

Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica*

JOSÉ ADELANTADO, JOSÉ A. NOGUERA, XAVIER RAMBLA Y LLUÍS SÁEZ**

Resumen: *La idea principal que se defiende en este artículo es que las relaciones entre la estructura social y la política social se establecen en términos de bidireccionalidad y recursividad. Tanto una condiciona a la otra como a la inversa. También se cuestiona una visión simplista de la política social según la cual serviría para compensar las desigualdades sociales producidas por el mercado; y se argumenta a favor de una concepción constitutiva y moduladora de la política social, en relación a la configuración y dinámica de las esferas de la estructura social, ejes de desigualdad y actores colectivos. Se discute, en suma, el papel de la política social en la gobernabilidad de las sociedades contemporáneas.*

Abstract: *The main goal of this paper is to show that relations between social policy and social structure have to be understood in terms of bidirectionality and recursivity. Both of them influence each other. The idea that social policy compensates for social inequalities produced by the market is discussed and questioned. On the contrary, the paper shows the process of structuration of social policy, concerning the spheres of social structure, different types of inequalities and collective social action. Finally, the paper discusses the role of social policy in governing contemporary societies.*

1. INTRODUCCIÓN: SITUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA SOCIAL Y ESTRUCTURA SOCIAL

LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA SOCIAL Y ESTRUCTURA social es bidireccional. Parece obvio que las políticas sociales pueden explicarse a partir de la estructura social, y que a su vez producen determinados impactos sobre ésta.¹ Sin embargo, hasta hace poco tiempo eran escasos los estudios que intentaban profundizar en la mencionada interrelación *como tal*. Ha sido más usual, durante muchos años, que política social y estructura social se hayan analizado por separado, o que si se han puesto en relación haya sido de forma globalista, sin descender a especificar los mecanismos concretos de influencia recíproca. Puede decirse que el análisis de las políticas sociales de los Estados de bienestar de la posguerra se ha situado, simplificando, en torno a tres grandes corrientes de estudio:

* Agradecemos la discusión y los comentarios a este trabajo de Xavier Bonal, Quim Brugué, Ricard Gomà, Núria Sensat y Reyes Varela, también miembros del SAP.S.

** Dirigir correspondencia a Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Edificio B, 08193, Cerdanyola (Barcelona), España, e-mail: Jose-Adelantado@uab.es, tel. 93-531-31-00, fax 93-581-28-27

¹ Aunque es menester advertir que, obviamente también, la estructura social *no sólo* es producto de la política social; y que aspectos de la segunda como las influencias internacionales ya sean debidas a la difusión mimética de prácticas (como la importancia dada hace unos años a la evaluación), o por presiones unificadoras (como la introducción en España de las políticas de lucha contra la pobreza por los tratados con la Unión Europea), e incluso aspectos referidos al sustrato cultural de una sociedad, como las creencias religiosas, por ejemplo, con influencia decisiva en la orientación de la política social, *no serán abordadas* por economía de espacio.

1) La tradición *marxista* (o neo marxista) ha concebido los Estados de bienestar y la política social moderna básicamente desde dos puntos de vista (a menudo de forma complementaria): el funcional, como instrumento al servicio de la reproducción del modo de producción capitalista; o el de la lucha de clases, como resultado del creciente poder de presión y de los esfuerzos de la clase trabajadora. Esta tradición de análisis, casi nunca se ve libre de un molesto funcionalismo implícito en la base de su argumentación. Por otro lado, desde el punto de vista de la estructura social, son las relaciones de producción capitalistas y la contradicción capital-trabajo las que explicarían la emergencia de los Estados de bienestar, y las funciones y naturaleza de sus políticas sociales. Asimismo, la centralidad de las clases sociales hace que se ignoren o releguen a un segundo plano otros tipos de desigualdades y divisiones sociales importantes a la hora de analizar la política social (como las de género u otras).

2) Las diversas tradiciones *no marxistas* (estructural-funcionalistas, weberianas, positivistas, etc.) han orientado sus análisis en una dirección mucho más empiricista. La cuestión clave es, para estas corrientes, la determinación de los “factores causales” o “variables explicativas” del surgimiento de los Estados de bienestar. Así, ha sido frecuente que muchos estudios adoptasen modelos monocausales, centrados en la fuerza explicativa de una única “variable” (como puede ser el nivel de industrialización, la presencia de partidos de izquierda en el gobierno, el desarrollo de las burocracias estatales modernas o de los derechos de ciudadanía, etc.). Pero paradójicamente, el objeto de investigación no ha sido el Estado de bienestar en sí, esto es, la articulación de la gobernabilidad y la gestión de las desigualdades, sino el estudio de las variables que lo determinaban. Además, el modelo de ciencia social subyacente a estos intentos es deudor de un positivismo empirista un tanto ingenuo.

3) A finales de los años ochenta, el libro de G. Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, inaugura una nueva línea de estudio que incorpora básicamente dos tipos de novedades respecto de las anteriores tradiciones: a) el análisis se efectúa desde la *desmercantilización*: las posibilidades de subsistencia que los Estados de bienestar permiten a los ciudadanos como un asunto de derecho social; b) el estudio de Esping-Andersen también supone un avance pues hace mucho más explícita la conexión entre la política social y la estructura social: el surgimiento de distintos modelos de Estado de bienestar se explica con base en diferentes sistemas de *estratificación* social, que dan lugar a diferentes alianzas de clase. Sin embargo, su categorización como Estados de bienestar según un esquema simple de mercantilización-desmercantilización, lleva a pensar en un Estado “bueno”, que desmercantiliza a los ciudadanos para compensar los efectos perversos de un mercado capitalista “malo”. A la vez, oscurece una realidad en la que Estado y mercado no son las únicas esferas relevantes de la estructura social; que la desmercantilización no es el único impacto posible (y quizá tampoco el principal) de la política social sobre las diversas desigualdades, y que la política social no sólo *compensa* o *reduce* las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede *reproducirlas*, *augmentarlas* e incluso *constituirlas* como tales.

2. HUYENDO DEL POSITIVISMO Y DEL REDUCCIONISMO: LA INTERRELACIÓN ENTRE POLÍTICA SOCIAL Y ESTRUCTURA SOCIAL

Cuando estudiamos las relaciones entre la política social y la estructura social, un enfoque analítico estático en términos de “variables explicativas” y “variables a explicar” se encuentra con el problema metodológico de que su objeto de estudio es una especie de “círculo vicioso”, dada la enorme complejidad del tema y la cantidad inabarcable de “variables” potenciales a tomar en consideración. Así, una perspectiva que intente buscar mecanismos causales “estrictos” y probarlos mediante modelos formales rígidos, o bien mediante correlaciones estadísticas, no parece, además, por su positivismo encubierto, adecuarse excesivamente bien a la naturaleza conflictiva y contradictoria de la realidad social a estudiar. Pero cabe abordar la cuestión desde una perspectiva distinta: rechazando la visión de la política social como una “cosa” claramente objetivada, que ha surgido como resultado de unas causas mecánicas claramente delimitadas, así como dudando de que podamos encontrar un “esquema general de causas” de validez universal cuyo resultado sea una forma u otra de política social (del mismo modo que la presencia de unos elementos químicos dan lugar a un determinado compuesto u otro). Como se intentará argumentar en las secciones siguientes, tanto la política social como la estructura social pueden concebirse mejor como *procesos* dotados de una enorme complejidad, y surcados por contradicciones internas que un modelo de análisis “objetivante” y unívoco no es capaz de reflejar.

Todo esto no quiere decir que no se pueda abordar de forma conceptualmente rigurosa el tema de las relaciones entre estructura y política social, pero sí que es necesario huir de formalizaciones cerradas, por muy “elegantes” y “consistentes” que puedan resultar metodológicamente. Nuestra perspectiva puede ilustrarse, en parte, con la teoría de la *estructuración* de Giddens (1986). Los procesos a los que nos referimos están constituidos por unas prácticas sociales, realizadas en varias esferas de actividad, apoyadas en condicionantes no siempre percibidos por quienes las ejecutan, y justificadas por razones sancionadas por una cultura. Esas prácticas producen efectos (no necesariamente esperados) que, a su vez, repercuten sobre los condicionantes que permanecen vigentes en una sociedad. De hecho, esos condicionantes no son más que efectos de prácticas anteriores que han quedado “cristalizados”. De esta manera, suponemos que la relación entre nuestros dos conceptos, la política social y la estructura social, adopta metafóricamente la forma de una rueda en movimiento.

Pero además, en la estructura social tenemos que distinguir los fenómenos sociales según su duración o su *tempo*. Los efectos de las acciones sociales acumulados en el largo plazo adquieren configuraciones muy consistentes, tanto que a veces parecen funcionar por inercia propia, o como una “segunda naturaleza”. Ahora bien, también tenemos que rechazar la idea de que esa inercia es inexorable. Las prácticas sociales alteran cada día mínimos detalles de las pautas sociales que el tiempo (por medio de muchos procesos históricos) ha sedimentado, con lo cual es posible

que resulten incomparables si las observamos en periodos distintos. Y esas prácticas pueden generar agentes sociales, o modificar el equilibrio entre agentes existentes, haciendo que algunos rasgos de las configuraciones estructurales cambien en un momento dado. Es por tanto necesario diferenciar, en la estructura social y en la política social, los procesos y efectos de larga duración, y los procesos y efectos que se manifiestan de manera más episódica.

Visto desde esta perspectiva, el abanico de interrelaciones entre la política social y la estructura social conduce a la idea de una sucesión de influencias bidireccionales con diversos *tempos* (más que de una causación unívoca de la política social por la estructura social). Podría hablarse también, en otro lenguaje, de una cierta *recursividad* de la estructura social que “actuaría sobre sí misma” a través de la política social. Si quisiéramos expresarlo en el “lenguaje de las variables”, diríamos que la estructura y la política sociales se suceden una a la otra en el papel de variables dependientes y explicativas, por lo que sólo es posible aislar la dirección de la influencia a efectos puramente analíticos. En el mundo real, lo que se produce es una interacción recurrente debido a la flecha del tiempo, obteniéndose así una espiral de influencia recíproca. Las distintas desigualdades sociales existentes, por ejemplo, se han constituido en última instancia y se regulan también por medio de la política social, aunque ésta tiene condicionantes estructurales y dinámicos que dan forma a su actuación. Las políticas sociales serían, por tanto, uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurarla.

3. HACIA UNA CONCEPCIÓN COMPLEJA DE LA ESTRUCTURA SOCIAL

El concepto de estructura social es de los más abstractos y polisémicos de la sociología. Nuestro propósito, no obstante, es explicitar una concepción de la estructura social que nos permita abordar la cuestión de sus relaciones con la política social desde la perspectiva expuesta en la sección anterior. En principio, y haciendo una inevitable simplificación, se distinguen dos grandes opciones a la hora de entender la citada expresión:

1) En un *sentido estricto* o *reducido*, “estructura social” designa la estructura de clases (en sentido marxista o weberiano), o bien la estratificación social (en el sentido funcionalista) de una determinada sociedad en un momento histórico. Tanto en una como en otra teoría pueden incluirse también divisiones que no respondan estrictamente a la clase o a la situación económica (género, prestigio, edad, etnia, etc.), si bien éstas siempre han sido tratadas residualmente (y ello por no hablar de problemáticas más recientemente estudiadas como el consumo, la ciudadanía, la ecología, etcétera).

2) En un *sentido amplio*, menos usual actualmente y más ligado a la sociología clásica y al estructural-funcionalismo, “estructura social” designaría la organización

social en general en la medida en que rebasa la conciencia y la voluntad de los individuos; esto es, la manera en que se organizan y relacionan las funciones estructurales de todo el conjunto de instituciones sociales (familia, Estado, escuela, religión, trabajo e instituciones económicas, estratificación, etc.). “Estructura social” se contrapone aquí a “cambio social”, e incluye la estratificación social como una de las instituciones o fenómenos sociales a estudiar en su interior.

De cara a nuestro objetivo, ambas opciones tienen peligros e inconvenientes que saltan a la vista. En el primer caso los riesgos son: *a)* dejar fuera (o considerar como secundarias) desigualdades que no tengan que ver con la clase o el prestigio, y *b)* prescindir de contextos institucionales que pueden tener importancia clave a la hora de entender esas desigualdades y de explicar la política social (como el Estado, la familia o las asociaciones). En el segundo caso, los inconvenientes son: *a)* la desmesurada ambición que supone el tomar como factor explicativo prácticamente *toda* la sociedad, intentando por tanto encontrar *la* explicación global y definitiva de la política social, y *b)* el anticuado supuesto estructuralista y/o funcionalista que sirve de base a esa concepción, y que relega a un segundo plano fenómenos como la constitución de las desigualdades o la acción colectiva.

Para nuestras intenciones, lo mejor es adoptar una concepción “mixta”. Así, una definición integradora del concepto de estructura social podría ser la siguiente: *el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva)*. Dicho de otro modo, *la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados*. La estructura social es, así, un sistema de posiciones jerarquizado, no sólo en función de la división clasista operada en la esfera productiva, sino en función de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de dominación y desigualdad relativa entre los grupos; es un sistema de posiciones que se deriva de cierto contexto institucional pre-dado (aspecto institucional de la estructura); y es un sistema de posiciones preexistente a los individuos y con cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente con base en la acción colectiva de los mismos (aspecto procesual de la estructura).

Podría decirse que, en el fondo, la conceptualización que proponemos se inspira en la famosa frase de Marx “los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado”. Así, por un lado, es necesario analizar esas “condiciones” no libremente escogidas en cada esfera de acción (pero que a su vez no son sino la cristalización histórica de acciones anteriores), y, por otro, las estrategias de acción de distintos colectivos que intentan “hacer su propia historia” dentro de esos límites. A su vez, puede decirse que tales “límites” o “condicionantes” de las dinámicas de dichos actores colectivos son de dos tipos: aquellos que vienen dados por la organi-

zación institucional global de la esfera como tal, y aquellos que provienen de la distribución de los individuos con base en determinados ejes de desigualdad. Por ejemplo: es un condicionante de la acción social el hecho de vivir en una economía con un determinado nivel de PIB o de crecimiento económico, y al mismo tiempo también lo es el ser asalariado o propietario de un medio de producción; limita la acción tanto el vivir en una sociedad con predominio de la familia nuclear, como el ser ama de casa dentro de una de esas familias; lo mismo estructura la acción colectiva el vivir bajo un Estado democrático con un determinado nivel de presión fiscal, que el tener derecho a prestaciones sociales o no. Y sin embargo, se trata siempre de dos tipos de condicionantes *analíticamente* distintos: en el primer caso, se trata de condicionantes estructurales *globales*, asociados con la propia estructura de una esfera de acción como tal; en el segundo caso, se trata de la *posición* que se ocupe en función de las desigualdades que operen en esa estructura.

Parece conveniente, por tanto, distinguir entre esos factores globales o “institucionales”, por un lado, y las categorías o grupos en que se distribuye la población en su interior, atendiendo a las distintas desigualdades, por otro. Con ello, nos quedaría una concepción de la estructura social en “tres dimensiones”: esferas de acción, ejes de desigualdad y actores colectivos. Las desigualdades atraviesan los contextos institucionales ya dados (esferas), dando lugar a actores colectivos que reestructuran lo existente. Para concebir todo esto de forma adecuada es necesario decir algo más sobre esferas, desigualdades y actores.

A) LAS CUATRO ESFERAS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL

El concepto de “esferas” institucionales o de acción no encuentra demasiado eco en la sociología clásica. Son varios autores más recientes quienes han avalado la necesidad de definir esta dimensión de la estructura social. En un sentido abstracto, Giddens (1994) sostiene que el vínculo entre los fenómenos microsociológicos y los macrosociológicos se puede establecer a partir de la consideración de que ambos contribuyen a definir regiones sociales; estas regiones estructuran las sociedades pero se reestructuran continuamente a partir de las prácticas cotidianas. Bourdieu (1995) también defiende la tesis de que la estructura social se divide en varios campos de actividad atravesados por tensiones internas. Otros autores avanzan en la línea de sugerir cuál puede ser el mapa de estas esferas de actividad. Así, Santos (1994) distingue entre los contextos doméstico, mercantil, cívico (donde el Estado y la sociedad civil mantienen una tensión crónica) e internacional de la estructura social. Habermas (1987, II:454) nos ha proporcionado la guía más útil para dibujar nuestro mapa de esferas sociales. De acuerdo con su esquema cabe distinguir entre dos esferas del “mundo de la vida” (la vida privada y la opinión pública) y dos subsistemas (el económico y el administrativo). A partir de ahí se pueden establecer relaciones de intercambio entre la vida privada y el subsistema económico (fuerza de trabajo por rentas del trabajo, así como demanda de consumo por bienes y servicios) por un lado, y entre la opinión pública y el sistema administrativo (impues-

tos por rendimientos organizativos, así como lealtad por decisiones políticas), por otro.² Polanyi (1989) y después Mingione (1993), y en parte autores como Walzer (1992) han establecido un esquema de principios de comportamiento económico y modelos institucionales asociados, que puede encajar con nuestro esquema de las cuatro esferas.³

En el estudio de los condicionantes de los Estados de bienestar, tradicionalmente se han venido considerando como esferas más relevantes el Estado y el mercado. Las autoras feministas han advertido la necesidad de incluir también en el análisis la esfera doméstico-familiar, aunque no tanto la relacional (o “pública no estatal”), mientras que los teóricos contemporáneos de la sociedad civil o la “esfera pública” (Habermas, 1986; Cohen y Arato, 1992; Keane, 1992; Arato, 1996; e incluso Walzer, 1992) la han añadido, pero haciendo caso omiso de la doméstica, o no incluyéndola sistemáticamente en sus esquemas. Con todo, son numerosos los estudios que hoy en día señalan cómo la distribución del trabajo en la esfera doméstica, o la desigual capacidad relacional de los agentes, remodela continuamente las desigualdades, que nunca se consolidan al margen de lo que ocurra en estos ámbitos. Por esta razón, apoyaremos nuestra argumentación sobre las relaciones entre la estructura social y la política social en el siguiente supuesto: las desigualdades sociales que escinden a la población de las sociedades capitalistas operan en cuatro esferas de la actividad social, que denominaremos *mercantil*, *estatal*, *doméstico-familiar* y *relacional*. La cuestión esencial, de cara al estudio de la política social, es que cualquiera de esas cuatro esferas puede proveer de bienestar social a la población, y hacerlo simultáneamente.

Antes de hacer comentarios específicos sobre cada una de tales esferas, es necesario tener en cuenta algunas advertencias sobre su naturaleza: *a)* La separación entre esferas es conceptual o analítica, dado que en el mundo real se encabalgan y existen fronteras difusas entre algunas de ellas. *b)* Existen sin duda complejas relaciones entre las esferas, tanto desde el punto de vista histórico como estructural, pero no se abordará aquí la cuestión de una posible “teoría general de las relaciones entre esferas”, lo que requeriría una extensión considerable y probablemente entrar en un debate bizantino sobre qué esfera o esferas son las “determinantes” o las de mayor “peso específico”. *c)* Las esferas no deben entenderse tanto como “lugares” físicos (aunque puedan plasmarse a veces en ellos), sino más bien como un comple-

² Este esquema es el más próximo al nuestro; no compartimos, sin embargo, una posible visión funcionalista sistémica a lo Luhmann (1991), dado que creemos que existe interrelación entre los sistemas o esferas, y que éstas no pueden funcionar de forma absolutamente independiente de las interpretaciones de valor de los actores.

<i>PRINCIPIOS DE COMPORTAMIENTO ECONÓMICO</i>	<i>MODELO INSTITUCIONAL</i>	<i>ESFERAS</i>
Reciprocidad	Simetría	Relacional
Redistribución	Centralización	Estatal
Administración doméstica (<i>oikonomia</i>)	Autarquía	Doméstico-familiar
Producción para uso		

jo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social, o “dimensiones” de esa acción. *d)* Las esferas están cruzadas transversalmente por individuos y grupos, así como por los diversos ejes de desigualdad existentes. *e)* Por último, puede plantearse la cuestión de si las cuatro esferas son propiamente parte de “la estructura social”, o son factores previos, condicionantes y explicativos de la misma.

A nuestro juicio, se trata de una pura cuestión nominalista sobre si denominar estructura social únicamente a la estructura de desigualdades, o incluir también el contexto institucional en el que éstas operan. Dado que nuestro interés es estudiar su relación con la política social, parece indispensable considerar también ese contexto estructural, y por tanto, incluirlo, a efectos de denominación, en la “estructura social”. Por otro lado, y como hemos argumentado al principio de esta sección, ello nos permite disponer de un concepto de estructura social “mixto” entre el amplio y el restringido, que puede incorporar las ventajas de ambos.

La esfera mercantil

La esfera mercantil, obvio es decirlo, es una esfera de producción e intercambio material. El mecanismo de coordinación de la acción consiste en el intercambio o trueque, regulado en función de los precios y las cantidades de las mercancías presentes, y supone unos individuos que se comportan con el móvil de obtener la máxima ganancia posible. Esta esfera, por tanto, jerarquiza las relaciones sociales según la capacidad de vender o comprar mercancías; y, además, irradia un proceso general de *mercantilización* de las relaciones sociales que resulta clave para entender la política social.

El desarrollo histórico de esta esfera del intercambio mercantil ha sido uno de los temas más profusamente abordados por los clásicos de la sociología, y todavía hoy sigue suscitando controversias y reinterpretaciones. Dicha cuestión vertebraría ciertamente la obra de autores como Marx, Durkheim y Weber. Huelga decir cómo, sin embargo, los tres “padres” de la sociología veían ese proceso de forma ambivalente: el aumento sin igual en la historia de las fuerzas productivas frente a la proletarización, la explotación y la alienación en el caso de Marx; el surgimiento de un nuevo tipo de solidaridad orgánica frente a los peligros de la anomia, en Durkheim; y la progresiva racionalización (fundamentalmente en términos de “racionalidad con arreglo a fines”) de la existencia frente a la instauración de una “jaula de hierro” que atenaza a los individuos, en Weber.

La mercantilización de un importante ámbito de relaciones sociales ha sido, por tanto, un tema central de la sociología desde el momento en que constituye uno de los procesos clave en el paso de las sociedades tradicionales a las modernas; una mercantilización que, como han mostrado Marx y Polanyi, y ha recogido Offe, se ha venido desarrollando mediante la creación de “mercancías ficticias” (es decir, no originalmente producidas para el mercado, como el trabajo, la tierra y el capital) y

que, en contraste con la idílica imagen de la “sociedad civil-mercantil” burguesa que profesaba la visión liberal, supuso la desposesión de amplias capas de la población, además de un vuelco en los principios organizativos y en la estructura de clases tradicional.⁴

Adicionalmente, interesa también destacar dos tendencias evolutivas de esta esfera, que han sido también objeto de discusión sociológica:

a) En primer lugar, hemos asistido a la configuración de la esfera mercantil como un “subsistema” que se integra con base en mecanismos “funcionales” (Habermas, 1987, tomo II), es decir, sin tener ya en cuenta las orientaciones de acción de los individuos concretos. Las economías de mercado capitalistas contemporáneas, según Habermas y Offe, se integran con base en un medio de control —el dinero— y en una serie de “filtros selectivos” institucionales que permean las orientaciones de acción, haciendo que quien “entre en el juego”, independientemente de su conciencia y voluntad se comporte de una determinada manera. Esta “naturalización” de la esfera mercantil supone su propia autonomización respecto del “mundo de la vida” e implica que los individuos, en sus relaciones con y en la esfera mercantil, acaben cumpliendo unos “roles” institucionalizados y abstractos, básicamente como “trabajadores” y “consumidores”, con base en los cuales se desarrollan diversas desigualdades, intereses y orientaciones de acción individual y colectiva.

b) En segundo lugar, la esfera mercantil se ha diversificado internamente. A menudo se suele ofrecer una panorámica reduccionista de la esfera mercantil, identificándola tácitamente con lo que en realidad es únicamente el mercado “oficial” regulado. Sin embargo, es de fundamental importancia discernir dentro de la esfera mercantil dos zonas interdependientes, pero con diversos grados de regulación: por una parte, encontramos en el mercado una zona regulada (aunque con asimetrías internas en cuanto a su densidad de regulación); por otra, hallamos una zona libre de regulación,⁵ que supone una prolongación y una fuente de presión constante con respecto a éste. Además, esta prolongación del mercado puede provocar el surgimiento de nuevas desigualdades, según se participe en una u otra zona.⁶

⁴ Según la visión burguesa o liberal, la esfera mercantil era equiparable a la “sociedad civil”: un ámbito de acción en el cual quedaban legalmente permitidas las relaciones entre individuos “libres” y “autónomos” para contratar, vender y comprar a su arbitrio según sus intereses y voluntariamente. Esta visión adolece de importantes carencias (Fraser y Gordon, 1992): en primer lugar, la categoría de ciudadano libre para contratar sólo se extiende en un principio a los varones blancos, quedando excluidas las mujeres y los esclavos; pero lo importante aquí es que la esfera mercantil se constituye también frente a una esfera doméstica en la que en teoría aún imperan los sentimientos y la afectividad (véase apartado siguiente), y que una no puede entenderse sin la otra. En segundo lugar, la identificación burguesa de “sociedad civil” y “mercado” provoca que se excluya de consideración a las diversas relaciones e interacciones sociales que no aparecen como familiares ni como mercantiles, borrando así del mapa una posible esfera relacional no mercantil (véase apartados siguientes).

⁵ No confundir con las zonas desreguladas, relacionadas con alteraciones del grado de densidad regulativa en puntos estratégicos de la zona regulada, y por ende pertenecientes a ésta.

⁶ Con base en ello suelen darse fenómenos que algún autor ha denominado “infraclasses” (Goldthorpe, 1994).

La esfera doméstico-familiar y de parentesco

En un sentido restringido, esta esfera abarca las actividades que se realizan dentro de las unidades mínimas de co-residencia en las que se ejecuta una forma de trabajo que varios procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres. Este trabajo doméstico consiste en la prestación de cuidados personales (trabajo reproductivo) al margen de cualquier remuneración monetaria, es decir, mercantil (Mackintosh, 1986). Esta prestación se materializa por medio de actividades muy variadas: tanto cocinar o lavar dentro del hogar como mediar entre el hogar y el mercado (consumo) o entre el hogar y el Estado (uso de los servicios públicos) (Carrasco, 1991). La definición del género femenino según la cual las mujeres son quienes mejor pueden proporcionar cuidados se ha asociado con la división sexual del trabajo que las relega a realizar únicamente el trabajo doméstico. Esta definición ha sido paralela a la definición que convierte al género masculino en la identidad supuestamente mejor adaptada a las actividades mercantiles. Los mecanismos que coordinan la acción en esta esfera se basan por tanto en determinada socialización y en relaciones de dependencia familiares que crean determinadas identidades de género.

Históricamente, la esfera doméstica y la mercantil se han diferenciado mutuamente a lo largo de los procesos por los que se han formado los Estados capitalistas. Cuando el capitalismo pasó a regular el núcleo de las relaciones laborales y a trazar una frontera nítida a un lado de la cual recaía el trabajo mercantilizado y al otro todas las demás actividades humanas, de hecho recalificó unas regiones sociales que ya existían anteriormente. En este sentido, tal esfera es tan económica como la esfera mercantil; pero su carácter económico se basa en un tipo de trabajo (la provisión de cuidados) y un acceso desigual a los recursos (control *versus* gestión de los ingresos) que la reducción mercantil del trabajo al empleo ha oscurecido. La lógica patriarcal que subyace a esta esfera, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del trabajo reproductivo, afectando a la estructura del trabajo llamado productivo de la esfera mercantil. En realidad, la estructuración de este último tipo de trabajo es consecuencia de una combinación de las lógicas del patriarcado y del capitalismo, ya que afecta a la posición de los distintos géneros en la esfera mercantil, pero también en la estatal y en la relacional, mediante la atribución de distintas capacidades de participación social e institucional y constituye a las mujeres como agentes sociales poco institucionalizados, aunque también puedan ejercer acciones colectivas (en conflictos sobre el consumo colectivo, formas de consumo cultural, presiones para favorecer las profesiones feminizadas, movimientos cívicos feministas, etcétera).

De cualquier modo, en un sentido amplio, la esfera doméstico-familiar no debe remitir exclusivamente a la localización física o espacial del *locus* donde se desarrolla el trabajo "doméstico" y el cuidado familiar. Ciertamente, la tradicional asociación de lo doméstico con el hogar y de la familia con un núcleo de privacidad tiende a ocultar la dimensión de *parentesco* que (re)introduce "nuevas" relaciones como las que se establecen entre personas con vínculos sanguíneos y legales, en tanto se realicen tareas de cuidado, mantenimiento y reproducción de la vida de los

individuos. La importancia de estos vínculos intergeneracionales, los cuales se articulan en función del principio económico de la *reciprocidad*,⁷ se refleja en muchas circunstancias: abuelos/as que van a buscar a sus nietos/as al colegio, hijas y nueras que cuidan de padres y suegros/as que no viven bajo el mismo techo, etc. La relevancia de la reactivación de los lazos de parentesco no puede entenderse exclusivamente por variables culturales (el familismo característico de los países mediterráneos, por ejemplo) sino que responde también a los impactos de las políticas sociales: en un contexto de privatización y desregulación del mercado de trabajo, se combate la incertidumbre estrechando los lazos familiares.

La esfera estatal

El Estado es, *grosso modo*, el conjunto de organizaciones que pueden actuar a partir del monopolio legal de la coerción, es decir, por su capacidad de establecer vínculos no voluntarios (Weber, 1948). En la esfera estatal entendemos que se incluye el aparato institucional y administrativo público y el conjunto de las actuaciones generadas en ese mismo marco. Aunque en las sociedades capitalistas las relaciones de poder, sobre todo en la esfera mercantil, se han proyectado sobre la formación de los Estados modernos, éstos distan de ser sólo un mero “instrumento” en manos de las clases o las élites dominantes (tal y como podía suponer cierto tipo de marxismo). No puede entenderse, por tanto, el Estado moderno únicamente como un epifenómeno del mercado capitalista, sino que debe ser estudiado en su doble vertiente de entramado institucional con lógica propia, y de expresión, con determinados grados de autonomía, de una multiplicidad de relaciones sociales subyacentes (Lash y Urry, 1994).

El mecanismo de coordinación de la acción que opera en esta esfera es el poder político, es decir, el monopolio estatal de las asignaciones colectivas vinculantes, que se plasma en varios instrumentos; principalmente, la capacidad de regulación por vía normativa y los procesos de administración y gestión de recursos, programas y servicios. Desde su posición central en una realidad social dada, la esfera estatal irradia a todos los ámbitos sus medidas de definición, reproducción y cambio de la estructura social (de la cual ella misma es parte integrante: la esfera estatal es tal vez la que cuenta con una mayor capacidad recursiva, esto es, de actuación sobre sí misma).

Los esfera estatal es central en la organización de la desigualdad social, y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo (impuestos, legislación económica, presupuestos, políticas públicas) y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. Su participación en la estructura social es decisiva al realizar una segunda distribución del excedente paralela a la del mercado: desgravaciones, in-

⁷ Tal principio no debe confundirse con una suerte de solidaridad altruista o con el intercambio de bienes y servicios entre iguales, sino que descansa sobre *un sentimiento de obligación socialmente construido* (Finch, 1989) sumamente vinculante.

versiones públicas y subvenciones a las empresas, rendimientos organizativos, prestaciones sociales, etc., llevan a cabo una redistribución de las cargas y los beneficios económicos. En este sentido, la esfera estatal es, también, tan “económica” como pueda serlo la doméstica o la mercantil. Pero la intervención del Estado, al tiempo que es decisiva en el plano distributivo, también lo es en la reproducción ideológica o cultural de la desigualdad, que puede llevar a cabo a través de la disuasión de determinadas formas de conflicto, y mediante la promoción de determinadas pautas culturales como legítimas.

Así, la esfera estatal, y en concreto por lo que hace a la política social, puede tener gran importancia de cara a la modulación y constitución de algunas divisorias sociales que no pasan necesariamente por el mercado ni por la esfera doméstica (ciudadanía, clientes/no clientes de las burocracias públicas, empleados/beneficiarios de los servicios sociales, etc.). Por otro lado, la intervención reguladora, a nivel general, de la esfera estatal sobre las restantes esferas puede redefinir sustancialmente los demás ejes de desigualdad, alterando las pautas de estructuración social. Al mismo tiempo, resulta evidente que la acción de la esfera estatal puede venir condicionada por su mayor o menor permeabilidad a las presiones de los grupos organizados que se forman en la esfera relacional. Uno de sus instrumentos será, a tal efecto, la puesta en marcha de los distintos tipos de políticas sociales. Las políticas sociales son obviamente diseñadas por la esfera estatal, pero ello no impide que su formación y contenidos puedan verse y de hecho se vean notoriamente condicionados por la estructura y la dinámica de las demás esferas.

Por su parte, la propia esfera estatal tampoco puede concebirse como una “caja negra” que “recoja” las influencias de las demás esferas, y las transforme simplemente en política social: en el interior de la esfera estatal tienen lugar toda una serie de procesos y mediaciones que “filtran”, por así decirlo, las presiones y condicionamientos que puedan provenir de las otras esferas (Offe, 1992). En este sentido, la actualización del concepto “contradicción” nos sitúa en el buen camino de cara a abordar el análisis de la esfera estatal. Siguiendo a Offe (1990), podemos afirmar que los Estados de bienestar maduros se han convertido en gestores de la *contradicción* entre el proceso de valorización del capital y el de distribución. Y en ese contexto se sitúan las teorizaciones al respecto de O'Connor (1981) y Gough (1982); mientras que el primero plantea la centralidad de la contradicción existente entre acumulación y legitimación, el segundo distingue entre las actividades estatales acumuladoras, legitimadoras y reproductoras.

Sin entrar en la crítica pormenorizada de tales planteamientos, cuestionamos no obstante el hecho de que las políticas estatales puedan ser clasificadas según pretendidas funciones excluyentes y advertimos que los procesos de acumulación, reproducción y legitimación no son dinámicas exclusivas de la intervención estatal, sino más bien procesos generales que organizan las condiciones de vida en el capitalismo avanzado.

La esfera relacional

Podemos definir la esfera relacional como aquella compuesta por las acciones sociales supraindividuales que canalizan intereses y necesidades (no sólo materiales) de las personas, mediante distintos grupos sociales distribuidos en asociaciones formales y en grupos comunitarios (informales). Parece conveniente delimitar la esfera relacional respecto de otras realidades a las que no es reductible: a) Resulta totalmente inadecuado para nuestro esquema teórico el identificar la esfera relacional con la mercantil, o incluir ésta en aquélla, tal y como a veces parecen hacer muchos teóricos liberales (Pérez Díaz, 1993); ello es así porque, como se dijo, en la esfera mercantil la coordinación de la acción se efectúa mediante mecanismos sistémicos, mientras que en la relacional son indispensables las orientaciones de valor de los individuos; además, la esfera mercantil es una esfera de intercambio privado, mientras que la esfera relacional incluye relaciones y actividades claramente públicas. b) La esfera relacional tampoco puede reducirse a una interpretación “discursiva” de la “esfera pública”, dado que en ella no sólo se discute o se forma opinión, sino también se organizan solidaridades y grupos sociales de cara a la acción colectiva. c) Por último, en la esfera relacional, la lógica de coordinación de la acción es comunicativa, pero no debemos olvidar que existen también en ella intereses (económicos, políticos, etc.), y que pueden existir relaciones de dominación y desigualdades de poder y recursos. A nuestro juicio no debemos, por tanto, dibujar una concepción *naïf* de una esfera relacional totalmente “libre y espontánea” enfrentada a un Estado y a un mercado tiránicos, aunque, evidentemente, los potenciales de libertad y el margen para la acción social son más amplios en esta esfera que en las demás. Dentro de la esfera relacional, podemos distinguir entre la subesfera asociativa y la subesfera comunitaria (Mingione, 1993). Tales subesferas no deben verse, sin embargo, como compartimientos estancos, ya que ambas se superponen, y los agentes se comportan *transversalmente respecto a ellas*.

a) La subesfera *asociativa* comprende a las asociaciones con un cierto grado de institucionalización y a los movimientos sociales, pero no sólo a aquellos que luchan por el excedente económico en el ámbito de las relaciones laborales, sino a toda la diversidad de formas organizativas alrededor del género, edad, etnia, pacifismo, ecologismo, y un largo etcétera. El concepto de subesfera asociativa designa, por tanto, algo muy próximo a lo que la teoría política filomarxista denominaba sociedad civil o esfera pública; sin embargo, el concepto que proponemos no incorpora necesariamente el supuesto de que estos agentes sean completamente autónomos ni “espontáneos”. La idea de subesfera asociativa resalta el carácter conflictivo de este ámbito y las capacidades desiguales de organización de los agentes de acuerdo con su posición social. Así, puede incorporar la idea de que algunos agentes, como los empresarios en las relaciones laborales, consiguen organizarse con mayor facilidad que otros, como las organizaciones de consumidores, o las asociaciones de vecinos, que han de concitar el apoyo de colectivos mucho más heterogéneos que los capitalistas. La capacidad de organización en esta subesfera puede ser un eje de

desigualdad importante a la hora de estudiar la configuración de distintas políticas sociales. Asimismo, puede verse que su importancia es capital de cara a la mediación de intereses colectivos, a la formación de la opinión pública y al ejercicio de los derechos de ciudadanía. De hecho, la subesfera asociativa actúa como un “filtro” de los intereses y de las aspiraciones de los agentes sociales, ya que canaliza sus demandas y delimita los contornos de las acciones colectivas y de las presiones de los distintos agentes sobre las demás esferas.

b) La subesfera *comunitaria* tiene como núcleo el sentimiento de pertenencia o vínculo con una comunidad. También en su seno los distintos agentes instrumentan estrategias y actúan en función de sus intereses, si bien sus relaciones deben entenderse como de reciprocidad, y no tanto de agrupación de intereses u opiniones similares, o solidaridades de grupo. El referente común de los agentes es la propia comunidad, en la cual se opera a un nivel informal, a diferencia de la relativa formalidad institucional o semiinstitucional que caracteriza a la subesfera asociativa (que se centra más en la consecución de espacios institucionales y de influencia respecto de otras esferas, como la estatal o la mercantil). En esta subesfera, las acciones suelen derivar en un conglomerado de redes de reciprocidad, ligadas a vínculos intracomunitarios de muy diverso signo (vecinales, de amistad, etc.), y que pueden proveer también cuidados o prestaciones relevantes para estudiar la política social: al igual que ocurriría con la esfera doméstica, una subesfera comunitaria fuerte y articulada puede evitar situaciones de ruptura social por ausencia de políticas de bienestar público (puede sustituir parcialmente la redistribución estatal por reciprocidad comunitaria). Ello no implica que en esas redes de reciprocidad no puedan existir también asimetrías y relaciones de desigualdad (en cuanto a capacidad de influencia o disponibilidad de recursos comunitarios).

B) EJES DE DESIGUALDAD

Las esferas son sin duda un marco institucional que confiere estabilidad a la estructura social. Sin embargo, como ya se dijo, analíticamente es posible diferenciarlas de la red de posiciones de los individuos en función de distintos ejes de desigualdad. A lo largo del análisis de cada una de las esferas ya se ha ido haciendo referencia a muchos de ellos, por lo que aquí únicamente se intenta elaborar un inventario no reduccionista de los mismos.

Evidentemente, la *desigualdad de clase*⁸ es una de las principales; se entiende esta desigualdad en el sentido marxista tradicional, a saber, como desigualdad en cuanto

⁸ Los *sectores de actividad* (la expansión del sector servicios obliga a establecer distinciones respecto de la clase obrera industrial y de las clases medias “pequeño-burguesas”), la *cualificación* o las *credenciales* (Giddens, 1979; Bourdieu, 1995), la posición dentro de la *jerarquía organizativa* de una empresa, los *niveles de renta* (independientemente de la posición respecto de los medios de producción), el *tipo de contrato* y de *condiciones laborales*, los *estilos de consumo* (Mies, 1992; Riechmann y Fernández Buey, 1994), e incluso la *participación o no en el mercado de trabajo* (Gorz, 1979; Offe y Heintze, 1992), constituyen divisiones sociales de creciente importancia para caracterizar las estructuras sociales del capitalismo contemporáneo. Cada uno de estos criterios de desigualdad debe ser tomado, por tanto, en consideración.

al control de los medios de producción. Las teorías neomarxistas y postmarxistas de las clases sociales, no obstante, han complejizado mucho más el clásico esquema que dividía la sociedad en dos clases antagónicas, para poder dar cuenta empíricamente de la creciente diversidad interna de las posiciones en el proceso de producción en los países capitalistas occidentales (Wright, 1994; Roemer, 1989; Gorz, 1988; Edwards *et al.*, 1975).

Junto a la tradicional desigualdad de clase, con todas sus variantes, es necesario abordar también otros ejes de desigualdad que, como los de *género*, *etnia* o *edad*, no han emergido en los estudios sociológicos hasta tiempos relativamente recientes. La desigualdad de género, por ejemplo, estructura a la población tan claramente como lo hace la de clase, y se manifiesta de diversas formas a través de las esferas: en la esfera doméstica, se plasma en una distribución desigual de las cargas que supone el trabajo doméstico, así como del poder de decisión sobre los asuntos familiares y del hogar; en la esfera mercantil, en una participación desigual en el mercado de trabajo, y en presencias y ausencias determinadas en sectores de actividad, puestos jerárquicos, tipos de contrato, etc., y así sucesivamente. Algo parecido ocurre con las desigualdades de etnia o de edad.

Para el análisis de la formación de políticas sociales conviene asimismo tener en cuenta otros tres ejes de desigualdad conceptualmente distintos de los enunciados: se trata, en primer lugar, de las divisiones respecto a la condición de *sujeto de derechos* (*ciudadanía*), pues resulta obvio que los diversos derechos jurídico-políticos reconocidos, así como su regulación concreta en cada sociedad, pueden dar lugar a desigualdades que se manifiesten con relativa fuerza en la estructura social. En segundo lugar, las diferencias de posición respecto de la estructura administrativa del Estado (*clientes o no clientes* de las burocracias públicas, *empleados o beneficiarios* de los servicios sociales) pueden también constituir ejes relevantes de desigualdad social. Por último, la *desigualdad de capacidades asociativas* tendrá consecuencias apreciables sobre la configuración de unos u otros actores colectivos en el interior de la esfera relacional, y se manifestará, a su vez, a través de las distintas esferas de acción.

Todas las desigualdades enumeradas pueden evidentemente estar relacionadas entre sí, y en la realidad empírica unas pueden tener más peso que otras; pero lo que no es posible es intentar reducir unos ejes de desigualdad a otros, pretendiendo una supuesta "prioridad explicativa", por ejemplo de la clase respecto del género. Por el contrario, parece más cabal considerar que se trata de ejes de desigualdad analíticamente independientes, y por tanto irreductibles teóricamente.

Ahora debemos enfrentar la cuestión de cómo se interconectan las esferas y los ejes de desigualdad. Lamentablemente, es posible que la respuesta no pueda ser concluyente. Como ya hemos sugerido, cualquier análisis mínimamente detenido de la realidad empírica muestra que los diferentes ejes de desigualdad social no se corresponden unívocamente con una u otra esfera específica, sino que, por así decirlo, sus efectos sobre la posición social de los individuos *atraviesan* las distintas esferas de actividad. Pese a que podemos pensar que unas desigualdades están más ligadas a una esfera que a otras (la desigualdad de clase, por ejemplo, aparece intuiti-

tivamente más asociada a la esfera mercantil, e incluso parece originarse en ella), resulta mejor analizar los ejes de desigualdad *transversalmente* a las esferas, en el bien entendido, primero, de que sus efectos, visibles respectivamente a lo largo de todas las esferas de actividad, se manifestarán de forma distinta dependiendo de la lógica estructural de cada una de ellas, y segundo, de que ello no supone aceptar que las desigualdades nazcan “de la nada”, sino simplemente adoptar un esquema flexible que no “cierre” artificialmente la discusión; resulta evidente que unas esferas pueden ejercer un mayor o menor efecto de *constitución* de determinadas desigualdades, pero, en cualquier caso, se trata de una cuestión a dilucidar empíricamente.

C) ACTORES COLECTIVOS

Una estructura social genera también entramados específicos de actores colectivos. Podría decirse que los actores son “manifestaciones” de la estructura social en el terreno de la acción, pero, como ya se dijo, éstos también inciden continuamente en la reconfiguración de esa misma estructura. Los actores colectivos son asimismo un factor clave para la explicación del surgimiento y consolidación de las políticas sociales (si bien es cierto que el fondo político que nutre un determinado programa de actuación pública puede ser muy diferente: confluencia masiva de preferencias individuales, demandas de grupos de presión y/o interés, etc.), a la vez que éstas pueden influir en la aparición o transformación de los propios actores, o en su posición relativa dentro de la estructura social.

Diversas tradiciones o perspectivas han desarrollado sus propios campos conceptuales para el análisis de los actores colectivos en las sociedades capitalistas avanzadas. Cabe destacar, en primer lugar, las teorías de la elección racional (*rational choice*) que, en sus diversas variantes (Olson, 1986; Coleman, 1990; Taylor, 1988; Przeworski, 1988; Elster, 1991; Ovejero, 1989), han intentado proporcionar modelos teóricos formales que expliquen (e incluso sean capaces de predecir) las acciones colectivas, en cuanto a sus posibilidades de aparición, su lógica interna y sus posibilidades de éxito o fracaso. Entre sus logros pueden contarse el haber arrojado luz sobre algunos problemas referentes a la propia *estructura interna* de la acción colectiva como tal, ejemplificados en dilemas como el del prisionero, o el del oportunista (*free rider*), que son claramente aplicables a muchas situaciones reales. Sin embargo, presentan también múltiples insuficiencias.⁹

⁹ a) Proporcionan más una *descripción formal* de las acciones colectivas que una *explicación* de las mismas con base en factores históricos concretos; b) el supuesto individualista y utilitarista de que parten impide tomar en consideración de forma adecuada todos aquellos estímulos a la acción colectiva que vayan más allá del puro interés: normas sociales, culturas compartidas, valores ideales, solidaridades de grupo, etc.; c) su positivismo subyacente supone la ficticia posibilidad de disponer de unas *leyes* generales de la acción colectiva, independientes de contextos históricos y sociales concretos; d) su pretendida capacidad predictiva resulta extremadamente discutible, y no sólo por motivos epistemológicos, sino también a la luz de los resultados empíricos disponibles en este tipo de investigaciones, y e) la adopción de un concepto “estrecho” de racionalidad puramente instrumental-estratégica las reviste en ocasiones de connotaciones ético-políticas inconfesadas y poco estimulantes.

Una segunda perspectiva de análisis puede rastrearse a partir de trabajos como los de Thompson (1968), Habermas (1987), Offe (1992), Inglehart (1990), Altvater (1993) o Riechmann y Fernández Buey (1994) y otros analistas de los movimientos sociales provenientes de una tradición más crítica. En todos ellos, se superan los supuestos positivistas, individualistas y utilitaristas, para tomar en consideración las dinámicas cultural-normativas y comunicativas que pueden impulsar el nacimiento y desarrollo de distintos tipos de actores colectivos, dentro de situaciones históricas y sociales concretas. Por otro lado, y para el estudio empírico más detallado de cómo los actores colectivos pueden influir en la formación de las políticas sociales, la teoría de las *policy networks* (redes de política) ofrece, desde la ciencia política, un instrumental analítico altamente desarrollado. Según ella, cada red sectorial de actores puede ser caracterizada con base en criterios como las asimetrías internas de recursos, los patrones de interacción predominantes, o los niveles de impermeabilidad del entramado (VV. AA., 1991).

La cuestión sobre una posible correspondencia entre tipos de actores colectivos y esferas de la estructura social (igual que sucedía respecto de los ejes de desigualdad), lamentablemente, tampoco tiene una respuesta concluyente. Dado que los actores colectivos suelen constituirse con base en la asociación de individuos con intereses y valores similares, parece posible ligar algunos de esos intereses con la lógica interna de alguna de las esferas, articulando así una relación entre actores y esferas: por ejemplo, los sindicatos y las organizaciones patronales se conectan claramente con la esfera mercantil, dado que los intereses que defienden nacen precisamente de la lógica estructural de dicha esfera. Pero aún así, la supuesta “correspondencia” no está exenta de serios problemas: en primer lugar, si las desigualdades son transversales a las esferas, ¿por qué no los actores, que nacen muchas veces de la similitud de posiciones en los ejes de desigualdad?. En segundo lugar, muchos actores ejercen su influencia sobre el *conjunto* de las esferas y de los ejes de desigualdad: los partidos políticos serían el ejemplo por excelencia. En tercer lugar, todos los actores posibles están ligados a la esfera relacional, en cuanto ésta se define precisamente como el espacio específico de la acción colectiva, la formación de opiniones y solidaridades, y la lucha de intereses entre los grupos sociales. Por todo ello, es necesaria cierta precaución a la hora de asociar actores y esferas.¹⁰ Lo más razonable vuelve a ser un esquema flexible y abierto a la contrastación empírica, sin perjuicio de que determinados actores puedan hallarse más o menos ligados a esferas específicas.

¹⁰ Y hay que señalar que lo mismo ocurre por lo que hace a la conexión entre actores y desigualdades: un mismo actor colectivo puede operar transversalmente a los ejes de desigualdad, incluyendo a individuos que ocupan posiciones dispares (e incluso opuestas) en algunos de ellos (por ejemplo, un movimiento nacionalista puede agrupar a empresarios junto a trabajadores, o uno ecologista incluir a hombres y mujeres, calificados o no, etc.).

4. HACIA UNA CONCEPCIÓN DUAL DE POLÍTICA SOCIAL: CONSTITUTIVA Y MODULADORA DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

En gran parte de la opinión pública europea, así como en una porción considerable de la literatura *oficiosa* sobre la política social, prevalece una concepción a menudo parcial y no exenta de ciertos reduccionismos. En concreto, algunas definiciones frecuentes de la política social tienen el inconveniente de estar fuertemente sesgadas por idealizaciones que confunden el “deber ser” con el “ser” de la misma.¹¹ En ese sentido, la concepción más extendida ha sido la de considerar la política social como un mecanismo destinado a corregir o a paliar los efectos perversos del sistema económico, concibiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social que produce el libre juego de las fuerzas del mercado. En esa dirección, Estado y mercado han tendido a concebirse como dos campos rivales o contrapuestos; uno regido por el derecho y la política, el otro fundamentado en la autonomía de los individuos y regido por el dinero. Esa concepción, que parte del supuesto de considerar la intervención pública como un freno a la expansión del mercado protegiendo ciertas relaciones sociales del intercambio mercantil, encierra una visión correctora y maniquea que, aun siendo parcialmente cierta, creemos que es también incompleta.

Nuestro punto de partida, precisamente, viene a poner en duda que la política social pueda definirse sin más a partir de su justificación explícita, esto es, como una intervención compensatoria de los efectos negativos del mercado. Ello supondría equiparar los efectos perseguidos con los efectos realmente producidos. No podemos buscar las raíces de los posibles “efectos perversos” de la política social únicamente en la propia naturaleza de toda acción social (que, como advierten Weber, Schütz o Arendt, siempre tiene consecuencias no previstas), sino también en rasgos específicos de las políticas estatales: la planificación estatal de la provisión de algunas necesidades, según Keane u Offe, sólo puede ser parcial e incompleta, dado que responde a finalidades e intereses a menudo contradictorios; por poner un ejemplo, las políticas de rentas mínimas de inserción suelen tener resultados decepcionantes, dado que la mercantilización de la fuerza de trabajo es precisamente una causa importante del problema de la pobreza, y no su solución (Castel, 1997). Además de la incertidumbre que acompaña a toda acción social, la política social carga con el impedimento adicional de tener que contrarrestar los efectos sociales perniciosos del capitalismo sin poder incidir en sus causas profundas, como los dere-

¹¹ Entiéndase que no abogamos en modo alguno por una concepción “valorativamente neutra” o puramente “descriptiva” de la política social ni de ningún otro concepto sociológico (pues la “neutralidad valorativa” resulta no sólo inviable sino también indeseable en ciencias sociales). Lo que rechazamos de determinadas definiciones no es que sean “valorativas”, sino más bien que incurran en el llamado *wishful thinking* (confundir los deseos con la realidad): de la propuesta normativa de que la política social *debería* combatir la desigualdad y buscar la justicia social, extraen acriticamente la proposición de que efectivamente así lo hace (algo que debe estar abierto a confirmación empírica).

chos de propiedad (Offe, 1990; Habermas, 1987); o las posibles resistencias interiorizadas dentro del propio Estado a la instrumentación de determinadas políticas sociales (como indican el mismo Offe o Miliband, 1970).

Desde nuestra perspectiva, la política social no sólo ni fundamentalmente hay que entenderla como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos,¹² sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, “naturalizando” e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia, o cualquier otra. Como venimos diciendo desde el comienzo de este trabajo, las interrelaciones entre la estructura social y la política social son de carácter recursivo: la política social no sólo se genera a partir de la estructura social, sino que contribuye también a los procesos de *estructuración* social de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en ésta. Una política social puede influir sobre la configuración de una esfera de actividad, de varias, o de todas ellas, y lo hace directa o indirectamente. Por ejemplo, la creación de una oficina de asesoría a mujeres maltratadas puede afectar básicamente a la esfera doméstica, aunque indirectamente pueda tener un impacto en la asociativa (estimulando por ejemplo una asociación de tales mujeres), que a su vez afecte a la esfera estatal promoviendo más regulaciones al respecto, etc. Difícilmente se puede comprender la formación de los sistemas nacionales de educación y de pensiones, la extensión de la cobertura sanitaria, o la evolución de los derechos de ciudadanía, si no se vinculan todos ellos a las esferas mercantil, estatal, doméstica y relacional. Las políticas sociales, por tanto, dan forma a las esferas de la estructura social, y reducen o aumentan su “peso” y su “extensión” en la sociedad y en las vidas de los individuos.¹³ Del mismo modo, la política social puede afectar más o menos a otros niveles en los que hemos conceptualizado la estructura social: puede influir sobre la estructura e intensidad de un eje de desigualdad (o de varios), y sobre el surgimiento y la organización de actores colectivos. Por ejemplo, toda política de transferencia monetaria afectará asimismo a las desigualdades de ingresos; la privatización del cuidado de ancianos afectará sin duda a las desigualdades de género; una política de desregulación del mercado laboral puede afectar la capacidad de organización sindical, etcétera.

¹² Suponiendo que lo haga, pues parece que no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades de acceso a los recursos (Bryson, 1992): los empresarios más que los asalariados (Ginsburg, 1992); las clases medias más que los pobres (Goodin y Le Grand, 1987); los hombres más que las mujeres (Sainsbury, 1994); los nacionales más que los extranjeros (Williams, 1989); las personas de edad madura más que los niños y los viejos (Therborn, 1993; Guillemard, 1983), etcétera.

¹³ Un caso límite de influencia sobre las esferas sería el de aquellas políticas que pueden socavar las precondiciones de la lógica de las esferas tal y como están estructuradas; en estos casos podemos esperar que las “contradicciones” entre política social y estructura social surjan con más fuerza que nunca y se hagan manifiestas: así ocurrió, por ejemplo, con algunos intentos de introducir la llamada “democracia industrial” en Suecia o Austria durante los años setenta.

Así, una definición de política social que nos permita relacionarla con la estructura social debería contemplar esa dualidad constituyente y modulativa a la vez, en tanto que organiza una parte de la distribución de cargas, beneficios y poder entre los grupos y categorías de personas. La política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias. La secuencia de tales decisiones a lo largo del tiempo da forma a la importancia relativa de las esferas, y articula los ejes de desigualdad al establecer las reglas sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma. Esa secuencia de decisiones está limitada por la capacidad de influencia de los actores en presencia, y limitada también por el contexto específico, que puede presentar restricciones de carácter estructural, estratégico, organizativo, político, de ciclo económico, demográfico, o de cualquier otro tipo.

a) Procedimientos básicos de la política social y conexión con las esferas

En este epígrafe vamos a detenernos en los procedimientos que utiliza la política social para regular la organización del bienestar. Discutiremos, en primer lugar, las aportaciones y limitaciones de considerar la mercantilización de la fuerza de trabajo como eje finalista de la política social. A continuación, presentaremos la limitación que supone equiparar la idea de desmercantilización con los derechos laborales. Para finalizar, expondremos cómo la regulación de los flujos entre los sectores del bienestar, se halla en la base de la configuración de las esferas, esto es, de estructuras sociales concretas.

Las interpretaciones neomarxistas son las que más han desarrollado el aspecto *mercantilizador* de la política social en el marco de los Estados de bienestar. Tanto Offe (1990) con Gough (1982) afirman que para que sea posible la transformación de fuerza laboral en trabajo asalariado se requiere una intervención estatal de carácter normativo que regule y sancione políticamente quién es o no un asalariado, y organice formas de subsistencia legítimas, paralelas a la de intercambiar trabajo por salario.¹⁴ Tienen el acierto pues, de no separar las actividades del Estado de las del mercado, y de considerar a ambos como interdependientes. Sin embargo, el modelo que proponen también tiene algunas limitaciones: al centrarse en la mercantilización de la fuerza de trabajo, reducen el concepto de trabajo al trabajo asalariado, dejando de lado el trabajo doméstico y reproductivo; y tampoco tienen en cuenta la heterogeneidad del trabajo, lo que les lleva a hacer generalizaciones dicotómicas del tipo trabajo asalariado-capital, que limitan el análisis.

¹⁴ Para Offe "la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados, mediante la organización institucional de la reproducción de la fuerza de trabajo". Además, la creación y desarrollo del mercado de trabajo (proletarización pasiva y activa) sólo es posible con políticas estatales. Por su parte, Gough caracteriza al Estado de bienestar como "la utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no asalariada en las sociedades capitalistas".

Por otro lado, Esping-Andersen (1993) reduce la noción de *desmercantilización* a “la prestación de un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado”, es decir, cuando es mantenida por el Estado. Y considera como recursos desmercantilizados las pensiones, los seguros de desempleo y la asistencia de salud para los trabajadores. No obstante, en buena lógica, a esos recursos sólo se accede como consecuencia de haber intercambiado previamente trabajo por salario es más, esos recursos no son tanto un derecho como la retribución de un salario diferido (y/o indirecto) que administra el Estado (*cf.* De Swaan, 1992).¹⁵ Esta concepción de la desmercantilización ligada a los derechos y a la dependencia del mercado de trabajo, supone dos graves limitaciones: olvidar el papel del sector doméstico-familiar en lo tocante al trabajo doméstico y reproductivo;¹⁶ e ignorar la producción de bienes de uso en el sector voluntario (Mingione, 1993).

Ciertamente, la mercantilización es el principio dinámico de las sociedades de mercado, y según Polanyi (1989) se puede contemplar como un proceso constante de producción y destrucción de mercancías, intercambiadas por precios y presidido por la lógica del beneficio.¹⁷ En efecto, en el capitalismo los procesos de mercantilización no afectan exclusivamente a la mercancía fuerza de trabajo, aunque su relevancia sea difícilmente cuestionable; sino más ampliamente a la posibilidad de transformar en mercancía una relación social, un recurso o un bien colectivo. Del mismo modo, la desmercantilización se podría entender como el conjunto de restricciones económicas, políticas y culturales (incluidas las de carácter ético) que limitan la entrada de bienes en la esfera mercantil, o intervenciones que extraen relaciones sociales de la misma. La *arbitrariedad* es la característica central de la política social

¹⁵ En rigor, sólo estarían desmercantilizados (y estatalizados) aquellos recursos a los que se accede sin contribución previa (salud “universal”, pensiones no contributivas, rentas mínimas, etc.) y no necesariamente tienen que estar suministrados por el Estado, pues pueden estar desmercantilizados y familiarizados (suministrados de manera informal, como el trabajo doméstico o la ayuda de amigos y vecinos).

¹⁶ El androcentrismo de Esping-Andersen en su concepción de la desmercantilización ha sido fuertemente criticado no sólo por abundar en la invisibilidad del trabajo de las mujeres, sino también por enmascarar el papel de la política social en la constitución de las desigualdades de género; para Langan y Ostner (1991) y especialmente Sainsbury (1994), en el esquema teórico de Esping-Andersen los individuos que se mercantilizan o desmercantilizan aparecen como iguales, neutros a efectos de género, sin reparar en que la desmercantilización de las trabajadoras puede significar tener que dedicarse al trabajo doméstico, cosa que no ocurre con la de los hombres. Además, las mujeres acceden a la protección social de forma indirecta, como esposas o madres; lo que les confiere un *status* de ciudadanía de segunda clase al restringir sus derechos por no participar en el trabajo asalariado (Hernes, 1990; Lewis, 1993; Pateman, 1988).

¹⁷ Hay que matizar, no obstante, que no todo bien que tenga un precio necesariamente es objeto de beneficio mercantil. Con frecuencia, los transportes públicos o los medicamentos tienen un *precio de acceso* que se aleja de su precio de mercado y, más modernamente, la desmonopolización estatal de algunos servicios como la salud y la educación, y ciertos programas sociales, está dando lugar a una interesante literatura sobre los cuasi-mercados (Le Grand y Bartlett, 1993) y, por ende, a poder hablar de cuasi-mercancías.

no sólo para hacer entrar o salir mercancías del circuito mercantil, sino también, para definir políticamente qué es o no un derecho y qué sector del bienestar social ha de proveerlo.¹⁸

La política social se puede considerar como un dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social (mercantil, estatal, doméstica y relacional) determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua. En este punto, nuestra concepción de la estructura social con base en las cuatro esferas se conecta con los estudios sobre la división social del bienestar. Como es sabido, históricamente el Estado siempre ha compartido la provisión del bienestar con otras regiones de la estructura social (Titmuss, 1958; Wilensky y Lebeaux, 1965; Pinker, 1971); aunque las tres décadas doradas del Estado de bienestar de la post-guerra dieron un protagonismo al papel del Estado que oscureció la importancia de otros sectores. Es por ello por lo que en los ochenta, los vientos neoliberales se acogen a las formulaciones del pluralismo del bienestar, o más recientemente al concepto de agregado de bienestar (*welfare mix*) (cfr. Hatch y Mocroft, 1983; Gilbert, 1983; Beresford y Croft, 1984; Walker, 1984; Johnson, 1987; Spicker, 1995). Lo que parece cierto, más allá de prejuicios sobre las bondades del mercado, del Estado, de la familia o de las redes comunitarias, es que los recursos de bienestar provienen de todos esos sectores: *mercantil, estatal, informal y voluntario*. Sin embargo, las teorizaciones del *welfare mix* (también llamado sociedad de bienestar), se refieren a la organización o división social del bienestar, mientras que la política social hace referencia más propiamente a las decisiones estatales que “dan forma” a tal organización del bienestar y malestar social. La política social se nos muestra como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de las esferas. En la esfera mercantil la política social interviene a través de la definición arbitraria de qué es o no una mercancía, en la estatal mediante disposiciones jurídicas que ponen bajo la responsabilidad del Estado determinados bienes o recursos, y en la doméstica y relacional, estableciendo por defecto un espacio social de intercambios más o menos recíprocos al distinguir lo que son valores de uso de lo que son mercancías o derechos.

Concretemos brevemente cómo entendemos la caracterización de los sectores en que se organiza la provisión del bienestar. *El sector mercantil* del bienestar social se refiere a la provisión que realizan las empresas privadas en educación, salud,

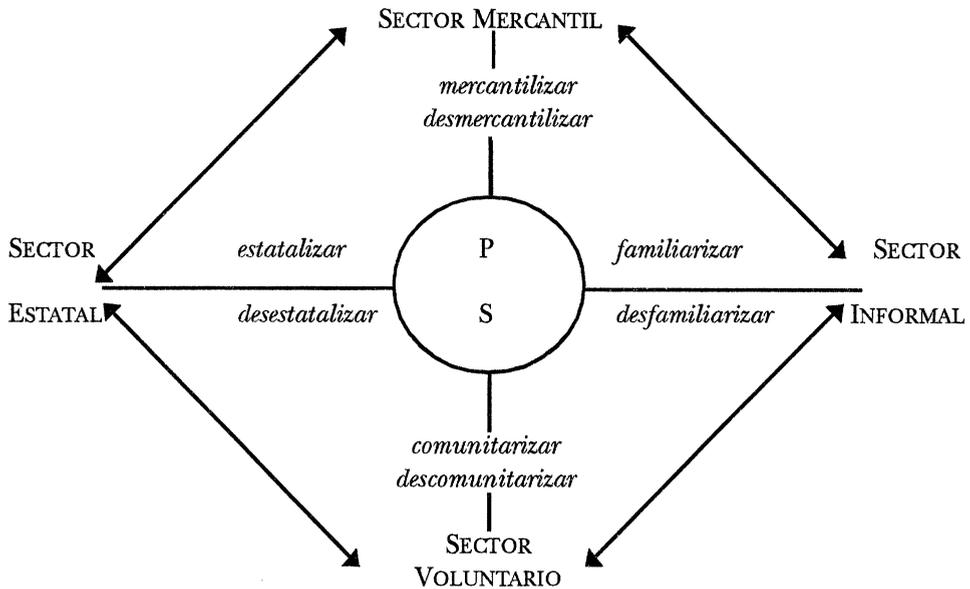
¹⁸ Por ejemplo, degradando la calidad de la salud pública, o asistencializando las pensiones, la política social puede estimular la producción mercantil de servicios y transferencias públicas y contribuir directamente a la transformación de derechos en mercancías, o puede trasladar directamente a la familia o al sector voluntario responsabilidades que desempeñaba el sector estatal, por ejemplo, desentendiéndose del desempleo juvenil o promoviendo leyes de inmigración que impiden el acceso real a los recursos de bienestar de ciertas minorías étnicas. Evidentemente, la arbitrariedad a la que nos referimos es de carácter *ontológico*: no existen mercancías o derechos *per se*. Y, por otro lado, es justamente ese carácter arbitrario lo que posibilita que las dinámicas de conflicto, la negociación y el consenso de los actores sociales se expresen en términos de una u otro.

vivienda, etc. *El sector estatal* hace referencia al suministro de bienes, servicios y transferencias que realiza el Estado. *El sector informal* se entiende normalmente como aquel que provee recursos de bienestar por parte de los familiares (principalmente las mujeres), amigos y vecinos, constituyendo “redes de ayuda” basadas en cierto intercambio recíproco. *El sector voluntario* (también conocido como “tercer sector”, “sector no lucrativo” o “altruismo organizado”) se distingue del informal por su mayor grado de organización y se refiere a los recursos de bienestar que suministran las ONG, fundaciones religiosas de asistencia social como Cáritas, la ONCE, u organizaciones voluntarias como la Cruz Roja. Así pues, la política social moviliza recursos de unos sectores a otros mediante un conjunto de procedimientos que construyen y modulan la desigualdad social, al asignar a cada sector determinada responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar. Sectores y *procedimientos* que se pueden sintetizar esquemáticamente y representar de forma gráfica como sigue:

<i>Sectores</i>	<i>Procedimientos</i>
MERCANTIL	<i>Mercantilización</i> : convertir una relación social en mercancía. <i>Desmercantilización</i> : extraer una relación social del circuito mercantil.
ESTATAL	<i>Estatalizar</i> : poner bajo la responsabilidad del Estado determinados bienes o recursos (normalmente definidos como derechos sociales). <i>Desestatalizar</i> : convertir derechos en mercancías o suprimir derechos.
INFORMAL	<i>Familiarizar</i> : asignar a las familias la provisión de recursos que realizaba el Estado, el mercado o el sector voluntario. <i>Desfamiliarizar</i> : trasladar al Estado, a las asociaciones voluntarias, o al mercado la provisión de recursos que realizaban las familias.
VOLUNTARIO	<i>Comunitarizar</i> : atribuir a las asociaciones voluntarias la provisión de recursos que realizaban las familias, el Estado o el mercado. <i>Descomunitarizar</i> : trasladar a las familias, al Estado o al mercado la provisión de recursos que realizaban las asociaciones voluntarias.

La política social intenta alterar los flujos de recursos de bienestar entre los sectores, mediante procedimientos de mercantilización o desmercantilización, estatalización o desestatalización, familiarización o desfamiliarización, y comunitarización o descomunitarización. Con ello, se consigue una redefinición sustancial de los aspectos o instituciones sociales sobre los cuales se pretende operar. Mediante la nueva redefinición, se alterará consecuentemente la estructura social, reconceptualizándose

DIVISIÓN SOCIAL DEL BIENESTAR Y PROCEDIMIENTOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL:



ésta y a la vez sus ejes de desigualdad. La política social puede, por tanto, desmercantilizar, cuando expropia del mercado una relación para reconvertirla en derecho social (universalizando la salud, por ejemplo). Entonces se produce una estatalización. Pero ésta también se produce si el Estado, siempre mediante la política social, expropia relaciones de áreas sociales comunitarizadas o familiarizadas. En estos casos, se descomunitariza o se desfamiliariza (según sea el caso) para estatalizar (o sea, asumir el Estado la relación como un derecho social).¹⁹

Ahora bien, la política social ni siquiera se limita a una relación únicamente entre Estado y mercado, Estado y sector familiar, y Estado y voluntariado. De hecho,

¹⁹ Podríamos poner varios ejemplos: el proceso de conversión de la educación en un derecho social básico presupone una extracción de tal aspecto de la familia; de tal manera, una buena parte de la socialización de los niños se habría desfamiliarizado, para ser estatalizada. Lo mismo podría decirse de las rentas mínimas de inserción; la asunción por el Estado habría supuesto extraer la caridad de las relaciones comunitarias para su posterior estatalización. Tendríamos que hacer dos puntualizaciones: por una parte, la alteración de ubicación de una relación social en un sector u otro puede ser total (con lo que se traspasa completamente de un sector a otro), pero también puede ser parcial; por otra parte, la direccionalidad del flujo puede invertirse, de modo que se desestatalice un derecho social para ubicarlo en la familia (familiarización, o "re-familiarización"), en el sector voluntario (comunitarización) o en el mercado (mercantilización). Buena parte de los criterios que actualmente se siguen en el cuidado de los ancianos, o la reciente ola privatizadora de la salud o incluso de las pensiones, son una buena muestra de ese tipo de estrategias.

la regulación puede incidir en el flujo de manera que se desfamiliarice determinado suministro de servicios para mercantilizarlo, o a la inversa.²⁰ Es más, los trasposos posibles alcanzan a cualquier combinación entre los cuatro sectores, y se puede realizar sin pasar necesariamente por la estatalización o desestatalización. Por supuesto, la regulación puede ser de distinta intensidad: puede normativizar el nuevo *status* de una relación, o simplemente puede incentivar la dirección que se pretende imprimir a dicho cambio. Y en este punto, podemos introducir un nuevo matiz: una relación social puede trasvasarse además de sector a sector, de un sector a varios sectores; de manera que los flujos no tienen por qué ser bidireccionales, siendo a menudo pluridireccionales.²¹

b) Política social y ejes de desigualdad

Además de dar forma y “regular” la importancia relativa de las esferas, la política social puede incidir, mediante procesos de larga duración, en la constitución de los ejes de desigualdad; y, mediante impactos más a corto plazo, puede modificar y regular la composición de cargas y beneficios entre categorías de personas y alterar los niveles de riqueza y poder de los grupos sociales; esto es, puede influir sobre la organización de la población en torno a los ejes de desigualdad. Para ello, la política social se atiene al instrumento normativo, método regulador por excelencia, que reside en el monopolio legislativo del Estado. Éste, con la legislación y/o la reglamentación, reconfigura la realidad social con base en el dictamen de nuevas definiciones (jurídicas) de ésta y en la fijación de procesos *ad hoc* para una problemática dada.

La normativización es uno de los métodos más potentes con que cuenta la política social para ver cumplidos sus objetivos. Sin embargo, no podemos obviar que existe una graduación de su potencial efectivo, en función del carácter que se dé a tal normativización. Además, podemos distinguir entre leyes constitucionales, reglas

²⁰ Así, el cuidado de ancianos se expropió a la familia y a la beneficencia (desfamiliarización y descomunitarización, respectivamente) para estatalizarlo (convertir las pensiones y la asistencia a la tercera edad en un derecho social), posiblemente con ánimo de incentivar un proceso de salarización industrial de mano de obra de procedencia rural. Pero el desplazamiento hacia criterios neoliberales hace que las políticas sociales den un giro en este campo, y de un tiempo a esta parte se perciban movimientos tendentes a su desestatalización (siquiera parcial) para refamiliarizarlo (véanse las campañas inglesas emprendidas en tiempos de los gabinetes de Thatcher, aludiendo al carácter necesario y positivo de la solidaridad familiar, y de la familia tradicional) y recomunitarizarlo (incentivando el voluntariado social al respecto).

²¹ Así, la desfamiliarización de la educación puede traducirse en su estatalización y mercantilización a la vez, de manera que coexistan y/o se complementen en el suministro de la enseñanza oficial circuitos estatalizados y circuitos mercantilizados que la procuren. Otro ejemplo podríamos encontrarlo en la salud pública. Si se pretende incentivar las mutualidades privadas, un sistema posible podría ser restringir el suministro de recursos a la salud pública, de manera que se deteriore el funcionamiento de la misma. En ese caso, es lógico suponer que una parte de la demanda (presumiblemente la de las clases más favorecidas) se canalice mediante la salud privada (con lo que estaríamos ante un fenómeno de mercantilización y desestatalización graduales); incluso podría ocurrir que la atención de los casos más leves, habida cuenta del costo de oportunidad de recurrir a la salud pública, recaiga en las redes informales de ayuda (en los estratos más bajos), con lo que estaríamos ante una refamiliarización.

de funcionamiento y leyes administrativas. Las leyes constitucionales son los principios fundamentales que organizan el marco general de derechos y deberes y, por tanto, una distribución primaria de la desigualdad social. Las reglas de funcionamiento desarrollan las leyes constitucionales y son usadas para conseguir y priorizar los objetivos de la política social; por ejemplo, las leyes que desarrollan la escolarización obligatoria o el derecho a la protección social. Las leyes administrativas son las que definen el proceso ejecutivo, esto es, los medios mediante los cuales se proveen los recursos, y regula la conducta de la administración, por ejemplo, la dotación de medios y procedimientos del sistema de salud.

Desde el punto de vista *temporal*, una política social (o un conjunto de las mismas) puede tener impactos *a largo plazo* o *a corto plazo*. Como se advertía al principio de este trabajo, esta dimensión temporal está estrechamente ligada a la naturaleza de los procesos de *estructuración* social (Giddens): muchos impactos cotidianos a corto plazo se pueden ir sedimentando hasta convertirse en un efecto cualitativo a largo plazo que se constituya en un rasgo estructural básico de la sociedad en cuestión. El *continuum* de decisiones que supone la política social permite una doble lectura; cualquier medida, en el corto plazo, *modula* la desigualdad social, mientras que el conjunto de medidas a largo plazo, esto es, $M_0 + M_1 + M_2 + M_3 + M_n$, contribuye a *constituirla*, articulando trayectorias específicas en la gestión de las desigualdades. Ahora bien, si la constitución es a largo plazo y la modulación a corto plazo, se puede caer a tal respecto en cierto inmanentismo. En concreto, ¿no pueden existir impactos en el corto plazo que *creen* desigualdades *ex novo*? ¿Han existido “siempre” las clases sociales en el sentido marxista?, la trata de esclavos negros en las costas occidentales de África a partir del siglo XVI, o las modernas leyes de extranjería en la Europa fortaleza, ¿no son impactos que en el corto plazo tienen efectos constitutivos de las desigualdades étnicas? La preponderante ocupación de los puestos de trabajo disponibles por las generaciones de edad intermedia, ¿no produce una ruptura generacional que está en la base de las desigualdades por razones de edad? En este sentido, nuestro punto de vista sigue defendiendo la dualidad de la política social alrededor de la constitución y modulación de la desigualdad social, más allá de los efectos compensatorios; y sin embargo, entendemos que las intervenciones a corto plazo no son instrumentos que meramente gestionan la reproducción de la estructura social (la modulan), sino que pueden tener también una dimensión *creativa* contraria a la circularidad de la reproducción simétrica de algo en lo mismo. En particular parece contrastante que hay algunas desigualdades que pueden ser directamente creadas por la acción de determinadas políticas sociales de tipo “selectivista” (Keane, 1990), tales como la “estigmatización” de determinados colectivos, la “ciudadanía de segunda clase”, las “trampas de la pobreza” o incluso el debilitamiento de la autonomía de los “clientes” y su dependencia de las burocracias estatales (Walzer, 1988; Gutmann, 1988).

Desde otro punto de vista, las políticas sociales, a corto plazo, además de crear las desigualdades las pueden aumentar, disminuir o consolidar como tales, según produzcan un efecto más o menos, *igualizador* (o “compensador”), *polarizador* o *repro-*

ductor de esa desigualdad. Por ejemplo, pueden tener efectos igualizadores de redistribución neta de recursos (como las pensiones no contributivas), de polarización social en torno a determinados recursos (como las subvenciones públicas a las escuelas privadas), de reproducción de desigualdades de ingresos (como las prestaciones contributivas) o de reproducción de desigualdades de género (como la exclusión de los hombres de los permisos de maternidad). Otro punto importante es que las políticas sociales “homogeneizadoras” (como las clásicas políticas universalistas de salud o educación) pueden tener impactos desiguales a través del *uso desigual* de los derechos: la universalización de una política social no siempre es garantía de igual acceso a los servicios que presta en una estructura social desigual, en la que unos grupos pueden “sacar mayor partido” que otros a determinadas prestaciones.

Esping-Andersen ha captado a la perfección que cualquier *potencial* transformador y subversivo de la política social radica en su capacidad de desmercantilización; el problema es que parece confundir un *potencial* (hoy muy poco desarrollado) con su *realización* más o menos efectiva (y esta confusión está en la base de muchos análisis de la política social realizados hoy día desde el *mainstream thinking*); basta hojear estudios empíricos como los de Pahl o Mingione para advertir que la “desmercantilización” puede resultar un tanto quimérica (las familias suelen combinar ingresos estatales con mercantiles o, sobre todo, con ingresos “irregulares”; la esfera relacional y la doméstico-familiar rellenan los “huecos” dejados por la supuesta “desmercantilización” estatal). La desmercantilización, en su sentido pleno, coincidiría por ejemplo con una “renta básica garantizada” al estilo de la defendida por algunos autores (Van Parijs, 1992; Ayala, 1994; Zoll, 1995), que sin embargo exacerbaría las contradicciones entre estructura social y política social, puesto que los efectos de la mercantilización de la fuerza de trabajo, o de las relaciones de dependencia doméstica, quedarían seriamente atenuados, si no heridos de muerte; al mismo tiempo, sus impactos serían netamente igualizadores al haberse superado, por ejemplo, la contributividad; aunque no debemos descartar tampoco los posibles impactos “no buscados” de tal política (Pixley, 1993).

c) Política social y actores colectivos

La política social se articula en un conjunto de políticas y programas concretos en tanto que expresión de un determinado modelo de regulación público-administrativa del conflicto social. En ese sentido, el objetivo primario, básico, de la política social sería la propia regulación de ese conflicto social. Con ello, además, se impactará en la estructura social, modificándola en la medida en que el alcance de la política lo haga plausible. Tradicionalmente, se han venido considerando, en la literatura sobre los Estados de bienestar, dos tipos de actores colectivos: las clases sociales y los partidos políticos (Colom, 1993). Las primeras (fundamentalmente, empresarios y trabajadores, representados respectivamente por las organizaciones patronales y los sindicatos), se presentaban desarrollando dinámicas de conflicto y negociación en torno a la regulación social de la esfera mercantil y la distribución

del producto social. Los segundos se presentaban como ligados a la esfera estatal, cuyos instrumentos de decisión aspiraban a controlar a través de procesos electorales competitivos. Posteriormente, puede decirse que la relación biunívoca estricta entre esferas y tipos de actores ha entrado en crisis, y que nuevos actores colectivos han hecho su aparición: empezando por los llamados “nuevos movimientos sociales, y terminando por un esquema pluralista que incluye también a organizaciones de consumidores y usuarios, asociaciones vecinales, grupos de presión (externos e internos a las burocracias estatales), organizaciones profesionales-corporativas, movimientos sociales esporádicos o “de un solo tema”, etcétera.

Respecto del estudio más concreto de todos estos actores colectivos, y de cómo pueden relacionarse con la política social, cabría enumerar diversos criterios analíticos, como por ejemplo: *a*) su nivel de institucionalización: si constituyen organizaciones, movimientos sociales, o ambas cosas a un tiempo; *b*) si detentan o no un régimen de monopolio o cuasi-monopolio en los asuntos objeto de su atención; *c*) su nivel de centralización y disciplina internas; *d*) la homogeneidad o heterogeneidad social de sus integrantes; *e*) su acceso diferencial a recursos económicos y de poder, y su capacidad de movilización y presión sobre las distintas esferas; *f*) el abanico temático sobre el que intentan actuar (si se trata de actores “monotemáticos” o abarcan intereses más diversos); *g*) su grado de estabilidad y permanencia en el tiempo; *h*) sus actitudes respecto de los diversos modelos posibles de política social y de Estado de bienestar, etcétera.

La influencia de la política social puede notarse también en la emergencia y organización de los actores colectivos de diversas formas: *a*) contribuyendo a crear nuevos actores, o a destruir algunos de los ya existentes (por ejemplo, la universalización de la salud o la educación pública puede favorecer la creación de asociaciones específicas en defensa de tales servicios; la integración de determinados grupos de población en regímenes colectivos de protección social puede desactivar determinados corporativismos a largo plazo); *b*) incrementando o disminuyendo su capacidad de organización, su grado de institucionalización, su homogeneidad interna, etc. (por ejemplo, la política de regulación del mercado de trabajo tiene efectos importantes sobre la situación de sindicatos y asociaciones patronales); *c*) movilizándolo o desmovilizándolo a determinados actores (por ejemplo, determinada política de prestaciones de desempleo puede acabar desmovilizando a colectivos de empleados en paro, o la política de becas puede movilizar o desmovilizar a los estudiantes); *d*) distribuyendo directamente recursos económicos y de poder (mediante subvenciones económicas o regulaciones que admitan la participación de asociaciones en la gestión de determinados servicios públicos, como las de padres y madres o profesores en la enseñanza), etcétera.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo del presente escrito hemos tratado de defender la tesis según la cual entendemos las relaciones que se establecen entre la estructura social y la política social en términos de bidireccionalidad, de recursividad y de interacción. En este sentido, hemos optado por postular la conveniencia de abandonar no sólo aquellas concepciones que presentan la configuración específica de la estructura social como el causante mecánico de la articulación de una determinada política social (con funciones estrictamente adaptativas), sino también aquellas explicaciones que asumen una visión descontextualizada sociohistóricamente y meramente “compensatoria” de la política social (con una misión, por tanto, supuestamente igualizante).

Así, por una parte, hemos intentado superar la falsa segregación entre el estudio de la estructura social y el estudio de la política social. Hemos intentado demostrar que ambas interactúan, que se conforman mutuamente (y que lo hacen alternándose la primacía), que se entrelazan en un proceso recursivo que desemboca en la génesis de una realidad social estructurada de una manera determinada. Con ello, se intenta también superar un cierto reduccionismo del papel atribuido a la política social. A menudo aparece como una red salvadora de todo aquello que el mercado centrifuga a las cunetas de la periferia. Sin negarle cierto efecto compensatorio y hasta en parte redistributivo, afirmamos que ése no es ni mucho menos el papel central de las políticas sociales. Más bien ocurre lo contrario, las políticas sociales, en su labor de estructuración social, no se limitan a compensar desigualdades, sino que principalmente las definen y modulan (sea con efectos a corto o a largo plazos).

En segundo lugar, el haber planteado una conceptualización no rígida de la estructura social (en la que se superponen tres dimensiones analíticas: esferas, ejes de desigualdad y actores colectivos), creemos que se nos ha permitido enriquecer el análisis de este aspecto de la teoría social. Analíticamente, observamos cuatro esferas de la actividad social donde operan las desigualdades: las esferas mercantil, estatal, doméstico-familiar y relacional. Cada una de ellas tiene una lógica propia en su configuración, en sus procesos y en su provisión de bienestar. Y cada relación establecida entre instituciones, grupos e individuos está definida por su inclusión en una u otra lógica de la esfera pertinente. Con ello, rompemos el binomio más en boga en la actualidad, que consideramos reduccionista (e incluso androcéntrico) en cuanto que alude únicamente a procesos de mercantilización y desmercantilización, obviando la ingente cantidad de relaciones sociales que operan al margen de esta lógica.

Es en este punto en el que se hace más diáfana la irrupción de la política social, como una secuencia de decisiones político-administrativas que articula los ejes de desigualdad al regularlos, sin escapar por ello a constricciones puntuales de carácter estructural o a las limitaciones que impone la capacidad de influencia de los actores. En ese sentido, afirmamos que la política social define y gestiona las desigualdades, distribuyendo flujos de recursos de bienestar de un sector (mercantil, estatal, familiar, voluntario) a otro. Así, la política social mercantiliza y desmercantiliza, pero

también familiariza y desfamiliariza, estataliza y desestataliza, y comunitariza y descomunitariza. Con ello, regula el conflicto social e impacta en la estructura social, al tiempo que ésta impacta en la propia política social, pues ésta es fruto de su propia contextualización espacio-temporal, a la que no puede escapar (como tampoco puede obviar la presencia y los movimientos de los actores colectivos en su relación con las esferas y con la política social misma).

Asimismo, entendemos que tal complejización del nivel de análisis no elude, más bien al contrario, la necesidad de iniciar consiguientemente intentos recurrentes de dilucidar empíricamente cuanto aquí se ha dicho. Será, en efecto, el estudio de casos concretos (procesos sociales específicos, políticas sociales sectoriales, etc.) el que nos ponga sobre la pista de la pertinencia (o *im*-pertinencia) teórica de nuestra propuesta. De hecho, la finalidad que nos guía no es otra que la de avanzar propuestas que esclarezcan y faciliten la investigación de un modo realista y operativo de las políticas sociales. Tal ha sido, pues, el empeño de estas páginas.

BIBLIOGRAFÍA

- Altvater, Elmar, 1993, *El precio del bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- Arato, Andrew, 1996, "Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros", *Isegoría*, núm. 13 (abril).
- Ayala, Luis, 1994, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", *Documentación Social*, núm. 96.
- Beresford, P. y S. Croft, 1984, "Welfare Pluralism: The New Face of Fabianism", *Critical Social Policy*, núm. 9.
- Bourdieu, P., 1995, *Per a una sociologia reflexiva*, Herder, Barcelona.
- Bryson, Lois, 1992, *Welfare and the State. Who Benefits?*, MacMillan, Londres.
- Carrasco, C., 1991, *Trabajo doméstico y reproducción social*, Instituto de la Mujer, Madrid.
- Castel, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Barcelona.
- Cohen, J. y A. Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge.
- Coleman, James, 1990, *Foundations of Social Theory*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Colom, Francisco, 1993, "Actores colectivos y modelos de conflicto en el Estado de Bienestar", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 63.
- De Swaan, A., 1992, *A cargo del Estado*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- Edwards, R. C., R. M. Gordon y M. Reich, 1975, *Labor Market Segmentation*, Heath & Co., Washington.

- Elster, Jon, 1991, *El cemento de la sociedad*, Gedisa, Barcelona.
- Esping-Andersen, G., 1993, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- Finch, J., 1989, *Family Obligations and Social Change*, Polity Press, Cambridge.
- Fraser, Nancy y Linda Gordon, 1992, "Contrato *versus* caridad. Una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social", *Isegoría*, núm. 6 (noviembre).
- Giddens, A., 1979, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, Madrid.
- Giddens, A., 1986, *The Constitution of Society*, Polity Press, Londres.
- Giddens, A., 1994, *The Transformation of Intimacy*, Polity Press, Londres.
- Gilbert, N., 1983, *Capitalism and the Welfare State*, Yale University Press, New Haven.
- Ginsburg, Norman, 1992, *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, Sage, Londres.
- Goldthorpe, J., 1994, "Sobre la clase de servicio, su formación y su futuro", en Julio Carabaña y Andrés de Francisco (comps.), *Teorías contemporáneas de las clases sociales*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.
- Goldthorpe, J., 1991 (comps.), *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Madrid.
- Goodin, Robert E. y Julian Le Grand, 1987, *Not Only The Poor. The Middle Classes and the Welfare State*, Allen y Unwin, Londres.
- Gorz, André, 1979, *Adiós al proletariado*, El Viejo Topo, Barcelona, 1981.
- Gorz, André, 1988, *Metamorfosis del trabajo*, Sistema, Madrid, 1995.
- Gough, Ian, 1982, *Economía política del Estado de bienestar*, Blume, Madrid.
- Guillemard, A. M., 1983, *Old Age and The Welfare State*, Sage, Londres.
- Gutmann, Amy, 1988 (comp.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton.
- Habermas, J., 1986, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, México.
- Habermas, J., 1987, *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus (2 tomos), Madrid.
- Hatch, S. e I. Mcroft, 1983, *Components of Welfare*, Bedford Square Press, Londres.
- Hernes, E., 1990, *El poder de las mujeres y el Estado de bienestar*, Vindicación Feminista, Madrid.
- Inglehart, Ronald, 1990, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS-Siglo XXI Editores, Madrid, 1991.

- Johnson, Norman, 1987, *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, MTSS, Madrid.
- Keane, J., 1990, "Introducción" a C. Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid.
- Keane, J., 1992, *Democracia y sociedad civil*, Alianza, Madrid.
- Korpi, W., 1980, *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge y Kegan, Londres.
- Langan, M. y I. Ostner, 1991, "Gender and Welfare. Towards a Comparative Framework", en G. Room (comp.), *Towards a European Welfare State?*, SAUS, Bristol.
- Lash, S. y J. Urry, 1994, *Economies of Signs and Space*, Sage, Londres.
- Le Grand, J. y W. Bartlett (comps.), 1993, *Quasi-Markets and Social Policy*, MacMillan, Londres.
- Lewis, Jane, 1993, *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*, Edward Elgar Publishing, Londres.
- Luhmann, Niklas, 1991, *Sociedad y sistema. La ambición de la teoría*, Paidós-ICE/UAB, Barcelona.
- Mackintosh, M., 1986, "Domestic Labour and the Household", en R. E. Pahl (comp.), *On Work*, Basic Blackwell, Oxford.
- Mies, María, 1992, "Liberación del consumo, o politización de la vida cotidiana", *Mientras Tanto*, núm. 48 (enero-febrero).
- Miliband, R., 1970, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI Editores, México.
- Mingione, Enzo, 1993, *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, MTSS, Madrid.
- O'Connor, James, 1981, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona.
- Offe, C., 1990, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid.
- Offe, C., 1992, "Dos lógicas de acción colectiva", en *La gestión política*, MTSS, Madrid.
- Offe, Claus y Rolf G. Heintze, 1992, *Beyond Employment. Time, Work and the Informal Economy*, Polity Press, Cambridge.
- Olson, Mancur, 1986, *Auge y decadencia de las naciones. Crecimiento económico, estagflación y rigidez social*, Ariel, Barcelona.
- Ovejero, Félix, 1989, *Intereses de todos, acciones de cada uno*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Pahl, J., 1989, *Money and Marriage*, MacMillan, Londres.
- Pahl, R. E., 1991, *Divisiones del trabajo*, MTSS, Madrid.
- Pateman, C., 1988, *The Sexual Contract*, Polity Press, Londres.

- Pérez Díaz, Víctor, 1993, *La primacía de la sociedad civil*, Alianza, Madrid.
- Pinker, Robert, 1971, *Social Theory and Social Policy*, Heinemann, Londres.
- Pixley, Jocelyn, 1993, *Citizenship and Employment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Polanyi, Karl, 1989, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid.
- Przeworski, Adam, 1988, *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza, Madrid.
- Riechmann, J. y F. Fernández Buey, 1994, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona.
- Roemer, John, 1989, *Teoría general de la explotación y de las clases*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Sainsbury, D., 1994, *Gendering Welfare States*, Sage, Londres.
- Santos, B. S., 1994, "O Estado e os Modos de Produção de Poder Social", en *Pela Mão de Alice. O Social e o político na Pos-Modernidade*, Afrontamento, Lisboa.
- Spiker, P., 1995, *Social Policy. Themes and Approaches*, Prentice Hall, Londres.
- Taylor, Michael (comp.), 1988, *Rationality and Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Therborn, G., 1993, "Los derechos de los niños desde la constitución del concepto moderno de menor: un estudio comparado de los países occidentales", en L. Moreno (comp.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, CSIC-IESA, Madrid.
- Thompson, E. P., 1968, *The Making of the English Working Class*, Penguin, Hammonds-worth.
- Titmuss, R., 1958, *Essay on the Welfare State*, Allen and Unwin, Londres.
- Van Parijs, Philippe (comp.), 1992, *Arguing for Basic Income*, Verso, Londres.
- VV. AA., 1991, "Policy Networks", *Journal for Political Research*, 16 (5).
- Walker, A., 1984, *Social Planning: A Strategy for Socialist Welfare*, Blackwell, Oxford.
- Walzer, Michael, 1988, "Socializing the Welfare State", en Amy Gutmann (comp.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton.
- Walzer, Michael, 1992, "La idea de la sociedad civil", *Debats*, núm. 39 (marzo).
- Weber, M., 1948, *Economía y sociedad*, F.C.E., México
- Wilensky, H. y C. Lebeaux, 1965, *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, Nueva York.
- Williams, Fiona, 1989, *Social Policy: A Critical Introduction. Issues of Race, Gender and Class*, Polity Press, Cambridge.

- Wright, E. O., 1994, "Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de estructura de clases", en Julio Carabaña y Andrés de Francisco (comps.), *Teorías contemporáneas de las clases sociales*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.
- Zoll, R., 1995, "Un nuovo modello di redistribuzione del tempo", en *Sociologia del Lavoro*, núm. 56.