de las indicaciones dadas por esos elementos. La opacidad que experimentamos proviene en primer lugar de allí. Corresponde al hecho de que los medios de conocimiento estadístico ya no están adaptados a la comprensión de los movimientos de una sociedad de energías sociales más débiles y difusas.

Por otro lado, se ve con claridad que las categorías socioprofesionales clásicas no remiten más, como antaño, a jerarquías fijas. Si se considera en Francia el ingreso anual medio de la categoría de las "profesiones intermedias", por ejemplo, se comprueba que el 21 % de los ejecutivos se sitúan por debajo de ese umbral, mientras que el 14 % de los obreros lo superan. Nivel de ingreso, capital cultural y categoría socioprofesional ya no encajan tan claramente como en el pasado, lo que hace a la sociedad menos fácilmente legible.

La desregulación económica y el crecimiento de la desocupación que marcaron los años ochenta y noventa no hicieron sino aumentar la dificultad de descifrar la sociedad. Aunque sólo sea de manera confusa, en efecto, sentimos con claridad que las palabras que utilizamos se ajustan cada vez menos a las realidades: nos enfrentamos de modo creciente a un problema de *cualificación*. La inadaptación del lenguaje va aquí a la par con la menor pertinencia de las estadísticas y el desfase de las políticas. La multiplicación de los desperfectos y las rupturas en lo social no hacen más que acentuar la ruptura con la sociedad bien ordenada de clases. Las variables topológicas y biográficas adquirieron una mayor importancia en la comprensión del mundo. Lo que hay

que describir ya no son identidades colectivas sino trayectorias individuales. Eso explica cierto desasosiego del sociólogo acostumbrado a contar y clasificar para descifrar lo social y hacer legible el movimiento de las cosas. La crisis de las ciencias sociales es así parte integrante de la crisis de lo político.

Las formas de intervención del Estado providencia sólo podrán redefinirse verdaderamente si se abren paso nuevos enfoques de lo social. Ahora que los rendimientos cognitivos de las grandes maquinarias estadísticas revelan ser decrecientes, es tiempo de volver a un nuevo uso de la monografía, para aprehender de manera sensible lo que podría llamarse el *meollo de lo social*.

El cuestionamiento metodológico toca a todas las ciencias sociales. Se percibe con claridad, por ejemplo, el agotamiento del rumbo sociológico tradicional, que estaba ligado metodológicamente a la explotación de los cuadros cruzados de datos (que en sí mismos integraban todas las operaciones de agregación y selección de las recolecciones de materiales estadísticos). En lo sucesivo, el sociólogo deberá acercarse al historiador para comprender los movimientos de lo social. Por lo demás, la misma historia social está interrogándose en profundidad sobre sus métodos. Después de una fase de entusiasmo estadístico, los historiadores sociales terminaron igualmente por descubrir los callejones sin salida de los enfoques cuantitativos.<sup>16</sup> Se asiste, frente a ellos, a una recomposición y una revalorización de la biografía,<sup>17</sup> así como a cierto redescubrimiento de la prosopografía (reunión de estudios biográficos para describir un grupo o un problema). "El análisis de las trayectorias de vida de uno o varios personajes

16. Cf. el artículo muy estimulante de Maurizio Gribaudi y Alain Blum, "Des catégories aux liens individuels: l'analyse statistique de l'espace social", *Annales ESC*, noviembre-diciembre de 1990.

17. Cf. Giovanni Levi, "Les usages de la biographie", *Annales ESC*, noviembre-diciembre de 1989. Sobre la relación del retorno a la biografía y a la microhistoria, cf. el prefacio de Jacques Revel, "L'histoire au ras du sol", a Giovanni Levi, *Le Pouvoir au village*, Paris, Gallimard, 1986.

concretos –sostienen así Maurizio Gribaudi y Alain Blum a propósito del estudio de las formas de estratificación y movilidad– ha permitido individualizar con más fineza los mecanismos a través de los cuales se forman las fisonomías sociales y avanzar en la construcción de modelos menos esquemáticos”.<sup>18</sup>

Para captar lo social, hoy en día es preciso despedirse del “hombre medio” de Quételet y del “hecho sociológico” de Durkheim y otorgar a los datos sus valores individuales. Por no hacerlo, es posible que la sociedad parezca a veces inabismable. La redefinición del Estado providencia pasa también por esta evolución cognitiva.

#### *Las nuevas magistraturas del sujeto*

Si la eficacia de las políticas sociales impone considerar a los individuos en su singularidad, ¿no se corre a cambio el riesgo de transformar al Estado providencia en instancia de gestión y control de los comportamientos? En lo sucesivo, queda planteada la pregunta. La toma en cuenta de las especificidades individuales, en efecto, implica de una u otra manera que sean evaluadas, por lo tanto sometidas a una forma de juicio. Es por este motivo que el nuevo enfoque de lo social en términos de derecho procesal amenaza con remitir por una parte a una figura arcaica: la de la clasificación de los pobres en función de su mérito. Es un problema muy importante para el futuro, que conviene examinar con atención.

Quienquiera que haya participado en una de las comisiones locales de inserción –que deciden la prórroga o el cese del pago del RMI a los beneficiarios– no puede dejar de sorprenderse: a veces uno parece transportado al recinto de una oficina de beneficencia del siglo XIX, cuando se trataba de distinguir a los buenos y los malos pobres.<sup>19</sup> La tentación del control social de los exclu-

18. Artículo citado, pág. 1367.

19. Cf. Isabelle Astier, “Chronique d’une commission locale d’inser-

dos, o muy simplemente de los beneficiarios del Estado providencia desde el momento en que sus subsidios ya no proceden de una contrapartida aseguradora, se vuelve real. Si fue a partir de mediados de los años sesenta cuando se vio surgir toda una literatura que sospechaba en el Estado providencia intenciones normalizadoras, incluso policiales, ¡el problema se plantea verdaderamente recién treinta años más tarde, cuando hace mucho que desapareció esa literatura de denuncia!

La evolución es muy nítida en los Estados Unidos, donde numerosos programas sociales se dieron como objetivo ejercer una presión educativa o incluso actuar directamente sobre la forma de la estructura familiar. Así, se comenzó a hablar de *learnfare* y de *wedfare*.

Los programas de *learnfare* asocian el monto de los subsidios al esfuerzo de escolarización de los padres. Desde 1988, en Wisconsin los subsidios se reducen si los niños no van a la escuela, y desde 1989 Ohio prevé, lo mismo que California, conceder un suplemento a los adolescentes que tengan un hijo a cargo y que sigan asistiendo a la escuela. Los programas de *wedfare* alientan a los padres a sentirse responsables de la cantidad de hijos que tienen o a reconstituir una célula familiar estable. En Wisconsin y Nueva Jersey se entregan subsidios complementarios si los padres se casan, subsidios que, al contrario, quedan bloqueados si tienen más hijos.<sup>20</sup> En general, lo que se crea son medidas de control de los comportamientos. En Connecticut, por ejemplo, los drogadictos que se niegan a seguir un tratamiento de desintoxicación sufren la suspensión de sus subsidios. En Maryland, los montos se reducen en un 30 % cuando los beneficiarios no pagan su alquiler o no dan atención médica a sus hijos. En el proyecto Clinton, las madres

tion”, en Jacques Donzelot (comp.), *Face à l'exclusion*, ob. cit. Me apoyo también en mi propia participación en una comisión local de inserción para formular esta apreciación.

20. Cf. el muy documentado *dossier* del *New York Times* del 1 de marzo de 1994, “Workfare, Learnfare, Wedfare”.

adolescentes se verían obligadas a permanecer en la escuela para obtener los subsidios y deberían vivir en casa de sus padres o con un adulto responsable.<sup>21</sup> ¡En Quebec, las mujeres pobres reciben desde 1994 un subsidio mensual complementario de 37 dólares si amamantan a sus bebés (para mejorar la salud de éstos)!

¿Hasta dónde pueden llegar tales programas en el control social? Aún no se sabe, pero aquí se ve con claridad que puede inaugurarse una nueva era del Estado providencia, con el restablecimiento de políticas asistenciales arcaicas. Por otra parte, algunos americanos hablan a este respecto de "nuevo paternalismo" o de "democracia de vigilancia".<sup>22</sup> Uno de los más ardorosos partidarios de estas políticas incluso reconoce francamente que "sus implicaciones pueden parecer orwellianas".<sup>23</sup> Puede mencionarse además que el ACLU (equivalente americano de la Liga de los Derechos del Hombre) demandó judicialmente al Departamento de Salud y Servicios Sociales americano por "experiencias hechas en el hombre sin su consentimiento", poniendo en tela de juicio el programa de Nueva Jersey que suspende los subsidios a los padres que conciben más hijos cuando están incorporados al *welfare*.<sup>24</sup>

De una manera más general, hoy asistimos, además, a una transformación global de la relación entre los individuos y las instituciones sociales. La justicia, por ejemplo, es atravesada por el mismo movimiento. Así, el ejercicio de la justicia penal se encuentra en plena mutación, bajo el efecto del paso progresivo de la delincuencia-acto a la delincuencia-personalidad.<sup>25</sup> La justicia penal

21. El proyecto insiste igualmente en la responsabilidad parental y contempla solicitar a los hospitales que determinen la paternidad de cada nacimiento.

22. Charles Murray, "The Coming of Custodial Democracy", *Commentary*, septiembre de 1988.

23. Lawrence Mead, *Beyond Entitlement*, ob. cit., pág. 87.

24. Cf. Dante Ramos, "Rats: Welfare Reform and Human Experimentation", *The New Republic*, 8 de agosto de 1994.

25. En este planteamiento, me apoyo en los trabajos de Antoine Garapon, secretario general del Instituto de Altos Estudios Judiciales; cf. en

asume así una dimensión tutelar. Se le solicita cada vez más que se pronuncie sobre la persona misma más allá de la personalidad jurídica. El juez aplica cada vez menos una "tarifa", las penas son más individualizadas. El juez se convierte en un *therapeute del vínculo social*: administra la autonomía de los individuos (procedimientos de puesta bajo tutela), interviene en sus vínculos fundamentales con sus cónyuges o sus hijos (guarda, asistencia educativa, medidas de acompañamiento del divorcio), casi gobierna sus afectos. El término "respuesta social" incluso llega a veces a sustituir al de pena. Antoine Garapon habla de manera muy iluminadora de *magistraturas del sujeto* para designar estas prácticas.<sup>26</sup> Así, los oficios del juez y el trabajador social se acercan. Ambos se convierten en *nuevos magistrados de lo social*.

¿Esas prácticas no hacen más que restablecer formas antiguas de paternalismo? Las cosas no son tan simples y deben examinarse con atención. En efecto, en el enfoque más individualizado de lo social que se afirma en este fin de siglo se mezclan lo viejo y lo nuevo. Esta dualidad es perceptible tanto en el enfoque del individuo como en la comprensión de los derechos.

El individuo, por cierto, fue el terreno histórico del trabajo social, entendido en el sentido tradicional del término. Pero a lo que se apuntaba antaño era al *individuo moral*. Así, el trabajo social del siglo XIX se daba como objetivo ante todo recalificar moralmente al pobre, incitándolo a tener una conducta individual considerada sana.<sup>27</sup> Las nuevas políticas sociales apuntan más bien al *individuo*

particular sus artículos "Le sujet de droit", *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 31, 1993, y "Pour une nouvelle intelligence de la peine" (de próxima publicación).

26. En los años noventa, esta magistratura del sujeto representaba más de la mitad de la actividad de la justicia en Francia. Lo que se denomina "delincuencia por trastornos de identidad" (droga, problemas familiares, extranjería en situación irregular, etcétera) adquiere una importancia creciente en relación con los actos criminales clásicos.

27. Cf., por ejemplo, Joseph-Marie de Gérando, *Le Visiteur du pauvre*, 3a. edición, París, 1826.

social. Se pone la mira en la incidencia social de los comportamientos individuales y no en la rectificación moral. Se razona en términos de costos y eficacia y no de conversión personal. Por eso, es preciso reubicar las nuevas políticas sociales en el marco más vasto de la evolución de las sociedades contemporáneas. Hoy se pretende regir el comportamiento de los individuos invocando cada vez más unos imperativos colectivos.<sup>28</sup> El costo social de los accidentes viales justifica, por ejemplo, la obligación de usar el cinturón de seguridad. Es en nombre de un control de los gastos de seguridad social que corremos también el riesgo de deslizarnos mañana hacia una sociedad "higiénicamente correcta" en la cual estaría penalizado el consumo de tabaco y alcohol.<sup>29</sup> También ahí el desgarramiento del velo de ignorancia hace sentir sus efectos. El mayor conocimiento de las interacciones sociales conduce a apreciar mejor el peso de la acción de los individuos. El movimiento se emparenta así con el que vuelve a dar un lugar central a la noción de responsabilidad en el momento en que la sociedad aseguradora se desmorona. Las nuevas políticas sociales pueden remitir al pasado en su dimensión de ruptura con la visión de los años sesenta y setenta de un social separado de los individuos. Pero su motor es de otra naturaleza, aunque lo viejo y lo nuevo a veces parezcan superponerse.

La tendencia a la gestión de los comportamientos proviene igualmente del enfoque más globalizado de la protección social que se impuso en la década de 1980. En efecto, sólo cuando se hicieron sentir masivamente los efectos del individualismo contemporáneo y la desestructuración del sistema familiar tradicional, se tomó conciencia de que la acción del Estado providencia debía reubicarse en el marco del conjunto de los sistemas protectores del individuo, incluyendo por lo tanto las solidaridades locales y

28. Cf. James Q. Wilson, "The Rediscovery of Character: Private Virtue and Public Policy", *The Public Interest*, otoño de 1985.

29. ¿Y por qué no llegar después hasta el control de la alimentación, puesto que la naturaleza de ésta es un factor de salud fundamental?

familiares. El crecimiento del Estado providencia se ajustó en parte a los progresos del individualismo: en efecto, cuanto menos puede apoyarse en sus allegados, más debe el individuo remitirse al poder protector del Estado.<sup>30</sup> La inestabilidad creciente de la célula familiar y la proliferación de las familias monoparentales extienden así cada vez más la demanda al Estado providencia. Como los recursos de éste son limitados, se plantea la cuestión de saber cómo recrear los elementos de esas formas de "protección social cercana"<sup>31</sup> que representaba en primer lugar la familia. Por ese motivo surgen todas las medidas que en los Estados Unidos se agrupan bajo la expresión de *Family Preservation*. Al actuar sobre el individuo, el Estado pretende desempeñar allí el papel de un productor de sociabilidad. A falta de recursos financieros suficientes, se espera encontrar una solución "sociológica" a la crisis del Estado providencia y se sueña con una familia coherente y estable. En este caso, lo que el Estado procura promover no son valores morales (fidelidad, piedad filial, etcétera) sino formas sociales.

### *Repensar la igualdad de oportunidades*

En lo sucesivo se prestará una mayor atención a la comprensión de las trayectorias de los individuos. Al precio del riesgo de

30. Pueden recordarse aquí los célebres análisis de Durkheim que explican que "el individualismo marchó al mismo paso que el estatismo" (cf. en especial el Prefacio a la 2a. edición de *De la división du travail social* [La división del trabajo social, Madrid, Akal, 1982]).

31. Tomo prestada la expresión de Robert Castel. Cf. su artículo "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation", en Jacques Donzelot (comp.), *Face à l'exclusion*, ob. cit. No hay que olvidar que la solidaridad nacional es considerada, en varios casos, como un simple sustituto de la solidaridad familiar. La ley prevé así que los subsidios del Fondo Nacional de Solidaridad (FNS) puedan ser recuperados ante los deudores alimentarios o los herederos.

advenimiento de una nueva forma de control social, las instituciones sociales evolucionaron. Las nuevas políticas sociales desarrolladas durante los años ochenta son testimonio de ello. Al haberse revelado como ineficaz el enfoque en términos de selectividad de poblaciones, los poderes públicos, en efecto, comenzaron a pensar que de ahí en más había que pensar en términos de políticas horizontales o transversales (a fin de manejar de manera concomitante las dificultades, por cierto de naturaleza diferente, pero que afectan simultáneamente a una misma persona) y de políticas individualizadas (a fin de tratar la especificidad de cada uno de los casos abordados). El viraje se produjo a comienzos de la década de 1990 en materia de desempleo de larga duración. Los agentes del ANPE [Agence Nationale pour l'Emploi] tienen ahora clara conciencia de que deben ayudar a un millón de personas diferentes a manejar su situación personal. Ya lo hemos subrayado vigorosamente: pasó ya la hora de las medidas universales que presuponen la existencia de un desocupado tipo al que podían aplicarse mecánicamente medidas estandarizadas.

¿El tratamiento más individualizado de lo social no conduce, más allá de la cuestión del control social, a un riesgo de arbitrariedad? Si el Estado providencia ya no se funda en medidas universales, ¿no se abre la puerta a peligrosas desigualdades? En efecto, la historia del Estado providencia es, al contrario, la del paso de la asistencia discrecional al derecho. Si el movimiento se cumplió en la mayor parte de los países europeos a fines del siglo XIX, fue mucho más tardío en los Estados Unidos, donde el Estado providencia tenía una orientación principalmente asistencial. Recién fue a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta cuando los subsidios sociales se convirtieron verdaderamente en un derecho automático en ese país.<sup>32</sup> ¿A principios de la década de 1960,

32. Cf. Michael Sosin, "Legal Rights and Welfare Change, 1960-1980", en Sheldon H. Danziger y Daniel H. Veinberg, *Fighting Poverty, What Works and What Doesn't*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1986.

algunas oficinas de ayuda social que entregaban el subsidio de AFDC aún cerraban sus puertas durante el verano en el sur, estimando que había bastante trabajo con la recolección de algodón para que cada uno pudiera subvenir a sus necesidades.<sup>33</sup> La *National Welfare Rights Association* combatió durante mucho tiempo para que cesaran tales prácticas. ¿Se corre el riesgo de retornar a ellas con una gestión más individualizada de lo social? Esta cuestión no puede dejarse en punto muerto.

En tanto los derechos sociales son aprehendidos en términos jurídicos tradicionales de acceso automático e incondicionado a los subsidios, toda individualización constituye un retroceso. Así, pues, ¿en lo sucesivo el progreso social y el derecho quedarán disociados? Es posible salir de esta aporía apoyándose sobre lo que ya hemos llamado la noción de *derecho procesal*.<sup>34</sup> Más allá de la igualdad aritmética, es en términos de *equidad de tratamiento* como razona el derecho procesal. Así, muy lejos de descartar la cuestión jurídica, fuente de perplejidad, hay que tratarla frontalmente. La crisis del Estado providencia, en efecto, es indisociable de cierto agotamiento de la filosofía liberal clásica del derecho. Redefinición de los sujetos de la acción social y redefinición del derecho van hoy en día a la par. Si en lo sucesivo ya no son clases sino individuos en situación los nuevos sujetos de la acción social, ésta debe necesariamente proponer ayudas diferenciadas.

Para ser justo, el Estado providencia ya no puede ser únicamente un distribuidor de subsidios y un administrador de reglas

33. Citado por Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Nueva York, 1971, que analizan estas prácticas. Cf. también Michael B. Katz, *In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America*, Nueva York, Basic Books, 1986.

34. Sobre este punto, cf. toda la discusión alrededor de los análisis de Habermas. Remítirse, por ejemplo, a Jacques Lenoble y A. Berten, *Dire la norme. Droit, politique et énonciation*, París y Bruselas, LGDJ/Story Scientia, 1990. Se advertirá que el término "procesal" no se emplea aquí en el sentido que reviste en Rawls.

universales. Debe convertirse en un *Estado servicio*.<sup>35</sup> La meta, en efecto, es dar a cada uno los medios específicos de modificar el curso de una vida, de superar una ruptura, de prever un problema. En esta medida, el derecho procesal se confunde con la práctica de la justicia.

En el modelo del derecho procesal, la equidad significa el derecho igual a un tratamiento equivalente. Se ve ahí que la perspectiva del derecho procesal permite enriquecer y reinventar la idea de igualdad de oportunidades al comprenderla como una equidad de oportunidades. La equidad de las oportunidades no consiste sólo en compensar en el punto de partida las desigualdades de la naturaleza o las disparidades de fortuna: apunta a dar de manera permanente los medios de volver a encarrilar la existencia; su objetivo es dar a los individuos los medios de hacer frente a todos los azares que no son de orden clásicamente asegurado (acontecimientos familiares, problemas personales, rupturas profesionales repetidas, etcétera). Así, al ser más individualizados, los derechos sociales pueden recomprenderse y ampliarse. Vuelve a ser posible repensar positivamente en términos de *conquista social*, mientras que el enfoque clásico conduce, en el mejor de los casos, a una problemática de la "conservación de lo adquirido", cuando no a la aceptación resignada de su lenta erosión.

El desarrollo de un derecho procesal corresponde también a un nuevo estado de las relaciones entre el individuo y la sociedad. El derecho subjetivo clásico, tal como fue reformulado por los teóricos del derecho natural en el siglo XVII, tuvo por objetivo construir al individuo, constituir su autonomía. Los derechos del hombre marcan una separación, delimitan una frontera inviolable detrás de la cual puede refugiarse el individuo. Al mismo tiempo que tenían un objeto diferente, un crédito de orden económico, los derechos sociales fueron concebidos según el modelo de ese dere-

cho subjetivo. Se trata de una manera de abordar el derecho que ya no es adecuada cuando su objeto pasa a ser, en el fondo, *la relación social misma*. Ahora bien, verdaderamente es esto lo que está en juego en el tema de la inserción. El objeto del derecho no es un subsidio sino una relación social. En ese caso, sólo la perspectiva de un derecho procesal permite pensar las cosas. Lejos de apartarse del derecho, se lo reinventa, inclusive abriendo camino a una reducción de la distancia entre derecho formal y derecho real.

La puesta en acción de ese derecho social procesal presupone una condición importante: la existencia de sistemas para plantear un recurso o una apelación. Mientras nos mantenemos en el marco de los derechos sociales clásicos, la automatización de las prestaciones puede adaptarse a una gestión de tipo administrativo, relativamente mecánica. Una gestión más individualizada de lo social, que equivale a una forma de *judicialización de lo social*, sólo es aceptable si se aplican al sujeto modos de garantía. Éste debe poder impugnar una decisión de manera simple. Sin llegar a la institución de jurisdicciones organizadas que provocarían el riesgo de un contencioso pesado de manejar, podrían crearse mecanismos de representación de los "usuarios de lo social", de publicidad de los principios de intervención de los organismos sociales, o de acción rápida (por ejemplo, con la presencia de mediadores en ciertas instituciones). La individualización de lo social descartará también con esta condición el riesgo de retorno a un paternalismo arcaico.

35. Tomo prestada la expresión, modificándola, de François Ivernel (cf. su artículo en *Le Monde* del 10 de marzo de 1993).

## CONCLUSIÓN

# Repensar el progreso social

El futuro del Estado providencia no está trazado de antemano. En gran parte, se confunde con el de la vida democrática. En cierta manera, el Estado providencia vuelve al origen, al punto en que la materia de lo político se identifica con el proceso de formación e institución de lo social. Así, pues, estamos invitados a una verdadera reinvención. Todo debe retomarse. Ya no hay modelo de referencia disponible o camino real del progreso que puedan imponerse. Pero la reconstrucción intelectual y moral del Estado providencia no conduce únicamente a una reevaluación radical de los términos de la cuestión social. Nos vemos llevados igualmente a una redefinición del conjunto de valores y métodos del progreso social.

Redefinición de valores en primer lugar. El progreso social fue identificado durante mucho tiempo de manera simple con la reducción de las desigualdades económicas. Sin duda, la igualdad sigue siendo siempre un valor cardinal, pero se enriqueció y complejizó. Al programa de una redistribución entre clases estadísticas de ingreso se agregan hoy otros objetivos. Es preciso adoptar una visión más exigente de la igualdad, que tenga en cuenta otros factores de diferenciación entre los hombres y las mujeres: los datos generacionales, las desventajas de la naturaleza, las trayectorias personales. Este paso a una forma compleja de la igualdad se acompaña con un enfoque ampliado de la equidad. Una práctica

argumentada y públicamente discutida de la justicia debe sustituir a una visión estrechamente jurídica de la igualdad de derechos o a una concepción puramente mecánica de la redistribución.

También los métodos del cambio social son cuestionados en profundidad. El Estado providencia clásico siempre procedió mediante medidas globales. El progreso social se identificaba espontáneamente con grandes avances colectivos. El Estado providencia se inscribió históricamente en la perspectiva de un reformismo fundado sobre el gasto, en su objeto, y sobre la puesta en práctica de medidas universales, en su procedimiento. Esta comprensión del progreso ya no es suficiente hoy en día. Ya no puede concebirse la universalidad según las únicas especies de la regla general y el subsidio uniforme. Siempre llega un momento en que la regla se vuelve inoperante, en que de hecho es preciso escoger entre hombres, tomar en cuenta comportamientos y situaciones. La deuda social no sólo se expresa a través de las transferencias organizadas y los procedimientos estandarizados. También asume necesariamente la forma de un deber individual frente a personas particulares. Hoy tal vez comprendemos mejor que el Estado no lo puede todo y que hay que restaurar una mayor continuidad entre la acción individual y la acción colectiva. En la actualidad se trata también de apoyarse sobre lo que yo llamaría un *reformismo del individuo*, reformismo adaptado a la pluralidad de las situaciones en las que se encuentran los actores, apuntando a dotarlos de medios adecuados de acción y defensa.

La oposición clásica entre lo individual y lo colectivo ya no es operativa. Ya no pueden separarse reforma de las mentalidades y reforma de las estructuras, moral individual e imperativo político. Hoy debe tomarse claramente conciencia del hecho de que la obligación moral de la solidaridad implica redefinir sus términos. Ya no es posible hablar abstractamente de derechos sociales. También habrá que experimentar cada vez más con maneras inéditas de vincular los derechos con contrapartidas positivas. Sólo a ese precio los derechos de los excluidos podrán hacerse más reales.

La redefinición del progreso social a la que se convoca para la fundación de un nuevo Estado providencia activo conduce, por estas razones, a plantear la cuestión de una nueva cultura política. Una nueva era de lo político debe corresponder a una nueva era de lo social. Únicamente del seno de una visión profundizada de la democracia y de una redefinición lúcida de la idea reformista puede nacer una práctica en sí misma renovada de la solidaridad. Lo que está en juego en ese trabajo es particularmente importante para la izquierda. El porvenir de ésta es en lo sucesivo indisoluble de la formulación de un nuevo pensamiento de lo social. El quebrantamiento del universo socialista, en efecto, proviene casi directamente de la crisis filosófica del Estado providencia. Por este motivo, la reconstrucción política es, más que nunca, inseparable de una reconstrucción intelectual.