

Protección social y crecimiento económico: la inversión social como paradigma emergente de la política social en la Unión Europea

Por Ana M. Guillén¹ y David Luque Balbona²

Abstract

La inversión social ha emergido como paradigma dominante para orientar la reforma de la política social en Europa. La nueva lógica de bienestar que propone la estrategia de la inversión social es la de "preparar" en lugar de "reparar", fortalecer las capacidades de las personas para facilitar su integración social a través de la participación en el mercado de trabajo. Como la propia palabra inversión sugiere, se trata de una estrategia orientada al medio y largo plazo que busca retornos futuros del gasto actual en políticas sociales. No obstante, tras su discurso subyacen importantes lagunas en la protección de los colectivos más desfavorecidos.

Frases a destacar

... la nueva lógica de bienestar que sostiene el paradigma de la inversión social es la de "preparar" en lugar de "reparar".

... al centrarse en los retornos futuros, el diseño de las nuevas políticas da muy poco peso a los "pobres de hoy".

... la inversión social -invertir en las personas para fortalecer sus capacidades y favorecer su participación en el mercado de trabajo como principal mecanismo de bienestar- se configura como principal paradigma orientador de la reforma de los (viejos) estados de bienestar europeos

Texto

Si bien el lanzamiento del *Paquete de inversión social para el crecimiento y la cohesión social* por parte de la Comisión Europea en 2013 supuso la institucionalización del término, la idea de la inversión social no es tan reciente. Basada en el trabajo pionero de la Presidencia holandesa de la Unión Europea en 1997, destacando el papel de la política social como factor productivo, la lógica de la inversión social ya formaba parte de la Agenda de Lisboa, lanzada en el año 2000, con el objetivo de convertir a la Unión Europea en la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento, capaz de conseguir un crecimiento sostenible, más y mejores empleos y mayor cohesión social³.

Para algunos autores, el paquete de inversión social se lanzó como una narrativa positiva en un contexto marcado por la austeridad y en el que la confianza ciudadana hacia la Unión Europea caía rápidamente. Su lanzamiento representó un intento de cambiar la agenda política en Europa, alejándose del discurso de la austeridad⁴. Así, en términos políticos, la estrategia de inversión social se presenta como un paradigma alternativo al keynesianismo (expansivo) de la época dorada del capitalismo del bienestar y al neoliberalismo (restrictivo) de los años ochenta.

¹ Doctora en Sociología. Catedrática del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo (España).

² Doctor en Sociología. Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo (España).

³ Hemerijck, A. (2015). "The quiet paradigm revolution of social investment", *Social Policy*, 22(2), 242-256.

⁴ Kvist, J. (2013). "The post-crisis European social model: developing or dismantling social investments?", *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1), 91-107.

En el debate académico, la noción de inversión social fue propuesta inicialmente por Giddens⁵ y Esping-Andersen⁶ en busca de estrategias para contrarrestar los nuevos riesgos sociales surgidos del postindustrialismo; pero con un matiz importante entre ambas versiones. En la Tercera Vía de Giddens el nuevo Estado de inversión social vendría a sustituir al Estado de bienestar tradicional, para Esping-Andersen a complementarlo.

De forma muy concisa, la nueva lógica de bienestar que sostiene el paradigma de la inversión social es la de "preparar" en lugar de "reparar". La idea central que subyace en esta perspectiva es que la política social no debe centrarse más en proteger pasivamente a las personas de los riesgos del mercado a través de transferencias monetarias sino que debe preparar o empoderar a las personas para maximizar su integración en el mercado⁷. Así, el centro de gravedad de la política social se desplaza hacia la maximización de la empleabilidad y del empleo.

La noción de inversión social va más allá del reforzamiento del giro activador registrado en la política social europea en las últimas dos décadas, remarcando, con el propio término de inversión, los retornos futuros que generan los cuidados tempranos de los menores y la formación. Por tanto, la inversión social es un enfoque político orientado al largo plazo, lo que dificulta el proceso de elaboración política al darse un desfase temporal entre implantación y retornos⁸. Algunos autores advierten que, al centrarse en los retornos futuros, el diseño de las nuevas políticas da muy poco peso a los "pobres de hoy".

Desde una perspectiva amplia, se pueden diferenciar tres funciones de bienestar interdependientes y complementarias de la política de inversión social: (i) aliviar el "flujo" de las transiciones del mercado de trabajo y el ciclo de vida; (ii) elevar la calidad del "stock" de capital humano; y (iii) mantener redes de seguridad de ingresos mínimos como protección social y "amortiguadores" de estabilización económica⁹. La función de flujo está dirigida a hacer un uso y asignación más eficiente de los recursos laborales a lo largo de la vida para lograr altos niveles de participación en el mercado laboral. La función stock tiene como objetivo mantener y mejorar el capital humano para fomentar la productividad futura. Por último, el fin de la función amortiguador es proporcionar una protección social adecuada. No obstante, esta última función es frecuentemente ignorada. Para el adecuado desarrollo de la inversión social, las tres funciones deben ser integradas. Una adecuada protección de ingresos mínimos es una condición previa crítica para una estrategia de inversión social efectiva¹⁰.

Sobre los efectos distributivos de la transformación del Estado de bienestar tradicional en el nuevo Estado de inversión social, son varios los autores que señalan su limitado potencial para proporcionar una mayor cohesión social y reducir la pobreza. Así, durante los años de la Estrategia de Lisboa, a pesar del incremento del gasto en políticas de inversión social y el aumento del empleo, las tasas de pobreza se mantuvieron constantes e incluso aumentaron en algunos países europeos.

⁵ Giddens, A. (1998). *The Third Way: the renewal of social democracy*, Cambridge, University Press.

⁶ Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, Oxford University Press.

⁷ Cantillon, B. y Van Lancker, W. (2013). "Three shortcomings of the social investment perspective", *Social Policy & Society*, 12(4), 553-564.

⁸ Ferrera, M. (2017) "Accelerator and brake? The EU and the difficult politics of social investment", en A. Hemerijck (ed.) *The Uses of Social Investment*. Oxford Scholarship Online. DOI:10.1093/oso/9780198790488.003.0030

⁹ Hemerijck, A. (2014). Social investment «stocks», «flows» and «buffers». *Social Policies*, 1(1), 9-26.

¹⁰ Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. y Palier, B. (2011), "The EU Needs a Social Investment Pact", OSE Paper Series, Opinion paper No. 5.

Tras esta "paradoja" del Estado de inversión social, incremento del empleo y del ingreso medio sin reducción de la pobreza, se encuentra la hipótesis de la "competencia por los recursos" entre los distintos programas sociales. Según esta hipótesis, en una época de permanente austeridad, el acento puesto en las nuevas políticas de inversión social traspasó parte de los recursos disponibles desde los (viejos) programas de protección pasiva, que son relativamente más redistributivos, hacia los (nuevos) programas de inversión activa que son relativamente menos redistributivos¹¹. Existen buenas razones para suponer que estas nuevas políticas sociales, más que las tradicionales transferencias monetarias, tienden a fluir hacia los grupos de mayores ingresos. Por un lado, están relacionados con el trabajo y, por lo tanto, están fuertemente relacionados con los ingresos y, por otro lado, porque hacen que los estados de bienestar estén más orientados al servicio, y los servicios se consideran menos redistributivos que las transferencias en efectivo.

De esta forma, se pueden destacar tres fallos de la perspectiva de la inversión social para conseguir un progreso social integrador¹². En primer lugar, la piedra angular de la inversión social, lograr la integración social a través del empleo, plantea un gran obstáculo para aquellas personas que no pueden participar en el mercado de trabajo, como es el caso de parte del colectivo de personas con discapacidad, los enfermos de larga duración o las personas que requieran cuidados continuos. En segundo lugar, en la perspectiva de la inversión social las personas son cada vez más responsables de su bienestar. Los individuos son orientados hacia el "comportamiento adecuado" aumentando la condicionalidad de algunas prestaciones sociales, sobre todo en el ámbito del mercado de trabajo y de la asistencia social. De esta forma, el despliegue de políticas disciplinarias guiadas por la noción de responsabilidad individual, sin poder separar genuinamente la elección de la circunstancia, conlleva el peligro de reforzar las desigualdades existentes. Por último, en tercer lugar, está el "efecto Mateo"¹³ que se da en algunas de las políticas estrella de la inversión social. Esto es, cuando las políticas se insertan en una lógica subyacente de empleo (anterior), entonces la inversión del gobierno beneficia a los que ya están en mejores condiciones. En el caso particular de las políticas de cuidado de menores, la idea central de su desarrollo es que los servicios de cuidados no solo ayudarán conseguir la integración social (principalmente de las madres) a través del empleo, sino que también fomenta el capital humano de los niños. El problema surge cuando se evidencia que los hijos de familias de altos ingresos están sobrerrepresentados en estos programas. La demanda de estos servicios es más alta en los hogares de doble ingreso dado la lógica de empleo que subyace a estas políticas. Así, los principales beneficiarios son los niños que crecen en familias con mejores perspectivas de futuro.

En definitiva, la inversión social -invertir en las personas para fortalecer sus capacidades y favorecer su participación en el mercado de trabajo como principal mecanismo de bienestar- se configura como principal paradigma orientador de la reforma de los (viejos) estados de bienestar europeos para adaptarlo al nuevo contexto de la globalización. No obstante, debido a su orientación al mercado, tras su discurso subyacen importantes deficiencias en la protección social de los colectivos más desfavorecidos.

¹¹ Cantillon, B. (2011). "The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era", *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.

¹² Cantillon, B. y Van Lancker, W. (2013). "Three shortcomings of the social investment perspective", *Social Policy & Society*, 12(4), 553-564.

¹³ El efecto Mateo hace referencia a la cita bíblica del capítulo 13, versículo 12 del evangelio de San Mateo: "al que tiene se le dará y tendrá en abundancia; pero al que no tiene incluso lo que tiene se le quitará".