

El ascenso de las incertidumbres

Trabajo, protecciones,
estatuto del individuo

ROBERT CASTEL



SOCIOLOGÍA

Primera edición en francés, 2009
Primera edición en español, 2010

Castel, Robert

El ascenso de las incertidumbres : trabajo, protecciones,
estatuto del individuo . - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura
Económica, 2010.

344 p. ; 23x16 cm. - (Sociología)

Traducido por: Víctor Goldstein
ISBN 978-950-557-842-9

1. Sociología. 2. Relaciones Laborales. I. Goldstein, Víctor, trad.
II. Título.
CDD 306.36

Armado de tapa: Juan Balaguer
Foto de solapa: Guillaume Braunstein

Título original: *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*
ISBN de la edición original: 978-2-02-051042-4
© 2009, Seuil

D.R. © 2010, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires, Argentina
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Carr. Picacho Ajusto 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-950-557-842-9

Comentarios y sugerencias:
editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier
medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada
o modificada, en español o en cualquier otro idioma,
sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA
Hecho el depósito que previene la ley 11.723

VI. EN NOMBRE DEL ESTADO SOCIAL*

EL PAPEL SOCIAL DEL ESTADO, que se llamará "Estado social" antes que "Estado de bienestar" por razones que irán apareciendo, será encarado aquí en una perspectiva que se podría calificar de durkheimiana, en el sentido de que hace de la integración del individuo en el colectivo una preocupación central. ¿Cuáles son las responsabilidades del Estado, qué papeles desempeña, con qué dificultades tropieza como garante de la cohesión social? El Estado social es una respuesta, por otra parte tardía, a una muy vieja pregunta que de hecho se formula en toda sociedad y que en su forma más general podría plantearse así: ¿qué significa "estar protegido", por qué canales los individuos que pertenecen a una comunidad pueden aprovechar recursos mínimos para garantizar su existencia cuando tienen necesidades y no pueden hacer frente por sí mismos a la situación? ¿Quién les procura entonces esas garantías mínimas contra los riesgos de la existencia social, ya se trate de dificultades de orden individual como la enfermedad, el accidente o la invalidez, o bien de desgracias ampliamente compartidas, como antaño las epidemias o la hambruna y hoy en día la desocupación masiva? El Estado social es una de las instancias susceptibles de intervenir para hacer frente a esas situaciones, para conjurar en suma los riesgos de desconexión, de ruptura del lazo social, de desafiliación que implican. En esta función de garante de la cohesión social, por otra parte, no se contentó con responder de una manera puntual a las situaciones críticas. Manifestó su más alta ambición esforzándose por prevenir los riesgos de disociación social mediante el despliegue de las regulaciones generales inscriptas en la legislación (derecho social y protección social). Forma parte así del plan de gubernamentalidad de las sociedades modernas, y en su forma máxima sostuvo la ambición de securizar el presente y a la vez garantizar el porvenir.

Si se acepta este tipo de posicionamiento del Estado social o, si se prefiere, esos prerequisites que legitiman su importancia, de ello se desprende cierta

* Texto totalmente modificado a partir de "Le choix de l'État social", publicado en Philippe Auvergnon *et al.*, *L'État à l'épreuve du social*, París, Syllepse, 1998, y "La propriété sociale", publicado en Yves Michaud (dir.), *Université de tous les savoirs*, t. 3: *Qu'est-ce que la société?*, París, Odile Jacob, 2000.

cantidad de consecuencias en cuanto al método que se debe aplicar para analizarlo y en cuanto a la explicitación de los principales papeles que asume y de las dificultades con las que tropieza para llevarlos a cabo en la actualidad, cuando las funciones que ha asumido son una vez más puestas en entredicho.

UN ABORDAJE COMPARATIVO EN EL ESPACIO Y EN EL TIEMPO

Esta posición del problema exige en primer lugar un abordaje histórico y comparativo, porque si se retoma la cuestión general, “¿Qué es estar protegido?”, de inmediato se ve que implica respuestas que difieren según las configuraciones nacionales y también según las épocas históricas. Para esquematizar, existe un orden de protecciones que se pueden llamar “protecciones vecinales”, que son asumidas por el entorno social inmediato, por ejemplo, por la familia o la vecindad, y que economizan la intervención de instancias especializadas, y a fortiori la intervención del Estado. En este sentido se puede defender la tesis de que hay sociedades sin social, vale decir, sociedades sin instancias especializadas de cobertura, y por tanto, sociedades donde el Estado, aunque exista —no es necesario pronunciarse aquí sobre la existencia o no de sociedades sin Estado—, no interviene como un agente protector, ya que la asistencia de las personas o grupos en dificultad se deja en manos de lo que hoy se llamaría la sociedad civil.

El Estado social es así una construcción histórica cuya emergencia se puede señalar, así como también mostrar en qué condiciones se impone su presencia. Pero incluso en las sociedades donde existe, no siempre tiene la misma fuerza, ni las mismas estructuras. Así, se podría delimitar un primer agrupamiento de Estados nación en el área geográfica de la Europa occidental que, gracias a su posición hegemónica en la economía-mundo, fueron los primeros en desarrollar políticas sociales enérgicas hasta asumir en el modo público de un régimen de seguridad social generalizado lo esencial de la protección de sus conciudadanos. En otras áreas geográficas, como por ejemplo América Latina, el Estado social es un interlocutor menos activo en el juego de las protecciones. Por cierto, allí existen instituciones públicas y legislaciones sociales especializadas. Pero son de implantación más reciente y tienen estructuras más frágiles, a menudo carecen de medios y corren el riesgo de ser desmanteladas por políticas ultraliberales de reducción de los gastos públicos y de privatización de los servicios sociales. En este contexto, las “protecciones vecinales” siguen realizando de un modo informal una parte esencial de la cobertura de las personas desprovistas. Es lo que ocurre incluso en países como Argentina, por ejemplo, que en los años

sesenta parecía alcanzar a los países del “primer mundo” en materia de protección social y cuya situación se degradó dramáticamente. A fortiori en otras regiones, como algunos países del continente africano, se puede dudar incluso de la existencia de los primeros lineamientos de un Estado social.

Estas perspectivas dan paso a dos tipos de análisis; históricos, para deslindar las condiciones de emergencia y las transformaciones de esos papeles protectores desempeñados por el Estado social, y comparativos, para desplegar las diferentes formas que adoptaron esas estrategias del Estado social (variantes institucionales, variantes legislativas, diferencias en los tipos de protecciones privilegiadas) en función de especificidades nacionales. En efecto, el Estado social es lo que podría llamarse un “Estado nacional-social”, en el sentido de que se impuso y configuró históricamente en el marco de los Estados nación, o más bien de ciertos Estados nación y ante todo en Europa occidental.

PÚBLICO/PRIVADO

Este abordaje histórico y comparativo de las protecciones que dependen del Estado social también exige que se los diferencie de los otros tipos de protecciones, como las vecinales evocadas más arriba, pero también las que brindan instituciones y agentes especializados en la gestión de los grupos en dificultad que no son financiados por el Estado. Esquemáticamente hablando, se trata de la diferencia entre lo público y lo privado, pero no es fácil manejar esta distinción con rigor. Por ejemplo, en las sociedades preindustriales europeas, es sabido que la Iglesia desempeñó un papel esencial en la administración de las ayudas y la asistencia. La Iglesia no es el Estado, pero tampoco es exactamente lo “privado”. Los religiosos fueron en cierto modo los primeros administradores de lo social y a menudo pretendieron dividirse entre el servicio de Dios y el servicio de los pobres. En otros términos, la Iglesia era poseedora de una suerte de mandato para hacerse cargo de una parte de los problemas de la asistencia en nombre de la colectividad. Paralelamente a la Iglesia, existían también en el Occidente cristiano cofradías asociadas a las corporaciones de artesanos, obras dispensadas por señores y notables, para quienes la cobertura de sus dependientes no era tanto una iniciativa “privada” y facultativa como un deber ligado a su posición social. En consecuencia, existieron instancias de regulaciones e incluso de obligaciones que no dependían directamente del Estado, sino que estaban asociadas al lugar ocupado en las estructuras jerarquizadas de ese tipo de sociedades que Louis Dumont calificó de “holísti-

cas". En este marco, el ejercicio de las protecciones es un efecto directo de la posición de los grupos dominantes. Lo que justifica el predominio de un grupo social es también el hecho de que debe ejercer una función protectora con respecto a la gente que tiene a su cargo.

¿Cómo se diferencia, pero también cómo se articula, la acción de esos diversos agentes con el papel del Estado desde el momento en que éste también está presente en el paisaje?¹ Se trata de cuestiones difíciles y que no tienen solamente un interés histórico. Así, la articulación entre asistencia "pública" y asistencia "privada" de inspiración religiosa fue un desafío esencial de las políticas sociales de la Tercera República en un contexto de luchas anticlericales. Pero es todavía una cuestión totalmente vigente en la actualidad, donde se asiste al desarrollo de lo que se podría llamar una neofilantropía, ilustrada, por ejemplo, por el *charity business*, el papel del abate Pierre o de los Comedores del Corazón. Y mucho más ampliamente, existe una nebulosa de instituciones, en general de origen privado pero que hacen las veces de públicas en el sentido de que asumen las mismas tareas que los servicios públicos, además de que sus prestaciones, por lo menos en parte, son alimentadas a menudo por fondos públicos (instituciones bajo contrato). ¿Cuáles son sus relaciones con las instituciones públicas, hablando con propiedad, y las políticas sociales del Estado? ¿Cuál es, por ejemplo, el peso y el papel de las múltiples asociaciones del tipo ATD Cuarto Mundo en la definición y la puesta en marcha de las políticas asistenciales y de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión? Lo menos que se puede decir es que se trata de cuestiones muy complejas y que no están completamente elucidadas. De igual modo, en el ámbito internacional, el papel y la función de las ONG, el lugar que ocupan respecto de las instancias nacionales en los países donde ejercen sus actividades, merecen análisis profundizados.

VÁLIDOS/INVÁLIDOS

Esta complejidad institucional está reforzada por la diversidad de las poblaciones cubiertas, en cuyo seno hay que hacer una distinción esencial que a

¹ Lo está relativamente temprano, porque el desarrollo de la estratificación social requiere una instancia central de regulación. Así, en el Occidente cristiano, el poder real desempeñó ese papel y desplegó políticas sociales precoces, como la represión del vagabundeo y de la mendicidad válida y la "policía de los pobres". Pero sólo a partir de fines del siglo XIX se puede evocar un Estado social propiamente dicho, vale decir, dotado de instancias especializadas en la gestión de lo social.

menudo es subestimada. Los públicos que son los objetivos o los beneficiarios de las intervenciones sociales dependen de un tratamiento muy diferente según la relación que mantienen con el trabajo. Un primer agrupamiento, que por otra parte comprende diversas variedades, está compuesto por todos aquellos que, al no poder trabajar por una razón considerada legítima, son eximidos de la obligación de hacerlo. Entran en la categoría de la disminución, o de la invalidez, o de la deficiencia física o psíquica. Puede tratarse también de niños demasiado jóvenes para trabajar pero privados de sostenes familiares, o de personas demasiado ancianas para hacerlo, o incluso de esas "viudas cargadas de niños" de las que regularmente se deja constancia en la literatura sobre la asistencia. Si estas poblaciones están desprovistas de recursos, la necesidad de cubrirlos se justifica y de hecho se ha impuesto muy pronto, mucho antes de la construcción del Estado social. Estas prácticas constituyen lo que se puede llamar lo *social asistencial*, que por cierto siempre planteó problemas de financiamiento, de medios y de organización, pero que no plantea problemas de principio desde el momento en que esa incapacidad para trabajar es reconocida. Por otra parte, de ahí proviene una inmensa casuística de la que está plagada la historia de la asistencia para definir esos criterios, para saber por dónde pasa la línea divisoria entre los "buenos pobres" que merecen la asistencia y los "malos pobres" que intentan ser asistidos cuando deberían trabajar. Para aquel que es reconocido como incapaz de trabajar por buenas razones se abre el campo de la cobertura asistencial. Antes del Estado social, luego en forma paralela a él, esta asistencia pudo y puede ser prodigada por una gran variedad de actores laicos o religiosos, en general implantados localmente (véase más arriba la distinción público/privado). Estas formas de asistencia pudieron ser prodigadas bajo formas mediocres e incluso en ocasiones indignas, pero no dejaron de existir en todas partes.

Muy diferente es la cuestión planteada por el indigente que puede trabajar y que no trabaja, o que trabaja en forma insuficiente o en condiciones demasiado malas como para garantizar él mismo su subsistencia. No depende directamente de lo social asistencial ya que se supone que debe trabajar y puede hacerlo, y va a ser mucho más difícil de encontrar un modo de tratamiento aplicable en su caso. Es con respecto a este problema que el papel del Estado va a resultar verdaderamente específico e irremplazable, pero es también ese papel el que más tardará en imponerse. Para caracterizarlo con claridad hay que distinguir firmemente la problemática de las ayudas y la problemática de la protección del trabajador.

La problemática de las ayudas concierne en esencia a las poblaciones incapaces de trabajar, mientras que la cuestión de la indigencia válida y del trabajador privado de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia se plantea a partir de la organización del trabajo. No es que haya existido alguna interferencia entre esas dos esferas. Indigentes válidos pudieron llegar a deslizarse en el sector de la asistencia que no estaba hecho para ellos (véase toda la literatura sobre el mal pobre simulador, que finge invalidez para pedir compasión). Trabajadores en la necesidad y "merecedores" y sus familias también pudieron beneficiarse con las ayudas de la Iglesia, con la mansedumbre de los filántropos o con la ayuda puntual de las oficinas de beneficencia (las municipalidades representaron ese papel, incluso para los desocupados, hasta los años cincuenta). Pero estas ayudas no tenían un carácter obligatorio, no eran permanentes y no estaban garantizadas por el Estado. Por añadidura, la mayoría de las veces eran insignificantes frente a una demanda masiva ilustrada, por ejemplo, por la enorme cantidad de vagabundos y de mendigos válidos en la sociedad preindustrial, o el pauperismo masivo que caracteriza los inicios de la industrialización en el siglo XIX.

Sin embargo, es en favor de las poblaciones incapaces de trabajar —y que no representan el meollo de la cuestión social porque están fuera de los circuitos de intercambios productivos— donde el Estado social intervino primero y más fácilmente garantizando un "derecho a la ayuda". Planteado como "una deuda sagrada de la nación para con ciudadanos desdichados" por la Convención en 1793, es abandonado hasta fines del siglo XIX, retomado luego y puesto en práctica por la Tercera República, que legisla en favor de los enfermos indigentes, los inválidos y los ancianos menesterosos. Pero para depender del derecho a la ayuda siempre hay que estar desprovisto de recursos (la "obligación alimentaria" subsiste para las familias) y ser incapaz de trabajar. Así, si ese estatuto del derecho vinculado con la ayuda dista de ser desdeñable, sin embargo no hace sino sancionar y tornar obligatorias prácticas asistenciales desarrolladas desde hace largo tiempo por diferentes instancias anteriormente mencionadas que luego seguirán acompañando la acción estatal. Este social asistencial se profesionalizará y se tecnificará de manera progresiva. Será rebautizado "ayuda social", luego "trabajo social". Pero por lo menos hasta una fecha muy reciente dejó fuera de su campo a aquellos cuya capacidad de trabajar estaba intacta.²

² Sobre la evolución y la actualización de dichas prácticas puede remitirse al número especial de la revista *Esprit*, "À quoi sert le travail social", marzo-abril de 1998 y, más abajo, el capítulo 7: "El trabajo social en el devenir del Estado social".

EL ESTADO Y EL MUNDO DEL TRABAJO

Es en el otro plano, el de la indigencia válida y la miseria trabajadora, donde el Estado tocó su partitura más interesante, la más específica y la más original, la más tardía también. Hubo que inventar algo muy diferente de la asistencia y mucho más difícil de fundar: protecciones vinculadas con el trabajo. El desafío que había que enfrentar era enorme, porque tocar el trabajo era correr el riesgo de interferir con la esfera económica. La asistencia tiene muchas recaídas económicas porque tiene un costo, pero casi no interfiere con las relaciones de producción, justamente porque atañe a aquellos que no trabajan y, por lo tanto, no participan en la producción de la riqueza social. En cambio, inmiscuirse en el orden del trabajo plantea problemas mucho más sensibles, de manera que durante largo tiempo hubo una suerte de *interdicción estatal* mantenida por el liberalismo respecto de las cuestiones del trabajo, una interdicción de la intervención estatal salvo para garantizar la "libertad" del trabajo y la salvaguardia de la propiedad. Este lugar que dejó vacante el Estado fue ocupado en el siglo XIX por lo que se podría llamar una *política sin Estado* inspirada por la filantropía de los notables, el cristianismo social y el paternalismo patronal. El objetivo es moralizar a las clases populares, y en particular el proletariado industrial, sin inmiscuirse en las relaciones de trabajo. Hasta que se imponga esta ideología (a grandes rasgos a fines del siglo XIX), lo "social" es una relación que se juega entre dominantes y dominados a través del ejercicio de un patronazgo de los primeros sobre los segundos, de una tutela en ocasiones condescendiente, en otras más autoritaria, en la que el Estado se mantiene fuera de juego. En este sentido lo social permanece en el orden de la beneficencia, es la moral institucionalizada, que efectivamente se dota de instituciones (cajas de seguros, cajas de ahorro, mutuales, etc.), pero que obedecen al principio del voluntariado y no de la obligación. El "Estado minimalista", tan del gusto de los liberales, no puede intervenir sino desde el exterior para mantener el orden social y salvaguardar la propiedad, lo que en modo alguno implica que sea permisivo, como bien lo demostró en junio de 1848 o durante la represión de la Comuna de París. Pero, para hablar con propiedad, se mantiene rigurosamente fuera de las relaciones de trabajo.

Sólo se puede hablar de un Estado social, o de un papel social específicamente ejercido por el Estado, cuando éste se plantea como un tercero entre el paternalismo filantrópico y las "clases desgraciadas" o las "clases infortunadas", como se dice en el siglo XIX. Esto evidentemente no significa que el Estado es un árbitro imparcial, sino que comenzó a jugar una carta que le es pro-

pia. En Francia, ese papel propio del Estado social comienza a emerger en la transición de los siglos XIX y XX. A manera de ejemplo, esta declaración de Alexandre Millerand, el primer socialista que ocupó un puesto ministerial (pero "socialista independiente", vale decir, que rompió con las opciones revolucionarias del movimiento obrero, y uno de los primeros representantes de una orientación reformista que progresivamente adquirirá consistencia):

Hay un interés de primer orden en instituir entre los patrones y las colectividades de los obreros relaciones continuadas que permitan intercambiar a tiempo las explicaciones necesarias y regular cierto tipo de dificultades. Tales prácticas no pueden sino ayudar a aclimatar las nuevas costumbres que uno querría que estuvieran en uso. Al introducirlas, el gobierno de la República permanece fiel a su papel de pacificación y de árbitro.³

Esta declaración de 1900 puede parecer tímida, y por otra parte, los colectivos obreros que apuntaba a instituir sólo verán la luz del día mucho más tarde bajo la forma de los comités de empresa. No obstante, formula el principio de una responsabilidad específica del Estado en "su papel de pacificación y de árbitro", vale decir, en cuanto responsable en última instancia de la cohesión social, o del interés general. Es muy comprensible que semejante política tropiece con oposiciones decididas, que por otra parte provengan de todos los sectores del tablero social y político, conservadores, liberales, pero también marxistas y sindicalistas de acción directa que quieren promover una alternativa radical al orden burgués. Sin embargo, es esta opción "centrista", o reformista, la que se impondrá a través de largos y difíciles progresos en la forma de un Estado social dotado de poderes extendidos y que ejercerá su influencia máxima en el marco de lo que se llamó el "compromiso social" de los años setenta.

GARANTIZAR EL TRABAJO

Este desarrollo del Estado social fue posibilitado por la conjunción de dos series de factores, sociológicos y tecnológicos. La gran transformación sociológica que se impone a lo largo del siglo XIX es el desarrollo del salariado y su instalación en el corazón de la sociedad industrial. El desafío de estabilizarlo

³ Alexandre Millerand, decreto del 17 de septiembre de 1900, citado en Jacques Le Goff, *Du silence à la parole*, Quimper, Calligrammes, 1992.

se impone cada vez con más insistencia, sin perjuicio de ver cómo se generalizan los factores de desorden que implicaba el pauperismo de comienzos de siglo. ¿Cómo vencer la precariedad constante de una mayoría de trabajadores que viven al día? La historia social muestra cómo ese salariado poco a poco pudo consolidarse porque fue *lastrado de protecciones*. Los asalariados, que en cuanto a lo esencial son asalariados obreros, dejan entonces de "plantarse en medio de la sociedad occidental sin estar establecidos en ella", como decía Auguste Comte de los trabajadores de los comienzos de la industrialización.⁴ El Estado fue un actor esencial de esta consolidación del salariado al garantizar el sistema de regulaciones legislativas y jurídicas gracias a las cuales el trabajo escapa a las meras leyes del mercado. El salario ya no es solamente una retribución puntual de una tarea, el asalariado tiene derechos. El estatuto del empleo enmarcado por el derecho del trabajo y que da lugar a las protecciones sociales garantizadas por el Estado se ha convertido en el basamento de una seguridad social extendida.

El Estado pudo desempeñar ese papel movilizándolo una segunda serie de factores, *nuevos procedimientos y tecnologías de intervención y de regulación*. Se trata del desarrollo de la tecnología de la seguridad. Al respecto puede hablarse de la invención de un nuevo modo de regulación. La seguridad obligatoria, en particular, fue un extraordinario medio para asociar trabajo y protecciones sin inmiscuirse en las relaciones de producción. Gracias a la seguridad, los trabajadores están protegidos contra los principales riesgos sociales (el accidente, la enfermedad, la vejez insolvente), y el Estado es el garante de esas protecciones. El Estado social interviene como reductor de la inseguridad (por eso, la expresión "Estado de bienestar" es particularmente inadecuada, al dar a entender que será ante todo un proveedor de ayuda según la lógica de la asistencia). No interviene en los procesos de producción, pero reduce la arbitrariedad de las relaciones empleadores/empleados al desarrollar el derecho del trabajo, mientras asegura al trabajador contra el infortunio y le garantiza un mínimo de recursos cuando es incapaz de satisfacer por sí mismo sus necesidades a causa de enfermedad, accidente o vejez. La ley sobre las jubilaciones obreras y campesinas votada en 1910 ilustra la modestia de esas realizaciones—desde un punto de vista práctico—y a la vez la importancia decisiva del cambio de régimen de las protecciones. El monto de esas jubilaciones era irrisorio y la mayoría de los trabajadores morían

⁴ Auguste Comte, *Système de politique positive*, París, 1929, p. 411 [trad. esp.: *Ensayo de un sistema de política positiva*, México, Universidad Autónoma de México, 1979].

antes de la edad que les hubiera permitido aprovecharlas (65 años). No obstante, estaban cubiertos por un derecho social verdadero que les garantizaba de manera incondicional un mínimo de seguridad en situaciones en las que corrían el riesgo de caer en la indigencia total. A partir de 1884, Alfred Fouillée formula claramente las ambiciones de ese nuevo modo de intervención del Estado:

El Estado, sin violar la justicia y en nombre de la misma justicia, puede exigir de los trabajadores un mínimo de previsión y de garantías para el porvenir, porque esas garantías del capital humano que son como un mínimo de propiedad esencial para todo ciudadano realmente libre e igual a los otros, son cada vez más necesarias para evitar la formación de una clase de proletarios fatalmente condenada a la servidumbre o a la rebelión.⁵

Bien vemos, a través de este texto, cómo se articula un nuevo papel del Estado (y es el núcleo del Estado social el que puede y debe intervenir en nombre de la justicia y el que transgrede el tabú del liberalismo, que rechaza toda intervención pública en materia social) y el modo de intervención de ese mismo Estado, o en todo caso un modo privilegiado: debe promover el seguro obligatorio, obligar a los trabajadores a asegurarse contra los riesgos sociales, lo que les dará una seguridad para el porvenir en vez de vivir a merced del menor avatar de la existencia. El producto de esta operación también es especificado: proporciona "como un mínimo de propiedad", o un equivalente de la propiedad, que garantiza al trabajador un mínimo de independencia, o de recursos necesarios, para no depender de otro, gozar de cierta libertad, ser un ciudadano como los demás. Por último, la finalidad política de la operación también es claramente exhibida: se trata de conjurar el riesgo de subversión que implica un proletariado o una clase obrera no estabilizada y que no tendría "nada que perder salvo sus cadenas", como había dicho Karl Marx.

Ése es el programa que va a constituir el eje principal de las leyes sociales de la Tercera República e, incluso más allá de éstas, el núcleo del desarrollo de ese Estado social que, como hemos visto, actúa fundamentalmente como un *reductor de inseguridad* que garantiza un mínimo de protecciones a aquellos que se encuentran en la inseguridad social permanente. Luego de la Segunda

⁵ Alfred Fouillée, *La Propriété sociale et la démocratie*, París, 1884.

Guerra Mundial, ese régimen de protecciones se despliega en toda su amplitud. Con la seguridad social se extiende a casi toda la población. La posibilidad de esta generalización descansa en la generalización del propio salariado, que no sólo se vuelve hegemónico en el seno de la población activa (86% en 1975), sino que incluso extiende su régimen de regulaciones protectoras al conjunto de la sociedad convertida en "salarial". El Estado franquea incluso el tabú del no intervencionismo en materia económica, puesto que una política de inspiración keynesiana lo conduce a manejar y a relanzar la economía para promover una circularidad entre lo económico y lo social. Por el compromiso social que culmina a comienzos de los años setenta, ese Estado social parece en adelante lo bastante poderoso para oponer a las fuerzas del mercado la exigencia de una protección social extendida de los trabajadores, e incluso del conjunto de la población, que en adelante se beneficia con un régimen de protecciones construido ante todo a partir del trabajo.

Se ha producido así bajo la égida del Estado un ascenso poderoso de las protecciones. A comienzos del siglo xx y aún hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, los seguros obligatorios concernían exclusivamente a las franjas inferiores del salariado que se hallaban *por debajo* de un umbral de salario y eran apenas superiores a la asistencia de la que podían beneficiarse los indigentes. En cambio, el artículo de la ley del 22 de mayo de 1946 "que implica una generalización de la seguridad social" afirma: "Todo francés que resida en el territorio de la Francia metropolitana se beneficia [...] con las legislaciones sobre la seguridad social". En la misma lógica, Pierre Laroque, que fue el gran ejecutor de la implantación de la seguridad social en Francia, declaraba en 1948 que la protección social es "la garantía dada a cada hombre de que en toda circunstancia podrá asegurar en condiciones satisfactorias su subsistencia y la de las personas a su cargo".⁶ Éste es el núcleo de lo que en ocasiones se denomina "modelo social francés", que va a desplegarse a lo largo de los treinta años que siguen a la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta. El seguro social se ha convertido en la seguridad social.* Protecciones garantizadas por el Estado, primero limitadas a los asalariados amenazados de

⁶ Pierre Laroque, "De l'assurance à la Sécurité sociale. L'expérience française", en *Revue internationale du travail*, vol. LVII, núm. 6, 1947, p. 567.

* "L'assurance sociale est devenue la Sécurité sociale", en el original. Si bien *assurance* y *sécurité* son sinónimos casi perfectos, remiten a una situación histórica concreta: la *assurance sociale* fue un sistema de protección social obligatorio implementado en 1930, para dar respuesta a las necesidades surgidas de la Gran Guerra. En 1945 el sistema se simplificó y unificó con el nombre de *Sécurité sociale*. [N. del T.]

caer en la indigencia, llegaron a "cubrir" de manera progresiva al conjunto de los asalariados, pero también al conjunto de los trabajadores y sus familias, y finalmente a casi toda la población. Cuando culmina esta dinámica de expansión de las protecciones, a mediados de los años setenta, el Estado social está en el centro de lo que se pudo llamar una "sociedad de la seguridad",⁷ no sólo en Francia, por otra parte, sino también, con variantes nacionales significativas, en los principales países de Europa occidental.⁸

DESARROLLAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Una implicación paralela del Estado en un papel social se produjo también a través del desarrollo de los servicios públicos, que un jurista ligado al movimiento solidario que inspiró la política social de la Tercera República, Léon Duguit, definió de este modo: "Toda actividad cuya ejecución debe estar asegurada, regulada por los gobernantes, porque la ejecución de dicha actividad es indispensable para el desarrollo de la interdependencia social y porque ella es de tal naturaleza que no puede ser realizada por completo sino por intermedio de la fuerza gubernamental".⁹

Esta idea de la "interdependencia social" es esencial. Es una transcripción de la "solidaridad orgánica" de Durkheim al expresar la necesidad, en una sociedad moderna, de mantener un lazo de reciprocidad entre los ciudadanos para que, contra los riesgos de disociación social, sigan "haciendo sociedad" en el sentido fuerte de la palabra, siendo interdependientes unos de otros y formando lo que en términos políticos se llama una "nación", y en términos sociológicos, la "cohesión social". Y es la "fuerza gubernamental", el Estado, la que construye los medios de esta interdependencia poniendo bienes y servicios comunes a disposición de todos. Así, un papel esencial del Estado moderno es convertirse en agente de una distribución concertada de servicios en nombre del interés general. Esto es necesario porque las empresas privadas —justamente porque persiguen intereses privados— no pueden

⁷ François Ewald, *L'État-Providence*, París, Grasset, 1986.

⁸ Gosta Esping-Andersen realizó una tipología ya clásica de las configuraciones de esos Estados sociales europeos en *Les Trois Mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, París, ruf, 1999 [trad. esp.: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Institución Alfonso el Magnánimo, 1993].

⁹ Léon Duguit, *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, París, Alcan, 1908.

asumir suficientemente esta función. Paul Brousse, el líder de los socialistas "posibilistas", que renunciaron a la revolución para promover la reforma, tiene una fórmula que traduce con exactitud ese papel esencial que le corresponde al Estado a través del desarrollo de los servicios públicos: "El Estado es el conjunto de los servicios públicos ya constituidos".¹⁰

Esta concepción del servicio público desembocará luego de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de una economía dirigida de inspiración keynesiana, en la nacionalización de ciertas empresas. La idea es que los poderes públicos también deben administrar ciertas unidades de producción, porque los bienes que ellas producen presentan un interés colectivo cuya gestión no puede ser dejada en manos de la iniciativa privada. No se trata exactamente de una transferencia de propiedad, sino de una transferencia de autoridad. Es la autoridad del Estado la que debe gobernar la producción de los bienes que sirven al interés general.¹¹

Sin lugar a dudas, no es el Estado social stricto sensu el que pone en su lugar un sistema eficaz de servicios públicos y procede a nacionalizar empresas. No obstante, el Estado desempeña aquí un papel profundamente social, complementario del que asume al promover una seguridad social extendida. La seguridad social asegura la protección de los individuos a partir del trabajo. Los servicios públicos les dan acceso a bienes y a servicios colectivos que no obedecen a la lógica del mercado. Yo sugeriré que estos son los dos polos de una acción estatal cuyo objetivo es fundar una ciudadanía social. Si esta noción de ciudadanía social tiene un sentido preciso me parece que es ése. La propiedad privada no es el único fundamento de la ciudadanía. El no propietario también tiene derechos y seguros sociales. Participa en prestaciones y servicios colectivos cuyo garante es el Estado, y que funcionan así como análogos de la propiedad privada para los no propietarios. Se puede recordar que entre las prioridades de los servicios públicos figura la educación, y que la escuela "laica, gratuita y obligatoria" sin duda fue, al menos en el nivel de la enseñanza primaria, el gran éxito social de la Tercera República.

¹⁰ Paul Brousse, *La Propriété collective et les Services publics* [1883], París, Éd. du Prolétaire, 1910, p. 27.

¹¹ Henri de Man fue en el período de entreguerra el primer teórico de la política que dio nacimiento a las nacionalizaciones. Sobre su justificación extremadamente interesante de la implicación del Estado en la esfera económica, véase Peter Dodge, *A Documentary Study of Hendrik de Man*, Princeton, Princeton University Press, 1979.