

PIERRE ROSANVALLON

La nueva cuestión social

Repensar el Estado providencia

MANANTIAL

Título original: *La Nouvelle Question Sociale.*
Repenser l'État-providence
Éditions du Seuil
© Éditions du Seuil, enero de 1995

Traducción: Horacio Pons

Diseño de tapa: Estudio R

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en la Argentina

© 1995, de la edición en castellano, Ediciones Manantial
Avda. de Mayo 1365, 6° piso,
(1085) Buenos Aires, Argentina
Telefax: (54 11) 4383-6059 / 4383-7350
e-mail: info@emanantial.com.ar
www.emanantial.com.ar

ISBN: 950-9515-95-7

Reimpresiones: 1998, 2001, 2004

Derechos reservados
Prohibida su reproducción total o parcial

INTRODUCCIÓN

La nueva cuestión social

La “cuestión social”: esta expresión, lanzada a fines del siglo XIX, remitía a los disfuncionamientos de la sociedad industrial naciente. Los dividendos del crecimiento y las conquistas de las luchas sociales habían permitido transformar en profundidad la condición del proletariado de la época. El desarrollo del Estado providencia casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y a eliminar el temor al mañana. A la salida de los “Treinta Gloriosos”, * hacia fines de la década de 1970, la utopía de una sociedad liberada de la necesidad y de un individuo protegido de los principales riesgos de la existencia parecía al alcance de la mano. Desde el principio de los años ochenta, el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza parecieron, al contrario, llevarnos a largo tiempo atrás. Pero a la vez se ve con claridad que no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado. Los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las categorías antiguas de la explotación. Así, ha hecho su aparición una nueva cuestión social. Este libro se consagra a explorar sus formas y sus condiciones de resolución.

El advenimiento de una nueva cuestión social se traduce en

* Período que abarca aproximadamente las décadas de 1950 a 1970, en el que el Estado providencia —o Estado del bienestar (*Welfare State*), según la terminología anglosajona— alcanzó su mayor desarrollo (n. del t.).

una inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social. Es testimonio de ello el hecho de que la crisis del Estado providencia, diagnosticada desde fines de los años setenta, haya cambiado de naturaleza. Ingresó en una nueva fase desde el comienzo de la década de 1990. Más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos, lo que se puso en tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales. El problema es ahora de orden filosófico.

Para comprender con claridad este nuevo curso de las cosas, pueden distinguirse tres dimensiones que constituyen también tres etapas en la quiebra del Estado providencia. Las dos primeras son de orden financiero e ideológico. Analicé sus mecanismos en una obra precedente, *La Crise de l'État-providence* [*La crisis del Estado providencia*].¹ La crisis financiera se desencadenó en los años setenta. En efecto, a partir de ese período los gastos sociales, y en especial los de salud, siguieron creciendo a los ritmos anteriores de 7 a 8 % por año, mientras que los ingresos sólo aumentaban de 1 a 3 %, ajustados como lo estaban a un crecimiento que se hizo más lento desde 1974. Esta abertura de tijeras entre los ingresos y los gastos se financió en todas partes mediante un alza rápida de los gravámenes* obligatorios (impuestos + aportes y contribuciones sociales). Mientras que durante los Treinta Gloriosos éstos se habían mantenido prácticamente estables, en Francia, por ejemplo, pasaron del 35 al 45 % del PBI entre 1975 y 1985. La crisis ideológica marca sobre todo los años ochenta. Traduce la sospe-

1. La primera edición apareció en 1981. Nueva edición en la colección "Points Essais", París, Éd. du Seuil, 1992.

* "*Prélèvement*", que incluye pagos por impuestos y por acuerdos paritarios, se tradujo como "gravamen"; "*allocation*", como "asignación" o "subsidio", según el contexto; "*cotisation*", como "aportes y contribuciones". Cabe indicar que para la comprensión del texto, a la diferente extensión que estas palabras tienen en francés y castellano se le agrega el problema de las distintas combinaciones entre impuestos y convenios paritarios que rigen en los sistemas de seguridad social de los países de habla castellana.

cha bajo la que se encontraba entonces el Estado empresario en cuanto al manejo eficaz de los problemas sociales. Corresponde a la puesta en tela de juicio de una maquinaria cada vez más opaca y burocrática, que enturbia la percepción de las finalidades y entraña una crisis de legitimidad.

Estas dos dimensiones subsisten hoy en día. El control de los gastos de salud y de las diversas prestaciones sociales sigue siendo un tema fundamental de preocupación. Por otra parte, el aumento de la desocupación no hizo sino agravar las dificultades financieras. Si la explosión de los gravámenes obligatorios terminó por detenerse desde mediados de la década de 1980, no fue más que al precio de la reducción de ciertas prestaciones o de reformas frágiles, a menudo decididas a los apurones, sobre la marcha. De la misma manera, los interrogantes sobre la eficacia del aparato redistributivo y sobre las formas de organización y gestión del Estado providencia siguen siendo esenciales. Estos dos problemas, por lo demás, no se plantean con la misma agudeza en los diferentes países. Si se toma en cuenta, por ejemplo, el control de los gastos de salud, se comprueban resultados muy contrastantes. Así, en Francia el peso de la salud en el PBI progresó un 16 % entre 1980 y 1990, contra sólo el 7 % en Gran Bretaña, manteniéndose la situación estable en Holanda, mientras que los alemanes lograron incluso efectuar una reducción del 4 %. Se percibe allí el peso de las idiosincrasias nacionales. Los controles financieros de un servicio de salud centralizado y estatal a la inglesa o de un sistema fuertemente enmarcado por una regulación contractual a la alemana se revelaron más eficaces que la fórmula francesa, que pretende la universalidad sin la coacción. Por ese motivo, los gastos de salud son particularmente mal controlados en Francia. Pero estas diferencias no deben enmascarar el hecho verdaderamente importante del período actual: está comenzando una tercera crisis del Estado providencia, de orden filosófico.

Aún no tomamos conciencia claramente de la entrada en esta crisis filosófica que acompaña el advenimiento de una nueva cuestión social. Se trata de explorar sus términos para compren-

der el nuevo paisaje social cuyo relieve dibuja. Aparecen dos problemas mayores: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos. No se trata únicamente, como hace diez años, de encontrar el camino de una relegitimación del Estado. Frente a las fracturas sociales que se agravaron durante los años ochenta, la intervención pública, en efecto, recuperó toda su justificación. La ideología del Estado ultramínimo pasó de moda. A partir de entonces, todo el mundo reconoció el papel insoslayable del Estado providencia para mantener la cohesión social. Lo importante es ahora repensarlo de modo que pueda seguir desempeñando positivamente su papel. La refundación intelectual y moral del Estado providencia se ha convertido en la condición de su supervivencia. El objetivo de este ensayo es contribuir a ello proponiendo los primeros elementos de una reprobematización de conjunto de la cuestión social.

Los antiguos mecanismos productores de solidaridad, en primer lugar, están desintegrándose de manera probablemente irreversible. Se asentaban en el sistema de los seguros sociales: la solidaridad se fundaba en la mutualización creciente de los riesgos sociales, de modo que el Estado providencia se identificaba con una especie de *sociedad aseguradora*. Ahora bien, hoy asistimos a una separación progresiva de los dos universos del seguro social y la solidaridad. Las evoluciones demográficas, la disociación creciente entre la esfera de los aportantes y la de los derechohabientes, el aumento del conocimiento sobre las diferencias entre los individuos y los grupos se conjugan para quebrar la visión aseguradora de la solidaridad. Estas evoluciones conducen, en cambio, a hacer necesario un enfoque más directamente político de la solidaridad. Así, el cara a cara del contrato social deberá sustituir a la mano invisible del seguro. Lo que no va de suyo.

La concepción tradicional de los derechos sociales, por su lado, comprueba ser inoperante para tratar el problema mayor de la exclusión. En efecto, el Estado providencia tradicional funciona