

# La inversión social como respuesta a los Nuevos Riesgos Sociales

AMAIA INZA-BARTOLOMÉ\*

*Resumen: En la actualidad, los Estados de bienestar tienen que rediseñar sus estructuras para responder a los Nuevos Riesgos Sociales derivados de la sociedad postindustrial. La estrategia de inversión social plantea una alternativa con perspectiva de futuro en el marco de la globalización neoliberal, pues propone recursos preventivos para “preparar” a la ciudadanía durante el curso de su vida, y evitar “reparar” en situaciones de vulnerabilidad. Este texto retrata algunas características de la sociedad postindustrial y la diversificación de los riesgos que implica, y desgana los planteamientos teóricos de la estrategia denominada “inversión social”.*

*Abstract: Nowadays, welfare states have to redesign their structures to respond to the New Social Risks derived from post-industrial society. The social investment strategy proposes an alternative with a forward-looking perspective within the framework of neoliberal globalization, since it proposes preventive resources to “prepare” citizens during the course of their lifetime, and avoid “repairing” them in vulnerable situations. This text describes certain features of postindustrial society and the diversification of risk that it implies and examines the theoretical approaches of the strategy called “social investment”.*

*Palabras clave:* Estado de bienestar, sociedad postindustrial, Nuevos Riesgos Sociales, competitividad económica, inversión social.

*Key words:* welfare state, post-industrial society, New Social Risks, economic competitiveness, social investment.

**A**ctualmente, los Estados de bienestar tienen que dar respuesta a las nuevas necesidades y desigualdades derivadas de la sociedad post-industrial, principalmente debido a los requerimientos del mercado de trabajo y la reestructuración de la familia. En general, la precarización de las trayectorias laborales y la inestabilidad del mercado de trabajo suponen que las retribuciones logradas por medio del salario no siempre son suficientes para asegurar una existencia sin pobreza. Este tipo de contingencias han sido etiquetadas como Nuevos Riesgos Sociales, los cuales presentan como riesgos las fuentes de desigualdades.

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco. Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad del País Vasco. Temas de especialización: teoría del Estado de bienestar, discapacidad, políticas sociales y trabajo social. C/Los Apráiz 2, 01006, Vitoria-Gasteiz, España.

Asimismo, se ha configurado una nueva clase social, el precariado, que ha ido perdiendo progresivamente derechos conquistados en generaciones anteriores y que se encuentra en constante situación de vulnerabilidad. Se habla incluso de *denizens* o habitantes, en contraposición a ciudadanos/as (o *citizens*) (Standing, 2014a), como consecuencia de la desagregación de derechos.

Paralelamente a diversos esquemas de bienestar obsoletos, el sistema de acumulación neoliberal constriñe el ámbito de lo público, presiona para una cesión de la responsabilidad “por su propio bienestar” al individuo, defiende la gestión mercantil de servicios antes cubiertos por la lógica desmercantilizadora e impone la competitividad como norma general.

En este contexto se enmarca la estrategia de la inversión social, que plantea que las provisiones de bienestar deben ser capacitadoras y orientadas a los servicios, frente a planteamientos de gasto social compensador de transferencias de beneficios, con la ambición de “preparar” mediante medidas relativas al mercado de trabajo, más que “reparar” mediante mero gasto sin retorno.

Es decir, se insta una visión preventiva ante los problemas sociales, según la cual el Estado toma un papel más activo, proveyendo servicios, y se amplía la responsabilidad de la ciudadanía frente a los vaivenes del mercado de trabajo, lo que supone que las oportunidades dependerán de la propia acumulación de capital humano. Son fundamentales la educación y la preparación continuas a lo largo de la vida; por ejemplo, que los servicios de cuidado salgan del entorno de las familias, para que éstas puedan disponer de los recursos derivados del mercado de trabajo. Todo esto busca un círculo virtuoso de inclusión, compatible con la competitividad económica.

Este texto retrata algunas características novedosas derivadas del paso a la sociedad postindustrial, con la consiguiente diversificación de los riesgos, pasando por el marco de actuación definido por el sistema de acumulación neoliberal y sus principales determinantes; por último, desgrana los planteamientos teóricos de la estrategia denominada “inversión social” y su manera de enfocar los nuevos riesgos y desigualdades.

## LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS RIESGOS

El paso a la sociedad postindustrial (Bell, 1976) supuso cambios en la economía, la tecnología y los sistemas de trabajo. Así, el principio rector de este nuevo periodo, el conocimiento teórico y técnico, se impuso como

fuente de innovación y de la elaboración de políticas. En este sentido, Gösta Esping-Andersen (2011) explica que los presupuestos sobre las familias y la estructura del mercado de trabajo ya no son válidos, funcionan mal porque se hallan inmersos en “un cambio revolucionario”. Añade que la independencia económica de las mujeres, las nuevas formas de familia y la dependencia de los servicios forman parte integrante de la sociedad postindustrial, y que nos encontramos ante el reto de cómo rediseñar la tríada de bienestar: mercado de trabajo, el Estado de bienestar y la optimización del bienestar de las familias.<sup>1</sup>

En cuanto a este primer vértice de la tríada, tal y como afirma Ulrich Beck (1999), la sociedad laboral, aquella cuyo eje habría sido la articulación entre trabajo y ciudadanía, ha llegado a su fin y ha sido reemplazada por la sociedad del riesgo, en la que la inseguridad y la precariedad laboral son predominantes.

La reducción de las oportunidades de empleo, los despidos, la precarización y la volatilidad económica relacionada con las innovaciones tecnológicas que disminuye la seguridad en el empleo, los salarios o los posibles beneficios, acarrearán una incertidumbre existencial a una mayor cantidad de gente, de manera que se exacerban las desigualdades, ya que estos cambios no están distribuidos uniformemente (Powell y Hendricks, 2009: 5). La polarización de la estructura de ingresos postindustriales en muchos países ha generado ingresos bajos entre familias jóvenes y la aparición de la pobreza infantil (Jenson, 2009). Además, la intensidad y el crecimiento de la competición entre países han tensado la relación entre la educación y el empleo, lo cual incrementa el riesgo de exclusión de aquellos que tienen una pobre educación (Taylor-Gooby, 2004).

El impacto de estos cambios, llamados por una amplia variedad de autores Nuevos Riesgos Sociales (NRS), deriva en situaciones en las cuales los individuos experimentan pérdidas de bienestar. En general, los NRS pueden ser resumidos como las carencias en el ingreso y los servicios creadas por la transición a los mercados de trabajo y las sociedades postindustriales (Jenson y Saint-Martin, 2006). Giuliano Bonoli (2007) especifica diversos tipos de riesgos sociales: los derivados del empleo precario,

<sup>1</sup> Esping-Andersen (2011:12) matiza que la transformación postindustrial es, institucionalmente, “dependiente de la trayectoria”, lo cual significa que las estructuras institucionales existentes determinan en gran medida las trayectorias de cada país. Su razonamiento se basa en el hecho de que los tipos divergentes de regímenes de bienestar que los distintos países construyeron durante las décadas de posguerra ejercen un efecto duradero y abrumador sobre el tipo de estrategias de adaptación que se siguen.

el empleo de larga duración, ser un/a trabajador/a pobre, madre soltera o padre soltero, o la incapacidad de conciliar trabajo y familia.

En referencia a este último punto, Bonoli (2006) explica que se ha incrementado la dificultad de conciliar el trabajo y la familia, ya que la masiva incorporación de las mujeres a la vida laboral ha terminado con la división del trabajo dentro de la familia. La imposibilidad de conciliar ambos aspectos —por ejemplo, por el cuidado de descendientes o de una persona mayor frágil o con discapacidad, que solía ser provisto por una mujer de manera informal, no remunerada— implica la necesidad de externalizar, lo que puede derivar en importantes pérdidas de bienestar, si los padres y madres reducen horas de trabajo por no disponer de recursos adecuados.

Ante este nuevo escenario, hay autores que contemplan la posibilidad de que las anteriormente citadas desigualdades generen una nueva categoría de clase. Otros afirman que los NRS han de verse desde una perspectiva del curso de la vida, haciendo hincapié en la individualización de los riesgos.

Dentro del primer grupo de autores encontramos a Guy Standing (2013, 2014a), quien escribe acerca del “precariado”, formado por aquellas personas carentes de alguna de las formas de seguridad<sup>2</sup> definidas por la ciudadanía industrial para la clase obrera o proletariado. Tiene características de clase, si bien es una clase en formación: 1) diferentes relaciones de producción o relaciones de trabajo, es decir, un empleo inseguro, inestable y con un nivel educativo y formativo por encima del nivel que se le exigirá en el trabajo que entra en sus expectativas; 2) sus fuentes de ingresos difieren de las de otros grupos sociales, ya que recibe casi todos sus ingresos en forma de salarios monetarios y no recibe beneficios no salariales de empresa; 3) tiene relaciones específicas con el Estado, ya que cuenta con menos derechos civiles, culturales, sociales, políticos y económicos; es la primera clase social de masas de la historia que ha ido perdiendo sistemáticamente los derechos conquistados por la ciudadanía (Standing, 2014b: 8-9).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Según cita Standing (2013: 31), las formas de seguridad que se están deteriorando serían las siguientes: la seguridad del mercado laboral, la del empleo, la del puesto de trabajo, la seguridad en el trabajo, la reproducción de las habilidades, los ingresos y la representación.

<sup>3</sup> Algunas investigaciones muestran que la posición en el escalafón social tiene una importancia determinante en los efectos de los riesgos sociales, con lo cual la perspectiva

Por otro lado, en opinión de Esping-Andersen (2011), las tendencias postindustriales disuelven la experiencia tradicional homogénea y colectiva del trabajo, promoviendo el individualismo y la diferenciación. Así, las oportunidades, los riesgos y las ambivalencias de la biografía, que anteriormente podían abordarse en la unidad familiar, en la comunidad local o recurriendo a la clase o al grupo social, tienen que ser captadas, interpretadas y tratadas cada vez más por el individuo aislado (Beck, 2002: 117-8).<sup>4</sup>

Esta perspectiva defiende que, si bien bajo asunciones más tradicionales del bienestar, los/las trabajadores/as pasaban toda la vida en empleos a tiempo completo, y las transferencias iban a paliar el impacto de la pérdida de ingresos debido al desempleo, la enfermedad, la invalidez o la edad avanzada, es necesario un nuevo diseño de Estado de bienestar, con una red de servicios para el apoyo a la educación y la preparación continuas, y ayuda para que las labores de cuidado salgan del entorno de las familias, por ejemplo.

De esta manera, las personas pueden ser usuarias del nuevo Estado de bienestar en diferentes estadios de su ciclo vital, como hijos/as de padres y madres trabajadores, adolescentes en fase de educación, adultos preparándose, padres y madres trabajadores con niños/as pequeños/as o ancianos/as con necesidad de atención (Huber y Stephens, 2006).

Ante los ajustes requeridos por las nuevas circunstancias de la sociedad postindustrial respecto de las condiciones de los mercados de trabajo y los cambios en la familia, es necesario tener en cuenta que la adaptación del Estado de bienestar se enmarca en una serie de imperativos determinados por los requerimientos de la competitividad económica.

## EL ESTADO DE BIENESTAR ANTE NUEVOS Y VIEJOS RIESGOS

La dinámica mercantilizadora de la globalización para hacer más competitivas las economías de los países, que puede englobarse en la expresión “ortodoxia financiera incrustada” (Cerny, 1997: 259; 2000: 123), diseña la acción política para imponer sus reglas en la intervención macroeconómica, obliga a ofrecer respuestas flexibles a las condiciones competitivas

de clase es un aspecto que tener en cuenta (Pintelon *et al.*, 2013, Vandecasteele, 2010, y Whelan y Maitre, 2008).

<sup>4</sup> Según recalca Luis Moreno (2012: 98), la sustitución de políticas y bienes públicos por actividades del sector mercantil ha acelerado la individualización de los riesgos.

en mercados internacionales diversificados y rápidamente cambiantes, y enfatiza el control de la inflación y un monetarismo neoliberal como piedra angular de la gestión y el intervencionismo económico del Estado, además de dar un impulso a la empresa, la innovación y el beneficio tanto en el sector público como en el privado. De esta manera se ha permitido que los mercados internacionales de capital y las empresas multinacionales se hayan convertido en fiscalizadores de las políticas económicas de los gobiernos, ya que reaccionan con gran rapidez ante cualquier decisión política valiéndose de su facilidad de entrar y salir de las comunidades políticas, premiando a los países con baratos flujos de capital y de inversión, y castigando a aquellos que toman medidas poco ortodoxas (Dehesa, 2000: 118; Held, 2000: 5).

Debido a una presión propia de la lógica política de la globalización, la internacionalización económica empuja a la reducción del Estado de bienestar a través de políticas democráticas convencionales, ya que la amenaza del capital volátil incrementa los recursos políticos electorales y organizacionales de las empresas privadas. Por ejemplo, las empresas y las asociaciones adyacentes actúan como *lobbies* ante los gobiernos para reformas orientadas a la eficiencia en los sistemas nacionales de protección social, argumentando que los programas sociales afectan negativamente los beneficios, la inversión y la creación de empleo (Swank, 2005).

En este proceso ha sido determinante el papel de la ideología neoliberal, que ha permitido solidificar la idea de que el papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de prácticas político-económicas que afirman que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano es no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco de instituciones caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. Al hilo de este razonamiento, el bien social se multiplica al maximizar el alcance y la frecuencia de las transacciones económicas y busca atraer toda la acción humana al dominio del mercado (Harvey, 2009: 6-8).

A partir de estas premisas, el gasto de bienestar estará justificado si funciona como estabilizador del sistema económico o si sirve de instrumento para la maximización de opciones de mercado orientadas al crecimiento (Cerny, 1997); cada vez más, esta tendencia rentabilizadora supone que la ciudadanía que no sea capaz de proveer retornos económicos a las inversiones del gobierno sea definida como incómodos casos de caridad (Powell y Hendricks, 2009: 9). Todo este proceso empuja a crear

firmemente que los gastos sociales redistributivos impiden el desarrollo económico y que los recortes en gasto social son necesarios si se quiere mantener el crecimiento económico (Midgley, 2001: 157).

De la misma forma, fruto de la idea central del modelo neoliberal de que el crecimiento y el desarrollo dependían de la competitividad —que debía maximizarse—, que los principios del mercado debían impregnar todos los aspectos de la vida, y que el fomento de la flexibilidad del mercado laboral por parte del gobierno equivalía a transferir los riesgos y la inseguridad de los/las trabajadores/as y sus familias, se ha creado un precariado de entidad mundial, consistente en cientos de millones de personas sin un anclaje estable en su trabajo (Standing, 2013:18).<sup>5</sup>

Siguiendo el curso de los acontecimientos referidos anteriormente, otro de los aspectos destacados ha sido el hecho de que la actual red aseguradora del Estado parece no cubrir adecuadamente los riesgos que prevalecen en la actualidad. En palabras de Anton Hemerijck (2011), cuando el riesgo de desempleo industrial era cíclico, tenía sentido administrar un seguro colectivo durante periodos determinados, pero cuando el desempleo se convierte en estructural, ese tradicional seguro ya no funciona como una reserva de ingresos amortiguadora entre empleos.

Esta tendencia global empuja a una asunción de la seguridad alejada de la desmercantilización que se defendía cuando la referencia era el Estado de bienestar keynesiano, donde la solidaridad y la redistribución eran los ejes que tejían la red de protección para la ciudadanía. En la actualidad, la seguridad significa tener la capacidad de hacer frente a los desafíos y adaptarse al mercado de trabajo. El capital humano adecuado es propuesto como mejor respuesta a la desindustrialización, la demanda de servicios y la emergencia de la economía del conocimiento, ya que es la manera de asegurar una conexión continua a un mercado de trabajo rápidamente cambiante. Se defiende que el trabajo es la ruta para la maximización del bienestar del individuo y que el bienestar de la

<sup>5</sup> Standing (2013) identifica tres variedades de precariado: la primera está formada por gente expulsada de las comunidades y familias de la clase trabajadora, que experimentan una sensación de privación relativa, ya que ellos/as, sus padres y sus abuelos/as tuvieron ocupaciones pertenecientes a la clase trabajadora, con estatus, habilidades y respeto; la segunda consta de aquellos/as que tienen los derechos menos seguros en cualquier lugar, como los inmigrantes, las minorías étnicas, personas con discapacidad, etcétera; en una tercera variedad, que va en aumento rápidamente, aquellos/as que rondan los 20 o 30 años y a los que se prometió una brillante carrera de desarrollo personal y satisfacción a través de la educación.

sociedad y la cohesión social dependen de esa actividad (Jenson y Saint-Martin, 2006). Concretamente, la estrategia del aprendizaje durante toda la vida es el medio para aumentar la adaptabilidad y la flexibilidad de la gente, y la que asegura su participación económica continuada y facilita su inclusión social (Perkins *et al.*, 2004).<sup>6</sup>

Parece razonable pensar que los Estados de bienestar están creando y desarrollando “mercados de bienestar”, es decir, la provisión de bienestar social operando a través de actores de mercado (Bode, 2009: 162). Se abren así paso las estrategias *workfaristas* que utilizan la política social para enlazar la flexibilidad de los mercados de trabajo con trabajadores flexibles ajustados a una economía globalizada. Esta subordinación de lo social a lo económico se refleja en una reducción del gasto social respecto de aquellos que no son potencialmente miembros activos del mercado de trabajo o ya lo han abandonado. A su vez, el Estado intenta rehacer los modelos de personas que deben servir como ejemplo de la innovación, de primacía de conocimiento, de economía flexible, empresarial y autónoma, y se concentra en proveer servicios de bienestar que beneficien a los negocios (Jessop, 2008).

En un razonamiento paralelo, Neil Gilbert (2002) menciona que el cambio tiene lugar desde políticas contextualizadas en una aproximación universal de beneficios suministrados públicamente, diseñados para proteger al trabajo contra las vicisitudes del mercado y sostenidas firmemente como derechos sociales, hacia políticas encuadradas en una aproximación selectiva para el suministro de provisiones diseñadas para promover la participación de la fuerza de trabajo y la responsabilidad individual, resumidas en la máxima “apoyo público para la responsabilidad privada”. Para decirlo más claramente, un cambio del tipo ideal de bienestar socialdemócrata a una versión orientada al mercado, que se puede identificar con la aproximación anglo-americana que este autor llama “Estado capacitador”.

En esta perspectiva, el Estado de bienestar tal y como lo conocemos está siendo suplantado en varias naciones por nuevas medidas en las cuales las provisiones sociales son transferidas mediante incentivos de trabajo, beneficios impositivos y otras disposiciones diseñadas para ofrecer apoyo público a la responsabilidad privada. Las políticas inspiradas por

<sup>6</sup> Algunos autores ya plantearon anteriormente que, ante la necesaria reestructuración, el Estado debería convertirse en un “Estado de servicio” que facilite la igualdad de oportunidades. Proveería a las personas de instrumentos para superar los problemas en el mercado de trabajo que pudieran surgirles a lo largo de su vida laboral (Rosanvallon, 1995: 210).



la competición, la oportunidad, la productividad y el hecho de sopesar racionalmente los costos y los beneficios mensurables llevan a la provisión de lo social y la protección al terreno de lo comercial.

Debido a la tendencia de la economía globalizada neoliberal a incrementar el ámbito mercantilizado para ganar en competitividad, la seguridad que pueda ofrecer el Estado se define en relación con la capacidad para hacer frente a los desafíos y adaptarse al mercado de trabajo, reforzando la responsabilidad individual y la inversión en capital humano. En este contexto, se plantean alternativas como las de la inversión social para la reforma del Estado de bienestar.

#### LA ESTRATEGIA DE LA INVERSIÓN SOCIAL COMO FORMA DE HACER FRENTE A LOS NRS

Atendiendo a las características de los NRS como fruto de la individualización de las trayectorias vitales y el cambio en las condiciones del mercado de trabajo, la estrategia de la inversión social propone adelantarse a los problemas para que el gasto pueda “preparar” más que “reparar” ante las vicisitudes con que las personas puedan encontrarse a lo largo de la vida, a través de medidas relativas sobre todo en torno del trabajo y lo que el Estado puede ofrecer para adecuarse a éste. El punto de partida son las provisiones de bienestar capacitadoras orientadas a los servicios, frente a planteamientos de gasto social compensador de transferencias de beneficios. La responsabilidad individual refuerza tanto las oportunidades personales como las societales.

Con ello se pretende modernizar el Estado de bienestar para dar respuesta a las nuevas necesidades de las sociedades contemporáneas, así como asegurar la cohesión social y la sostenibilidad económica presente y futura del sistema.

Los planteamientos de política social que quieren crear recursos que redunden tanto en la economía como en la equidad social empezaron a surgir en la década de los años noventa del siglo pasado, frente a los planteamientos neoliberales. Un ejemplo de ello es la perspectiva del “desarrollo social” (Midgley, 2001), que incide en una política social productivista y de inversión en capital humano. Sin duda, esta posición logró mayor eco a través de Anthony Giddens (1999) y su diseño de “Estado social inversor” como base para la renovación de la socialdemocracia. Según su reflexión, el Estado no está preparado para cubrir riesgos nove-

dosos, y la reforma del bienestar debería reconocer que la gestión de los riesgos no sólo significa proteger contra ellos, sino también aprovechar su lado positivo y suministrar recursos para afrontarlos. Desde este punto de vista, las prestaciones incondicionadas deberían sustituirse por estímulos para el ahorro, el uso de recursos educativos durante toda la vida y otras oportunidades de inversión personal; este cultivo del potencial humano debería reemplazar a la redistribución “tras los hechos”.

Los principales elementos que han dado forma a la perspectiva y las prácticas de la inversión social en la última década se pueden encontrar en varios documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2003, 2006). Éstas son sus certezas: la buena política social requiere una orientación de futuro; los buenos beneficios económicos dependen de una buena política social, porque las desigualdades sociales pueden minar la innovación económica; la política social depende menos de cuánto se gasta y cada vez más de dónde se hacen las inversiones; la prudencia fiscal es un valor en sí misma; las inversiones en inclusión social y en capital humano son necesarias con el objetivo de asegurar que la flexibilidad y la innovación sean maximizadas; la gobernanza importa, expresada en participación público-privada y en la mejora de las administraciones públicas.

La agenda social europea ha introducido la perspectiva de la inversión social desde la presidencia alemana en 1997; el Tratado de Lisboa de 2000 lanzó la idea de las complementariedades positivas entre la equidad y la eficiencia en una sociedad basada en el conocimiento. El crecimiento económico sostenible era, junto con la cohesión social, el objetivo. Se planteó la política social como factor productivo, más allá de su énfasis tradicional en la protección social, extendiéndose a la promoción social a través de la mejora de la calidad de la educación y la preparación.

Por otro lado, dentro de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, para sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social y aumentar la tasa de empleo, se incluye un Paquete de Inversión Social,<sup>7</sup> que ofrece orientaciones de la Comisión de la Unión Europea a los Estados miembros para la modernización de sus sistemas de protección social con el objetivo de llevar a término la inversión social a lo largo de la vida. Este paquete de medidas propone una guía para que los países de la Unión Europea elaboren

<sup>7</sup> Las medidas del Paquete de Inversión Social pueden encontrarse en <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>>.

sus presupuestos sociales más eficaz y eficientemente, asegurando una adecuada y sostenible protección social; reforzar las actuales y futuras capacidades de las personas y mejorar sus oportunidades para participar en la sociedad y el mercado laboral; centrarse en paquetes integrados de beneficios y servicios que ayuden a las personas a lo largo de su vida y a alcanzar resultados sociales positivos y duraderos; buscar la prevención más que la reparación, reduciendo la necesidad de beneficios; invertir en el cuidado de niños, niñas y jóvenes, para incrementar sus oportunidades de vida.

#### FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DE LA ESTRATEGIA DE LA INVERSIÓN SOCIAL

En referencia a la importancia de los servicios sociales en la maximización de la participación en la fuerza de trabajo, es necesario destacar la obra de Esping-Andersen (2002, 2011). Desde su planteamiento del “curso de la vida” (*life course framework*), razona que la pobreza en la edad madura, por ejemplo, es usualmente el resultado de un empleo problemático, que suele estar relacionado con un insuficiente sostén educacional. Indica que si no se pueden evitar los salarios bajos ni el empleo precario, hay que intentar suavizar sus efectos a corto plazo, y sobre todo intentar que no se perpetúen, invirtiendo en capital humano.

La economía del conocimiento es considerada creadora de productividad y crecimiento económico, que requiere una fuerza laboral flexible y capacitada, que pueda adaptarse fácilmente a las cambiantes necesidades de la economía y ser motor de esos cambios. Por ello, descansa en políticas que invierten en el desarrollo de capital humano —cuidado y educación de la infancia, educación y preparación durante toda la vida— y que ayudan a hacer un uso eficiente del capital humano a través de políticas activas de empleo, formas específicas de regulación de mercado de trabajo e instituciones de protección social que promueven una seguridad flexible (Morel *et al.*, 2012: 1). La insistencia en la preparación durante toda la vida desvela el interés por anclar la definición de igualdad a la noción liberal de igualdad de oportunidades (Jenson, 2003).

Es este sentido, la actuación preventiva de los Estados supone la utilización de los recursos enfocados como inversión social, con el objeto de superar las situaciones de círculo vicioso en el que puedan verse implica-

dos los/las ciudadanos/as, en una situación cada vez más dual;<sup>8</sup> es decir, durante el ciclo de la vida, estas actuaciones en el ámbito laboral pueden servir de “seguridades activas” o “puentes sociales”, asegurando que las relaciones laborales no estandarizadas se conviertan en transiciones para trayectorias sostenibles (Vandenbroucke *et al.*, 2011). En la noción de la inversión social también es central que la sostenibilidad económica del Estado de bienestar está anclada en el número y la productividad de futuros contribuyentes.

Se pide un refuerzo en políticas públicas que preparen a los individuos, las familias y las sociedades, para que se adapten a variadas transformaciones, en vez de simplemente generar respuestas cuyo propósito sea reparar cualquier daño causado por el fallo del mercado, la mala suerte, la mala salud o las inadecuaciones políticas que prevalezcan (Morel *et al.*, 2012: 9). En palabras de Jane Jenson (2009), la intención es establecer políticas de activación, y no sólo las que traten de ofrecer un remedio cuando las situaciones problemáticas estallen, con lo cual esta activación permitiría a los individuos y las familias mantener la responsabilidad de su bienestar a través de ingresos de mercado, más que por medio de beneficios pasivos. La atención se traslada desde un gasto pasivo en protección social, a inversiones sociales que generarán una sociedad y ciudadanía activas (Vandenbroucke *et al.*, 2011).

Por otro lado, las políticas de conciliación trabajo-familia son un eje de la perspectiva de la inversión social, tanto para permitir a las madres participar en un empleo remunerado, proveyendo servicios como el cuidado de los/las niños/as, como para el desarrollo cognitivo de éstos, porque el costo social de un fracaso temprano y las tardías intervenciones a través del curso de la vida es enorme, y los abandonos escolares tempranos y el desempleo juvenil estrechan drásticamente las oportunidades de vida en los años posteriores (Morgan, 2012; Vandenbroucke *et al.*, 2011). Además, la inversión en la infancia es una manera de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Esping-Andersen, 2002).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Para la estrategia de la inversión social, tal y como subrayan Jane Jenson y Denis Saint-Martin (2003: 92), los altos índices de desigualdad, bajos salarios, empleo precario y privaciones temporales suponen un serio problema; los individuos se ven atrapados por esas circunstancias, pero también se producen comportamientos antisociales, como la criminalidad o la exclusión social.

<sup>9</sup> Sería labor del Estado transferir ingresos para compensar si los ingresos de mercado no son lo suficientemente altos para cubrir las necesidades de las familias (Jenson, 2007).

El contraste entre gasto de consumo y la inversión social puede verse resumido en el siguiente cuadro:

<i>Gasto de consumo</i>	<i>Inversión social</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas pasivas de empleo: transferencias dinerarias.</li> <li>• Asistencia social: transferencias dinerarias.</li> <li>• Salud: medidas compensatorias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas activas de empleo: formación, asesoramiento, inserción laboral.</li> <li>• Educación: especialmente la educación en la primera infancia.</li> <li>• Políticas familiares: permisos parentales, servicios familiares (cuidados diurnos universales, atención preescolar).</li> <li>• Salud: medidas preventivas.</li> </ul>

Fuente: Brettschneider, 2008.

Aunque Anton Hemerijck (2011) establece que no hay contradicción entre la protección social y la inversión social, la segunda no es sustituta de la primera; es más, una adecuada protección de ingresos mínima es una precondition para una estrategia de inversión social efectiva. De hecho, ayudar a los más vulnerables y desaventajados, asegurando que no quedan atrás, es un tema recurrente en toda la literatura de la inversión social (Perkins *et al.*, 2004).

La inclusión social también adquiere relevancia en el discurso de la inversión social. Hay cinco preconditiones para que la estrategia de la inversión social sea exitosa en este terreno (Vandenbroucke, 2011):

1. La igualdad es tanto una precondition para un Estado de bienestar de inversión social exitoso como uno de los más importantes resultados de las políticas de inversión social. Las sociedades igualitarias son más exitosas en implementar las políticas de inversión social. Pero se necesita una aproximación equilibrada entre una “estrategia de inversión” y una “estrategia de protección” como pilares complementarios de un Estado de bienestar activo. De otra manera, sería imposible darles la vuelta a círculos viciosos de desventajas intergeneracionales y volverlos círculos virtuosos de inclusión y emancipación.

2. Para que la inversión social cree círculos virtuosos de inclusión, la función de inversión debería ser igualitaria: el impacto en la infancia y la educación deberían reducir la desigualdad en la sociedad. Los servicios sociales deberían ser genuinamente capacitadores.
3. La creación de círculos viciosos de inclusión y emancipación presupone que las políticas son suficientemente ambiciosas y consistentes. Con el objetivo de reducir el número de personas viviendo en hogares sin empleo, deberían llegar a los individuos y familias que han sido expulsadas del mercado de trabajo. La perspectiva de la inversión social trae un paquete de medidas, y la implementación parcial solo traerá un éxito parcial.
4. El paradigma de la inversión social no es una opción barata y exigirá recursos adicionales. Por ello, la necesidad de austeridad presupuestaria tras la crisis económica mundial es una amenaza para la estrategia de la inversión social. Desde esta perspectiva, debería convencerse a la opinión pública de que el costo presupuestario del envejecimiento debe ser contenido con el objetivo de invertir en la juventud. Trabajar más tiempo (y reformar el mercado de trabajo) es un imperativo.
5. Debido a la escasez de recursos, la eficiencia es lo principal. Será necesario seleccionar políticas en las áreas de la protección y la inversión. Los trabajos considerados de baja capacitación seguirán siendo muy importantes en nuestras sociedades, pero todo el mundo debería aspirar y tener el derecho a estar “bien capacitado”.

En cuanto a su diferenciación ante el paradigma neoliberal, la idea de que las políticas sociales deberían ser vistas como un factor productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, representa una ruptura fundamental respecto de la visión neoliberal de política social como costo e impedimento para la economía y el crecimiento del empleo. Varios autores señalan que la perspectiva de la inversión social supone un paso fuera del paradigma neoliberal y una prometedora nueva dirección para la política social (Perkins *et al.*, 2004). Se distancia de la teoría de Estado “negativa” del neoliberalismo y ve la política pública como un proveedor fundamental para las familias y los mercados de trabajo; tiene una visión menos optimista de la eficiencia de los mercados y cree que debe haber mecanismos colectivos para la redistribución a lo

largo de la vida (Hemerijck, 2011). En general, no intenta volver a un pasado keynesiano, pero está rediseñando la ciudadanía social y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos más ampliamente (Jenson, 2009).

En el esfuerzo de identificación de los bloques sobre los que construir una nueva arquitectura social, Jane Jenson y Denis Saint-Martin (2006) creen que esto es comparable a la búsqueda del círculo virtuoso en el keynesianismo teórico, cuando el gasto social contra-cíclico se convirtió en un soporte necesario para el crecimiento de la economía. Con la emergencia de un consenso en torno a ideas comunes, puede verse de nuevo la identificación de la política social como un apoyo valioso para una economía saludable, aunque con formas de gasto y tipos de programas muy diferentes de los modelos de estímulo keynesianos.<sup>10</sup> Sin embargo, estos autores, más que de estrategia, hablan de paradigma, identificando y clasificando los esfuerzos para “rediseñar” o “recalibrar” el *welfare mix* en respuesta a los NRS, y proponen que éstos ha inducido a una convergencia hacia un paradigma al que ellos denominan LEGO™.

Jorma Sipilä (2008), a la luz de la investigación en relación con la implementación de la inversión social en 24 países, concluye que los países que invierten en educación y familia, particularmente en el cuidado infantil, mantienen una alta tasa de empleo femenino, mientras que los países que gastan mucho en la tercera edad tienen que aceptar también bajas tasas de empleo y fertilidad. Añade que el Estado de inversión social no es solamente un discurso, aunque para muchos países es más una declaración ceremoniosa que un objetivo político genuino.

En opinión de Brian Nolan (2013), si bien la noción de inversión social ha suscitado numerosos debates sobre el papel del gasto social y el futuro de los Estados de bienestar en Europa, dicha noción puede verse como estrategia y paradigma para las políticas sociales y el gasto, como una base conceptual y marco analítico, y/o como una plataforma para concitar compromiso político en un sentido tanto estrecho como amplio.

En la práctica, según el análisis de Morel y sus colaboradores (2012: 357-358), pocos países han implementado la aproximación de la inversión

<sup>10</sup> La idea de convergencia usada aquí es en gran medida comparable a la convergencia que resultó en la implantación del keynesianismo en muchos países después de 1945. Esta noción no significa la eliminación de diferencias entre los países o que las instituciones y políticas están mimetizando las desarrolladas en otros lugares. Más bien se usa para denotar que hay un movimiento hacia una nueva configuración alrededor de los NRS, comparable en general a la de los Estados de bienestar keynesianos en las décadas posteriores a 1945 (Jenson y Saint-Martin, 2006: 433).

social. Los países de la Europa continental, en su mayoría, siguen los tradicionales “sistemas de bienestar compensatorios”, con pocos intentos de asumir el giro hacia la inversión social, incluso si varios países (Francia, Bélgica, y cada vez más Alemania y Holanda) muestran algunas orientaciones hacia la inversión social en el ámbito de las políticas de familia. Los países nórdicos tienen un perfil más marcado de inversión social y han demostrado éxitos en esta aproximación para combinar objetivos sociales y económicos.

En otro análisis, Linda A. White (2012) indica que si bien los Estados de bienestar liberales se adhieren cada vez más a la retórica de la inversión social centrada en el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la activación laboral, sus políticas y programas exhiben tal variedad de objetivos, instrumentos y ajustes relacionados con la familia, el empleo de las madres y la infancia, que es difícil definirlos como una nueva aproximación de las políticas que puedan ser indicativas de un paradigma de inversión social. En su lugar, los Estados de bienestar liberales parecen estar haciéndose cada vez más liberales en términos de confianza en el mercado para lograr los objetivos de inversión social.

Por otro lado, también hay quien argumenta (Pintelon *et al.*, 2013) que un creciente énfasis en la responsabilidad individual puede tanto promover como impedir el acceso al gasto social para beneficiarios tradicionales. Además, centrarse en los servicios y los beneficios relacionados con el empleo puede minar el funcionamiento redistributivo del Estado de bienestar, con lo que se generaría el “efecto Mateo”. Por añadidura, un desequilibrado énfasis en la responsabilidad individual puede desarrollar nuevas formas de marginalización y abrir la puerta a las restricciones de derechos a los tradicionales beneficiarios de los recursos de bienestar (Cantillon y Van Lancker, 2012).

Otra de las dificultades para la implementación de esta estrategia es el factor de que si las pensiones, la salud y la educación pública son suministradas en un alto nivel, los gobiernos logran la legitimidad fácilmente, pero en las sociedades postindustriales los gobiernos tendrían dificultades para justificar estos servicios de inversión social dirigidos a las minorías (Taylor-Gooby, 2004). Otras preocupaciones que suscita la estrategia de la inversión social (Perkins *et al.*, 2004):

- El escaso hincapié en la creación de empleo.
- El compromiso con el contexto macroeconómico neoliberal.
- La defensa del mercado como principio conformador central.



- El compromiso con no incrementar el gasto social, confiar en que se mejorará la eficiencia de dicho gasto.
- La ambigüedad acerca del Estado como proveedor de recursos.
- No atender a la sostenibilidad medioambiental.

Además, tal y como recuerdan Patrick Diamond y Roger Liddle (2012: 287), los resultados positivos de la estrategia sólo podrán verse a largo plazo. Más que cambios institucionales para el futuro, hoy se ponen en marcha políticas para hacer frente a la crisis, y no hay sitio para cambios institucionales profundos cuando ésta ha ahondado antiguos riesgos.

## CONCLUSIONES

Las características de la sociedad postindustrial obligan a reconsiderar el diseño de los Estados de bienestar. Los NRS, que engloban diferentes problemas a los que las personas tendrán que hacer frente a lo largo de la vida, pueden suponer ahondar en la polarización de la sociedad o que parte de la sociedad caiga en la pobreza. La dinámica de competitividad económica del sistema de acumulación del capitalismo globalizado impone las reglas del juego.

La estrategia de la inversión social provee una perspectiva desde la cual, a través de mayor responsabilización individual y activación por parte del Estado para adaptarse a las reglas del mercado de trabajo, cada vez más precarizado, se pretende conseguir un círculo virtuoso de inclusión, que asegure la sostenibilidad presente y futura del Estado de bienestar. El lema más repetido es “preparar” antes que “reparar”, es decir, invertir en preparación, en igualdad de oportunidades, con el objetivo de que el Estado tenga mayor margen de maniobra para dedicar recursos que sirvan de puente para que las personas puedan tener una trayectoria estable en el mercado de trabajo y no supongan un gasto cuando sean vulnerables.

Sin embargo, si bien son poderosas las instituciones que la promueven, la ambigüedad de sus propuestas, la “dependencia de la trayectoria” de los diferentes tipos de Estado de bienestar, así como la dificultad de efectuar muchas de sus medidas en un contexto de crisis económica, en el que es apremiante la necesidad de muchos colectivos en grave situación de exclusión social, a los que se necesita destinar recursos que desde esta perspectiva deberían destinarse a inversión para el futuro, son factores

que causan que la estrategia de la inversión adquiera una dimensión teórica difícil de implementar.

## BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Ulrich (1999). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- BELL, Daniel (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- BODE, Ingo (2009). "On the road to welfare markets: Institutional, organizational and cultural dynamics of a new European welfare state settlement". En *The Welfare State in Post-Industrial society*, editado por Jason L. Powell y Jon Hendricks, 161-176. Nueva York: Springer.
- BONOLI, Giuliano (2006). "New social risks and the politics of post-industrial social policies". En *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, editado por Klaus Armingeon y Giuliano Bonoli. Londres: Routledge.
- BONOLI, Giuliano (2007). "Time matters. Postindustrialization, New Social Risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies". *Comparative Political Studies* 40 (5): 495-520.
- BRETTSCHEIDER, Antonio (2008). "On the way to social investment? The normative recalibration of the German welfare state". *German Policy Studies* 4 (2): 19-66.
- CANTILLON, Bea, y Wim van Lancker (2012). "Solidarity and reciprocity in the social investment state: What can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy?". *Journal of Social Policy* 41 (4): 657-675.
- CERNY, Philip G. (1997). "Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization". *Government and Opposition* 32 (2): 251-274.
- CERNY, Philip G. (2000). "Restructuring the political arena: globalization and the paradoxes of the competition state". En *Globalization and*

- its Critics. Perspectives from Political Economy*, editado por Randall D. Germain, 117-138. Londres: Palgrave MacMillan.
- DEHESA, Guillermo de la (2000). *Comprender la globalización*. Madrid: Alianza Editorial.
- DIAMOND, Patrick, y Roger Liddle (2012). "Altershock: the post-crisis social investment welfare state in Europe". En *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, editado por Natalie Morel, Bruno Palier y Joakim Palme. Bristol: The Policy Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (2002). "Towards the good society, once again?" En *Why We Need a New Welfare State*, editado por Gösta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles. Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (2011). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- GIDDENS, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- GILBERT, Neil (2002). *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- HARVEY, David (2009). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HELD, David (2000). "¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política". *Claves de Razón Práctica* 99: 4-11.
- HEMERIJCK, Anton (2011). "Social investment is in jeopardy". En *Social Progress in the 21<sup>st</sup> Century*, de varios autores, 24-29. Londres: Policy Network/Wiardi Beckman Stichting/Foundation for European Progressive Studies.
- HUBER, Evelyne, y John D. Stephens (2006). "Combating old and new social risks". En *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, editado por Klaus Armingeon y Giuliano Bonoli. Londres: Routledge.
- JENSON, Jane (2003). "Converging, diverging of shifting? Social architecture in a era of change" [en línea]. *2003 Annual Meeting of the Canadian Political Science*. Disponible en <<http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/ConvergingDivergingOrShifting.pdf>>.

- JENSON, Jane (2007). "Redesigning citizenship regimes after neoliberalism. Ideas about social investment" [en línea]. Canada Research Chair in Citizenship and Governance. Disponible en <<http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Jenson%20RC19%2007.pdf>>.
- JENSON, Jane (2009). "Redesigning citizenship regimes after neoliberalism. Moving towards social investment". En *What Future for Social Investment?*, editado por Nathalie Morel, Bruno Palier y Joakim Palme. Estocolmo: Institute for Futures Studies.
- JENSON, Jane, y Denis Saint-Martin (2003). "New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state". *Canadian Journal of Sociology* 28 (1): 77-99.
- JENSON, Jane y Denis Saint-Martin (2006). "Building blocks for a new social architectures: The LEGO™ paradigm of an active society". *Policy & Politics* 34 (3): 429-451.
- JESSOP, Robert (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- MIDGLEY, James (2001). "Growth, redistribution, and welfare: Toward social investment". En *The Global Third Way Debate*. editado por Anthony Giddens, 157-171. Cambridge: Polity Press.
- MOREL, Nathalie, Bruno Palier y Joakim Palme (2012). "Beyond the welfare state as we knew it?". En *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, editado por Nathalie Morel, Bruno Palier y Joakim Palme, 1-30. Bristol: Polity Press.
- MORENO, Luis (2012). *La Europa asocial. ¿Caminamos hacia un individualismo posesivo?* Barcelona: Península.
- MORGAN, Kimberly J. (2012). "Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why?". En *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, editado por Nathalie Morel, Bruno Palier y Joakim Palme, 153-179. Bristol: Polity Press.
- NOLAN, Brian (2013). "What use is social investment?". *Journal of European Social Policy* 23 (5): 459-468.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2003). *La formación de patrimonio y el escape de la pobreza: un*

*nuevo debate sobre la política del bienestar social* [en línea]. Disponible en <<http://www.oecd.org/cfe/leed/34925953.pdf>>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2006). *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care* [en línea]. Disponible en <<http://www.oecd.org/newsroom/37425999.pdf>>.

PERKINS, Daniel, Lucy Nelms y Paul Smyth (2004). “Beyond neo-liberalism: the social investment state?”. *Social Policy Working Paper 3*. Melbourne: University of Melbourne-Centre for Public Policy.

PINTELON, Olivier, Bea Cantillon, Karel van den Bosch y Christopher T. Whelan (2013). “The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies”. *Journal of European Social Policy* 23 (1): 52-67.

POWELL, Jason L., y Jon Hendricks (2009). “The welfare state in post-industrial society: The lay of the land”. En *The Welfare State in Post-Industrial Society*, editado por Jason L. Powell y Jon Hendricks, 3-18. Nueva York: Springer.

ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.

SIPILÄ, Jorma (2008). “Social investment state: something real or just a discourse?” [en línea]. Disponible en <[http://recwowe.vitamib.com/publications-1/papers/wp04/ploneexfile.2008-06-04.6491796649/attachment\\_download/file](http://recwowe.vitamib.com/publications-1/papers/wp04/ploneexfile.2008-06-04.6491796649/attachment_download/file)>.

STANDING, Guy (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Pasado & Presente.

STANDING, Guy (2014a). *A Precariat Charter. From Denizens to Citizens*. Londres: Bloomsbury.

STANDING, Guy (2014b). “Por qué el precariado no es un ‘concepto espurio’”. *Sociología del Trabajo* 82: 7-15.

SWANK, Duane (2005). “Globalisation, domestic politics and welfare state retrenchment in capitalist democracies”. *Social Policy & Society* 4 (2): 183-195.

TAYLOR-GOOPY, Peter (2004). “New risks and social change”. En *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, editado por Peter Taylor-Gooby. Oxford: Oxford University Press.

- VANDENBROUCKE, Frank (2011). "The politics of progress and an EU social investment pact". En *Social Progress in the 21<sup>st</sup> Century*, de varios autores, 34-38. Londres: Policy Network/Wiardi Beckman Stichting/Foundation for European Progressive Studies.
- VANDENBROUCKE, Frank, Anton Hemerijck y Bruno Palier (2011). "The EU needs a social investment pact" [en línea]. *Observatoire Social Européen Paper Series 5*. Disponible en <[http://www.ose.be/files/OpinionPaper5\\_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier\\_2011.pdf](http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf)>.
- VANDECASTEELE, Leen (2010). "Poverty trajectories after risky life course events in different European welfare regimes". *European Societies* 12 (2): 257-278.
- WHELAN, Christopher T., y Bertrand Maitre (2008). "'New' and 'old' social risks: Life cycle and social class perspectives on social exclusion in Ireland". *Economic and Social Review* 39 (2): 131-156.
- WHITE, Linda A. (2012). "Must we all be paradigmatic? Social investment policies and liberal welfare states". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 45 (3): 657-683.

Recibido: 26 de febrero de 2014

Aceptado: 11 de abril de 2015