

La estrategia de la inversión social como nuevo paradigma

Amaia Inza

Universidad del País Vasco

Resumen

La necesidad de reestructuración de las políticas sociales, coartadas por la idea que trae aparejada la globalización de que obstruyen la competitividad, ha llevado a considerarlas desde la perspectiva de la inversión y no sólo como gasto, es decir, como factor positivo que puede ayudar al proyecto de acumulación imperante en la actualidad.

En un contexto de constante adaptación, la estrategia de la inversión social, ya planteada años atrás por Giddens, reserva al Estado una labor proactiva, capacitadora y preventiva con el objetivo de que no tenga que actuar solamente de manera reparadora. Es necesario que consiga hacer frente a las tensiones actuales derivadas de la globalización y la propia sociedad post-industrial, subrayando el potencial productivo de la política social. Se pretende así ir un paso más allá del paradigma neoliberal.

Esta comunicación repasará las principales y más recientes aportaciones hechas sobre la estrategia de la inversión social, así como las implicaciones de esta perspectiva para las políticas sociales en general, su punto de vista sobre la inclusión social y su postura ante un nuevo equilibrio entre las responsabilidades del Estado y del individuo.

Palabras clave

Inversión social, Globalización, Sociedad Post-Industrial, Política Social, Paradigma

Introducción

La estrategia de la inversión social se enmarca en un contexto de necesidad de replantear los términos en los que se desarrolla el Estado de bienestar, para dar respuesta a la tendencia a la reducción de su extensión, así como de legitimarlo ante las nuevas circunstancias. Lejos de suponer un modelo de preeminencia parejo al keynesianismo, busca una alternativa más enfocada a la justicia social en el camino de la búsqueda de la competitividad.

En cuanto a la direccionalidad de las políticas de inversión social, Midgley (2001) subraya la utilidad de esta estrategia para legitimar el Estado social y contener la reducción del Estado: integrando las necesidades sociales y económicas, la inversión social busca programas sociales que mejoren el desarrollo económico. Esto último enfocado para superar aquellas críticas que sugieren que el gasto social redistributivo tiene una influencia inhibidora en el desarrollo económico. Se trata de que la reforma pueda hacer frente a los nuevos riesgos de la sociedad contemporánea, para hacer sostenibles los sistemas de bienestar y hacerlos 'productivos' en el sentido de que deberían promover y apoyar el empleo y el crecimiento económico.

Central a la modernización de los sistemas de bienestar es la idea de que la política social debería ayudar a preparar a la población a prevenir ciertos riesgos sociales y económicos asociados a las condiciones de empleo cambiantes y los modelos de familia, y minimizar la transmisión de pobreza intergeneracional, más que para ‘reparar’ a través de esquemas de mantenimiento de ingresos pasivos después de que el riesgo haya ocurrido (Morel, Palier y Palme, 2012: 9).

Tal y como explica Hemerijck (2011), la razón fundamental por la que los Estados de bienestar deben ser hoy ‘activos’ y proveer servicios sociales capacitadores es debido a la cambiante lógica aseguradora tras los años 80. Cuando el riesgo de desempleo industrial era aún cíclico, tenía sentido administrar seguros colectivos durante periodos determinados. Pero cuando el desempleo se convierte en estructural, causado por giros radicales en la demanda y la oferta de empleo, una competición internacional intensificada, cambio tecnológico, la feminización de la fuerza laboral, las transformaciones en la familia, y las preferencias sociales y económicas para una relaciones de empleo más flexibles, el tradicional seguro por desempleo ya no funciona como una reserva de ingresos amortiguadora entre empleos. Por otro lado, estos deben ser complementados con servicios públicos capacitadores, adaptados a necesidades sociales particulares causadas por contingencias en el curso de la vida. Ya que es difícil asegurar los nuevos riesgos sociales privadamente y/o colectivamente, y como los servicios sociales capacitadores no son suministrados por mercados privados, se vuelve en algo obligatorio para las políticas públicas proveer de una protección efectiva contra los nuevos riesgos sociales.

Este trabajo repasará las principales aportaciones en referencia a la inversión social y tratará de ofrecer criterios para calibrar su pertinencia.

Antecedentes de la estrategia de la inversión social

Midgley sugiere que la inversión social es otro nombre para la aproximación del ‘desarrollo social’ (o aproximación productivista) que emergió a finales de los 60 (Midgley, 2001). Fuentes de inspiración de este punto de vista pueden encontrarse en los trabajos de economistas como Gary Becker y James Heckman con su trabajo sobre capital social, y Amartya Sen con su teoría de las capacidades. Una reelaboración del Estado de bienestar desde la estrategia de la inversión social fue abordada por académicos social-demócratas como Esping-Andersen o Frank Vandembroucke, así como intelectuales de la Tercera Vía como Giddens.

Concretamente, la perspectiva de la inversión social está muy vinculada a la reflexión llevada a cabo por Anthony Giddens (1999). Este autor defiende que los socialdemócratas han de variar la relación entre riesgo y seguridad existente en el Estado de bienestar, para construir una sociedad de “tomadores de riesgo responsables” en las esferas del gobierno, los negocios y el mercado de trabajo. La razón es que el Estado de bienestar no está preparado para cubrir riesgos novedosos como los referentes al cambio tecnológico, la exclusión social o la creciente proporción de hogares monoparentales. Estos desajustes son

de dos clases: cuando los riesgos cubiertos no se adecuan a las necesidades y cuando se protege a grupos equivocados. Por otro lado, la reforma del bienestar debería reconocer ciertos argumentos sobre el riesgo: la gestión eficaz del riesgo (individual o colectivo) no sólo significa proteger contra ellos; significa también aprovechar su lado positivo o energético y suministrar recursos para afrontarlos. Incide también en que el cultivo del potencial humano debería reemplazar en cuanto fuera posible a la redistribución 'tras los hechos'.

Siguiendo con la teorización de Giddens, en una sociedad en la que el trabajo sigue siendo esencial para la autoestima y el nivel de vida, el acceso al trabajo es un ámbito principal de oportunidades. La educación es otro, y lo sería incluso aunque no fuera tan importante para las posibilidades de empleo, para las que es determinante. Los gobiernos han de impulsar la educación durante toda la vida, desarrollando programas educativos que comiencen en los primeros años de un individuo y continúen incluso a una edad madura. En lugar de descansar en prestaciones incondicionadas, las políticas deberían orientarse a estimular el ahorro, el uso de recursos educativos y otras oportunidades de inversión personal. El principio guía es la inversión en capital humano allí donde sea posible, más que la provisión directa de sustento económico personal.

La perspectiva de la inversión social fue difundida por la UE mediante la presidencia alemana de la UE en 1997 y también posteriormente mediante el Tratado de Lisboa de 2000, volvieron a lanzar la idea de las complementariedades positivas entre la equidad y la eficiencia en una sociedad basada en el conocimiento invirtiendo en la gente y desarrollando un Estado de bienestar activo y dinámico. Bajo la presidencia portuguesa de la UE se dibujó la agenda de ambiciones sociales y económicas, implicando a la unión para convertirse en la más competitiva y dinámica economía basada en el conocimiento del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social. La llamada Estrategia de Lisboa fue fuertemente influenciada por el paradigma de la inversión social, aunque la traducción del concepto en políticas haya sido ambigua. Junto con el objetivo de incrementar las tasas de empleo en Europa, la Agenda de Lisboa puso el capital humano, la investigación, la innovación y el desarrollo explícitamente en el centro de la política económica y social europea. Esto ensanchó la noción de política social como factor productivo más allá de su énfasis tradicional en la protección social, extendiéndolo a la promoción social mejorando la calidad de la educación y la preparación.

También mediante la OCDE mediante al informe 'Beyond 2000: The new social policy agenda', confió en las sinergias mutuas entre el crecimiento, el empleo y la inclusión social y en que la política social puede ser potencialmente un factor productivo. Los principales elementos que han dado forma a la perspectiva y las prácticas de la inversión social la última década se pueden encontrar en los documentos de la OCDE (2003,2006). Estas son sus certezas: la buena política social requiere una orientación de futuro; los buenos beneficios económicos dependen en una buena política social, porque las desigualdades sociales pueden minar la innovación económica; la política social depende menos en cuánto se gasta sino dónde se hacen las inversiones; la prudencia fiscal es un valor en sí misma; las inversiones son necesarias tanto en la inclusión social como en capital humano con el objetivo de asegurar que la flexibilidad y la innovación son maximizadas; la gobernanza importa, ex-

presada en participación público-privada y una mejora de las administraciones públicas.

La importancia del capital humano en la inversión social

En la literatura sobre inversión social se destaca la necesidad de responder a un contexto social y económico en cambio. A la economía del conocimiento globalizada que exige una fuerza laboral preparada y flexible, se le unen los nuevos riesgos sociales derivados de la población envejecida, nuevas tecnologías, una competición internacional intensificada, cambios en la estructura de la familia y los roles de género etc. Estos elementos tensionan los Estados de bienestar diseñados para encarar desafíos de una era previa. En opinión de Esping-Andersen (2002) la transformación tecnológica y el dominio del sector servicios provocan grandes cambios en la estructura de riesgo social, creando una nueva gama de perdedores y ganadores en la sociedad. Los requisitos básicos para una vida buena y segura están creciendo y cambiando al mismo tiempo. Aquellos con preparación o recursos culturales y sociales insuficientes pueden caer fácilmente en una vida marcada por la baja remuneración, desempleo o el empleo precario. La economía de servicio es potencialmente dual, a favor siempre de empleos profesionales y cualificados.

Estos nuevos riesgos a los que la gente tiene que hacer frente en el curso de su vida son resultado de los cambios económicos y sociales asociados a la transición a la sociedad post-industrial. En opinión de Taylor-Gooby (2004) cuatro procesos son importantes: la entrada de las mujeres al empleo remunerado, mientras la proporción de hombres económicamente activos está cayendo; el incremento de la tercera edad tiene implicaciones para la protección social y para el costo del Estado de bienestar tradicional en pensiones y servicios de salud; el cambio en el mercado de trabajo (reducción de la proporción de trabajos manuales sin cualificación en la industria, la intensidad y crecimiento de la competición entre países) ha tensado la relación entre la educación y el empleo, lo cual afecta al riesgo de exclusión social entre aquellos con una pobre educación; la expansión de los servicios privados resultante de los intentos por reducir el gasto del estado para hacer frente a las presiones del viejo Estado de bienestar.

Debido a estos cambios, puede deducirse que hay grupos vulnerables que pueden experimentar nuevas necesidades en tres áreas:

- En relación a los cambios en la familia y el rol de género: en cuanto al equilibrio entre el empleo remunerado y las responsabilidades de familia, cuidado de familiares de edad avanzada o no tener apoyo familiar.

- En relación a los cambios en el mercado de trabajo: no tener la preparación necesaria para lograr un empleo seguro y adecuadamente pagado, poseer habilidades obsoletas o no poder actualizarlas.

- En relación al cambio en el Estado de bienestar: usar provisión privada que sustituya una pensión insegura o inadecuada o servicios insatisfactorios (Taylor-Gooby, 2004).

Como contrapartida, Esping-Andersen (2002) argumenta que este destino no está marcado de antemano. Esta dualidad del empleo post-industrial no tiene por qué coagularse en un abismo de clase post-industrial si nuestra sociedad puede extender las garantías contra el atrapamiento para toda la vida. Y esto implica un sistema que asegure fuertes oportunidades de movilidad. Según este autor, el elemento central en la redefinición del bienestar no es que en un determinado momento una serie de gente esté en condiciones precarias, sino cuántas es probable que permanezcan persistentemente en precario. La sociedad probablemente no será capaz de prevenir que cierta gente, durante algún periodo de sus vidas, pueda encontrar problemas, pero afirma que, por ejemplo, los trabajos precarios podrían jugar un papel positivo como puerta de entrada al mercado de trabajo para jóvenes o inmigrantes recién llegados. El desafío que debemos encarar es que esto sea permanente, que atrape a los ciudadanos en una exclusión de oportunidades inferiores de una manera en que todas sus oportunidades de vida puedan verse afectadas (Esping-Andersen, 2002).

Morel, Palier y Palme, (2012) subrayan que la perspectiva de la inversión social se basa en la economía del conocimiento. En esta nueva economía, el conocimiento es considerado el creador de productividad y crecimiento económico. Descansa en una fuerza laboral flexible y capacitada, que puede adaptarse fácilmente a las constantemente cambiantes necesidades de la economía pero también ser el motor de esos cambios. Crucial para esta nueva aproximación es la idea de que las políticas sociales deberían ser vistas como un factor productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo. La aproximación de la inversión social 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), mientras se fomenta una mayor inclusión social (facilitando el acceso al mercado de trabajo que han sido tradicionalmente excluidos).

Paralelamente, no hay que olvidar que, frente a las políticas de workfare puestas en marcha con anterioridad, los autores que proclaman un Estado de bienestar activador, capacitador y cooperativo destacan los aspectos preventivos y emancipatorios de las políticas del Estado de bienestar (Dingledey, 2005). Según las conclusiones de este autor, datos empíricos confirman que todos los países implementan una mezcla de elementos de workfare y capacitadores, aunque con matices debido a sus diferentes circunstancias históricas de política social. Las características generales de transformación de políticas están transformando las formas de gobernanza. Esto incluye una influencia creciente del Estado en la vida del individuo, así como un aumento de las sanciones y la coerción.

Inversión social como distanciamiento del neoliberalismo

La noción de paradigma de políticas incluye ideas sobre los objetivos de las políticas, la identificación de elementos que pueden ser problemáticos en relación a esos objetivos, la explicación de por qué los problemas aparecen, las soluciones a los problemas identificados y las definiciones del papel apropiado del gobierno y de otros actores (Hall,

1993: 279).

Tal vez el principio unificador fundamental del edificio de la inversión social descansa sobre su teoría de Estado. Se distancian ellos mismos de la teoría de Estado 'negativa' del neoliberalismo, ya que los defensores de la inversión social ven la política pública como un proveedor fundamental para las familias y los mercados de trabajo. Tienen una visión menos optimista de la eficiencia de los mercados y creen necesarios mecanismos colectivos para la redistribución a lo largo de la vida (Hemerijck, 2011).

La convergencia alrededor de tres ideas da paso a hablar de un cambio hacia un paradigma LEGOTM en opinión de Jenson y Saint-Martin (2006: 435): aprender durante el curso de la vida, una orientación hacia el futuro y los beneficios colectivos de una sociedad activa. Sin embargo, estos autores reconocen que hay divergencias en la manera en que el paradigma es implementado. 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. Para las políticas sensibles al desafío de los nuevos riesgos sociales, la seguridad de los individuos ya no supone tener protección frente al mercado. La seguridad ahora significa tener la capacidad de hacer frente a los desafíos y adaptarse a través de aprendizaje durante toda la vida y adquirir nuevas capacidades o actualizar las viejas mediante un temprano aprendizaje en la infancia.

Según Jenson (2003), este modelo descansa sobre tres principios fundamentales:

1) La identificación de los nuevos riesgos sociales, ante los cuales el Estado debe dar protección. Sobre todo son los nuevos riesgos de la economía basada en el conocimiento. El aprendizaje a lo largo de la vida y la educación en general así como la educación en la infancia temprana son interpretadas como la ruta principal hacia la seguridad (aún entendida, como en los años del keynesianismo, como proveniente primariamente de los ingresos de mercado). Pero también hay viejas formas de protección social que no deben ser eliminadas; las pensiones son aún importantes para proteger contra la inseguridad de los ingresos en la vejez, servicios de salud etc.

2) El segundo principio cambia la definición de igualdad para anclarla más firmemente en una noción liberal de igualdad de oportunidades, y por lo tanto un enfoque en oportunidades de vida futuras. Es un modelo de 'inversión' más que de 'consumo'. Las desigualdades temporales son un problema menor que los de larga duración y que las trampas de la pobreza. Esta última, especialmente la pobreza infantil, es por tanto el problema central, porque hipoteca el futuro.

3) El modelo LEGO tiende a conceptualizar los derechos sociales en términos de garantías efectivas contra la exclusión social. El objetivo es el de evitar el riesgo de exclusión social, y en particular asegurar una sociedad activa (Jenson, 2003).

La perspectiva de la inversión social comparte con el neoliberalismo la noción de

que el gasto social debería ser orientado hacia la activación de la población para permitir a los individuos y familias mantener la responsabilidad hacia su bienestar a través de ingresos de mercado, más que a través de beneficios pasivos. Sin embargo, si bien la perspectiva de la inversión social mantiene el objetivo de la activación que el neoliberalismo instituyó, incide en la promoción de la creación de “trabajos de calidad” (Morel, Palier y Palme, 2012: 9-10). Aún así, si bien el modelo de la inversión social aún concede al libre mercado el primero y más apropiado principio organizador en la sociedad, ya no es un mercado sin domesticar el que se ve como el más eficiente (o equitativo) método para organizar la sociedad. Por el contrario, hay un reconocimiento de la necesidad de la intervención del gobierno y dirigir las fuerzas del mercado con la intención de mejorar tanto los beneficios sociales como los económicos (Perkins et al., 2004).

Por otro lado, Perkins y sus colaboradores (2004) señalan que uno de los objetivos de la inversión social es el de ofrecer una respuesta válida a las críticas neoliberales del gasto social como ruinoso y fuente de dependencia. Además, la típica igualdad de oportunidades que proclama el neoliberalismo deriva en meritocracia, con una mínima inversión del Estado y sin el objetivo de la inclusión social, con lo cual amenaza la cohesión social. La estrategia del aprendizaje durante toda la vida es el medio para aumentar la adaptabilidad y flexibilidad de la gente que asegure su participación económica continuada y facilite su inclusión social. Hay también un consenso en la estrategia de la inversión social de que su principal objetivo es el desarrollo de una sociedad activa en la cual se logre la inclusión social. Ayudar a los más vulnerables y desaventajados asegurando que no quedan detrás es un tema recurrente en toda la literatura de la inversión social.

En general, hay un cambio en los objetivos de la política social mediante la inversión social, desde la igualdad social como objetivo al logro de la inclusión social. Hay una comprensión de la pobreza como elemento auto-perpetuante. Sus razones para enfocar el gasto en los márgenes de la sociedad se encuentran en la justicia social, sin duda, pero también en el miedo de que estas poblaciones marginales sean una amenaza para la cohesión social; no solo está en juego el bienestar de los individuos, también la cohesión social (Jenson y Saint-Martin, 2006).

Morel, Palier y Palme (2012) resumen y diferencian las perspectivas de la Tercera Vía y un punto más socialdemócrata de Esping-Andersen en cuanto a la estrategia de la inversión social: 1. Hay diferencias entre lo que se considera gasto social productivo e improductivo, mientras en la Tercera Vía el gasto en prestaciones por desempleo es considerado improductivo, la perspectiva socialdemócrata lo ve como un medio de proteger el capital humano de los trabajadores adultos y prevenir el desempleo y verse atrapados en una espiral de deuda y pobreza. 2. Hay una diferente comprensión de lo que constituyen incentivos positivos y negativos, y tal vez detrás subyace una comprensión diferente de la naturaleza humana. Giddens señala que las transferencias generosas aumentan los riesgos morales y de fraude. En cambio Esping-Andersen argumenta que generosos beneficios por desempleo limitan el riesgo de caer en la pobreza y son más propicios para una rápida vuelta al empleo si son combinados con una adecuada política de activación. 3. En cuanto a los deberes y los derechos, para Giddens, en la transformación del Estado de bienestar es muy importan-

te reforzar las obligaciones de la ciudadanía social, mientras que la perspectiva socialdemócrata enfatiza los efectos productivos de los derechos de la ciudadanía social. 4. La noción de igualdad se ve de diferentes maneras. Para los socialdemócratas la igualdad es vista como un ingrediente central para la persecución de la eficiencia económica y la reducción de la desigualdad es presentada como un objetivo explícito de la estrategia de la inversión social, mientras que Giddens comparte con los pensadores neoliberales la noción de que la desigualdad es una condición necesaria para el dinamismo de la economía. Para este último, había que promover la igualdad de oportunidades para perseguir el objetivo de la justicia social. 5. Por último, difiere el papel asignado a la justicia social. En la variante socialdemócrata, se espera que la política social provea a la gente de las capacidades e incentivos necesarios para que los acompañe en las cambiantes exigencias de la economía.

En opinión de Jenson (2007) el análisis macro-económico de la perspectiva de la inversión social sigue el enfoque de oferta que instituyó el neoliberalismo, y en este contexto toma sentido discursivo la inversión social (más que gasto). Dentro del entusiasmo hacia el mercado, es natural hablar de inversiones. Los individuos y las familias son llamados a invertir en su propio capital humano para triunfar en el mercado de trabajo. También deben invertir en sus propios futuros, a través de pensiones y el futuro de sus hijos. Pero el Estado también debe compartir parte de su responsabilidad, proveyendo servicios como el cuidado de los hijos así como las transferencias de ingresos para compensar que los ingresos de mercado no son lo suficientemente altos para cubrir las necesidades de las familias. Esto último se deriva del hecho de que la perspectiva de la inversión social no rechaza la premisa de que el mercado debería ser la primera fuente de bienestar; enfatiza la importancia del empleo remunerado y otras formas de ingreso de mercado. Pero, mientras los neoliberales asumen que la participación del mercado era la solución, la perspectiva de la inversión social cree que el mercado tal vez no pueda producir empleo para todos.

Sin embargo, Hemerijck (2011) cree importante subrayar que no hay contradicción entre esfuerzos explícitos de bienestar, es decir, la protección social y la inversión social. La inversión social no es sustituta de la protección social. Una adecuada protección de ingresos mínima es una precondition para una estrategia de inversión social efectiva.

La inversión social: una estrategia enfocada hacia el futuro

En cuanto a los efectos, es necesario destacar que las políticas que se proponen pretenden enfocarse en el ciclo de la vida y en el futuro más que en la igualdad de resultados en el presente. Uno de los principales objetivos del punto de vista de la inversión social es minimizar la transferencia intergeneracional de la pobreza, y también promover la generación intergeneracional de conocimiento. Mientras las políticas se centran en promover la igualdad de oportunidades en el presente (facilitando el acceso a la educación y a la preparación para el mercado de trabajo), se espera que esto produzca beneficios en el futuro en términos de la reducción de la transferencia intergeneracional de pobreza y las desigualdades, pero también en términos de crecimiento económico y empleo. De hecho, no sólo se ven las políticas sociales y el crecimiento económico como mutuamente reforzadores, sino que de hecho la política social es vista como precondition para el crecimiento económico

(Morel, Palier y Palme, 2012: 11).

Según el análisis de Jenson (2007), en la perspectiva de la inversión social el gasto está enfocado como consumo que traerá recompensas en el futuro. Se acepta que el Estado tenga un papel significativo, sin embargo debe buscar futuros beneficios. Como en un negocio exitoso, debe incrementar el margen de beneficios. Los gastos actuales, por el contrario, deben ser limitados, si bien debe haber ciertos costes fundamentales que deben mantenerse para hacer que la empresa sea solvente, por ejemplo, proveyendo protección contra los costes de la exclusión social.

La inversión social hoy genera dividendos privados y públicos a medio-largo plazo. Análisis estadísticos muestran que las políticas de inversión social (tales como la educación y el cuidado en la primera infancia, la educación para la igualdad de oportunidades, las políticas activas de mercado de trabajo) imprimen una diferencia no solo en el incremento del nivel de empleo, sino también permitiendo el desarrollo de trabajos de calidad de alta capacitación (Nelson, 2011).

Perkins et al. (2004) expresan sus preocupaciones en cuanto al modelo de inversión social:

- falta de énfasis en la creación de empleo
- un compromiso heredado con un marco macroeconómico neoliberal
- una continuada confianza en el mercado como principio organizador central
- un compromiso con el no aumento del gasto social global, mientras confían en mejorar la eficiencia del gasto
- la ambigüedad con respecto al papel del Estado como suministrador de servicios
- falta de consideración de la sostenibilidad medioambiental

Estos autores creen que estos elementos deben ser considerados en un desarrollo más completo de la aproximación de la inversión social.

Además, hay autores que afirman (Vandenbroucke, 2011) que los promotores del paradigma de la inversión social se enfrentan con un 'trilema de activación', es decir, que a corto plazo, puede ser difícil lograr simultáneamente tres objetivos que los seguidores igualitaristas de la inversión social desearían perseguir: a) asegurar que los desempleados no son pobres; b) asegurar que los sistemas administrativos no son excesivamente intrusivos o incómodos; c) asegurar el crecimiento del empleo para reducir la dependencia hacia los beneficios. Este trilema es más difícil de solventar en tiempos de austeridad presupuestaria.

Conclusiones

Parece necesaria una reestructuración de las políticas sociales a la luz de las nuevas circunstancias en las que la ciudadanía debe lidiar con numerosos riesgos que no han sido previstos por unos Estados de bienestar que funcionan en referencia a viejas claves de cobertura de seguridad.

En este contexto, la estrategia de la inversión social ofrece la posibilidad de, dentro del marco de las exigencias impuestas por la globalización neoliberal, abrir nuevos caminos que puedan legitimar el Estado de bienestar, mediante el reforzamiento de su labor capacitadora y preventiva, intentando que se reduzca la carga que le supone el tener que actuar una vez que el problema aflora.

Puede suponer una manera de plantear proyectos de ingeniería social, de un modo en el que la justicia social pueda tener más cabida, como paradigma donde apoyar y legitimar un sistema sostenible. Podría ofrecer una alternativa al marcado carácter neoliberal de las políticas públicas, manteniendo al mismo tiempo el pulso a las exigencias de los mercados internacionales.

Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA, Employment and social affairs (2004), *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, Bruselas, Comisión Europea.

DINGLEDEY, I. (2005), "Welfare state transformation between workfare and an enabling state: a comparative analysis" en *TranState Working Papers*, nº21, 2005 En la red: <http://hdl.handle.net/10419/28271> [Consulta: 15 enero 2012].

ESPING-ANDERSEN, G. (2002), "Towards the good society, once again?", en ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, Duncan, HEMERIJCK, Anton y MYLES, John, *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press.

GIDDENS, A. (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.

HALL, P. A. (1993), "Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, vol. 25, Nº3, 275-296.

HEMERIJCK, A. (2011), "Social investment is in jeopardy". En VV.AA.(Eds.), *Social Progress in the 21st Century*, London: Policy Network, Wiardi Beckman Stichting & Foundation for European Progressive Studies. Pp. 24-29

JENSON, J. (2003). 'Converging, diverging or shifting? Social architecture in a era of change', Paper presented at the 2003 annual meeting of the Canadian Political Science [Consulta: 4 mayo 2012]. Disponible en: <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/ConvergingDivergingOrShifting.pdf>

JENSON, J. y SAINT-MARTIN, D. (2006), "Building blocks for a new social architectures: the LEGOTM paradigm of an active society", en *Policy & Politics*, vol 34, Nº3, pp. 429-451.

JENSON, J. (2007), "Redesigning citizenship regimes after neoliberalism. Ideas about social investment", en *Canada Research Chair in Citizenship and Governance*, [Consulta: 15 marzo 2012] Disponible en: <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Jenson%20RC19%2007.pdf>

MIDGLEY, J. (2001), "Growth, redistribution, and welfare: toward social investment", en *The global third way debate*, editado por Anthony Giddens, 157-171. Cambridge, Polity Press.

MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J. (2012), "Beyond the welfare state as we knew it?", en MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J., En (Eds.) *Towards a social investment welfare state Bristol*: The Polity Press. Pp. 1-30.

NELSON, S. (2011), 'Do social investment policies produce more and better jobs?', en MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J., En (Eds.) *Towards a social investment welfare state Bristol*: The Polity Press

OECD (2003), *Asset Building and the Escape from Poverty. A New Welfare Policy Debate*, Paris: OECD.

OECD (2006), *Starting Strong II*, Paris: OECD.

PERKINS, D., NELMS, L. y SMYTH, P. (2004), "Beyond neo-liberalism: the social investment state?" en *Social Policy Working Paper*, N°3.

TAYLOR-GOOBY, P. (2004), "New risks and social change. En Peter Taylor-Gooby" (Ed.). *New risks, new welfare. The transformation of the European welfare state*, Oxford: Oxford University Press.

TORFING, J. (1999), "Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state", en *Journal of European Social Policy*, vol. 9, N°1, 5- 28.

VANDENBROUCKE, F. (2011), "The politics of progress and an EU Social Investment Pact", en VV.AA. *Social Progress in the 21st Century*. London: Policy Network, Wiardi Beckman Stichting & Foundation for European Progressive Studies, pp. 34-38.

VANDENBROUCKE, F.; HEMERIJCK, A. y PALIER, B. (2011), "The EU needs a social investment pact", *Observatoire Social Européen Paper Series*, n°5 , [Consulta: 13 abril 2012] Disponible en: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf