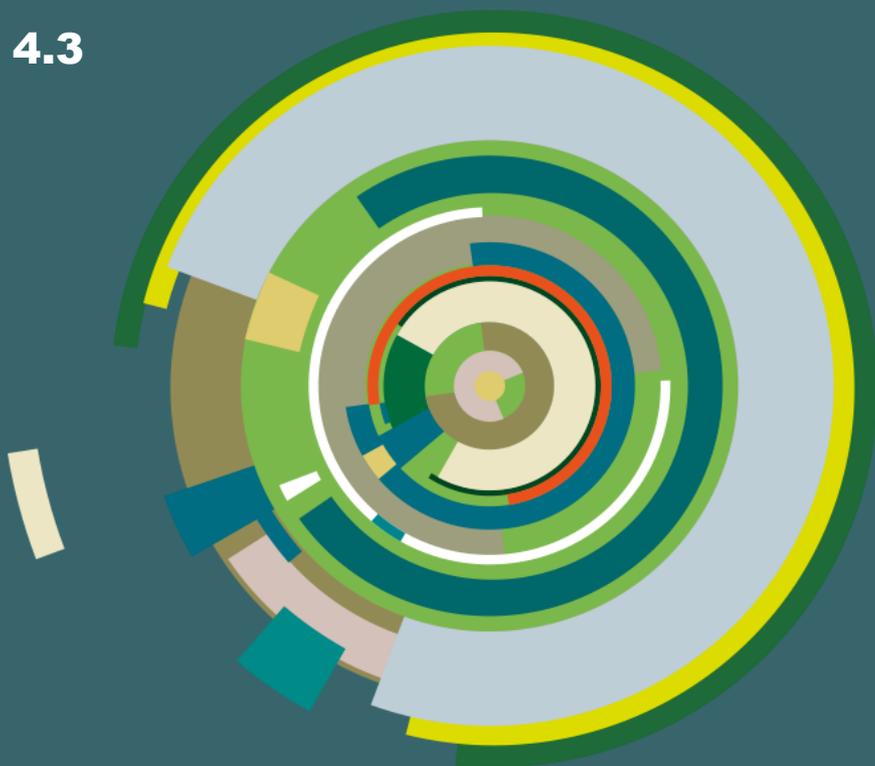


**Documento de trabajo 4.3**



# **La inversión social en España**

**Ana M. Guillén, David Luque Balbona**

Universidad de Oviedo



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## SUMARIO

### Introducción

1. La inversión social como paradigma emergente en la política social
2. La inversión social como marco conceptual y analítico
3. El recalibrado del gasto público en políticas sociales: ¿hacia un Estado de inversión social?
4. Desarrollos recientes en las políticas orientadas a la inversión social
5. Prospectiva: los frenos a la inversión social
6. Referencias bibliográficas

### Introducción

La inversión social se ha convertido en el paradigma dominante en la reforma de los Estados de bienestar europeos para adaptarlos a los Nuevos Riesgos Sociales (NRS) derivados del post-industrialismo (Bonoli, 2005; Taylor-Gooby, 2004). Existe una amplia literatura, tanto conceptual como empírica, sobre la inversión social en el ámbito europeo. El punto de arranque de este debate sobre las estrategias de modernización de los Estados de bienestar se puede situar en los trabajos pioneros de Giddens (1998) y Esping-Andersen (1999); pero no es hasta el inicio de la segunda década de los dos mil cuando la producción científica se acelera, más intensamente tras la institucionalización del término con el lanzamiento del *Paquete de inversión social para el crecimiento y la cohesión social* en 2013. No obstante, la literatura nacional aún es escasa; aunque cuenta con notables excepciones (entre otras, del Pino, 2014; Rodríguez Cabrero *et al.*, 2015 y Rodríguez Cabrero, 2018).

El objetivo central de este trabajo es mostrar una visión panorámica del grado de implantación de la perspectiva de inversión social en la formulación de la política social en España, prestando especial atención al análisis de la situación desde comienzos de la crisis. No obstante, también se persiguen otros objetivos más específicos: por un lado, analizar los entresijos internos de la inversión social como paradigma y, por otro lado, mostrar su potencialidad como marco conceptual y analítico. Además, tendremos en cuenta una cuestión obviada en muchas ocasiones: el surgimiento de NRS no implica asumir que los Viejos Riesgos Sociales, propios de la era industrial, sean ahora menos importantes que en el pasado (Crouch y Keune, 2012; Huber y Stephens, 2007). Por lo tanto, analizaremos si el desarrollo de nuevas políticas orientadas por la inversión social se ha hecho a expensas de las políticas tradicionales de protección social.

Para lograr estos objetivos, el trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras este apartado de introducción, se aborda la conceptualización de la Inversión Social como paradigma orientador de la reforma de la política social en el ámbito europeo, señalando sus orígenes y principios orientadores, destacando la nueva lógica de bienestar que subyace en sus postulados y mostrando sus limitaciones. Posteriormente, en el tercer apartado, se conceptualiza la inversión social como marco analítico para el estudio de las transformaciones

en marcha en la política social. En el cuarto apartado se analiza el recalibrado del gasto social en España con el fin de contrastar si se ha experimentado un “giro inversor” en el presupuesto destinado a bienestar social. A continuación, se analiza de forma detallada los desarrollos más recientes de las políticas más orientadas hacia la inversión social. El trabajo finaliza con un apartado de prospectiva.

## 1. La inversión social como paradigma emergente en la política social

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 definitiva del término, la idea de la inversión social no es tan reciente (Morel *et al.*, 2012). Basada en el trabajo pionero de la Presidencia holandesa de la Unión Europea en 1997, donde se destacaba 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 (UE) en la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento, capaz de conseguir un crecimiento sostenible, más y mejores empleos y mayor cohesión social (Hemerijck, 2015).

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 UE caía rápidamente (de la Porte y Natali, 2018). Su presentación supuso un intento de cambiar la agenda política en Europa, alejándose del discurso de la austeridad (Kvist, 2013). 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 y noventa (Jenson, 2012; Hemerijck, 2012). En el debate académico, la noción de inversión social fue propuesta inicialmente por Giddens (1998) y Esping-Andersen (1999) en busca de estrategias para contrarrestar los NRS surgidos del post-industrialismo; pero con un matiz importante entre ambas versiones. En la *Tercera Vía* de Giddens el nuevo *Estado de inversión social*<sup>1</sup> 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 mercado” (Cantillon y Van Lancker, 2013, 553). Así, el centro de gravedad de la política social se desplaza hacia la maximización de la empleabilidad y del empleo (Van Kersbergen y Hemerijck, 2012).

La noción de inversión social va más allá del reforzamiento del giro activador registrado en la política social 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

<sup>1</sup> En este trabajo se utiliza la etiqueta *Estado de Inversión Social*; no obstante, algunos autores, con el fin de remarcar su complementariedad al modelo tradicional, consideran más adecuado emplear la etiqueta *Estado de Bienestar Activo* como término paraguas para este nuevo paradigma o aproximación teórica al bienestar social.

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 retornos (Ferrera, 2017). 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” (Cantillon, 2011).

Desde una perspectiva amplia, se pueden diferenciar tres funciones de bienestar interdependientes y complementarias de la política de inversión social: (1) aliviar el “flujo” de las transiciones del mercado de trabajo y el ciclo de vida; (2) elevar la calidad del “stock” de capital humano; y (3) mantener redes de seguridad de ingresos mínimos como protección social y “amortiguadores” de estabilización económica (Hemerijck, 2014). 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 correcto 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 efectiva (Vandenbroucke *et al.*, 2011).

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, entre otros, Cantillon (2011), Vandenbroucke y Vleminckx (2011), Taylor-Gooby *et al.* (2015) y Van Vliet y Wang (2015), han destacado que, 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.

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 redistributivos. Según Cantillon (2011), 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: “(...) primero, están relacionados con el trabajo y, por lo tanto, están fuertemente relacionados con los ingresos, y segundo, porque hacen que los Estados de bienestar estén más orientados al servicio, y los servicios se consideran menos redistributivos que las transferencias en efectivo” (p. 440). A este respecto, Cantillon y Van Lancker (2013) destacan tres fallos de la perspectiva de la inversión social para conseguir un progreso social integrador. En primer lugar, la piedra angular de la inversión social, lograr la integración social a través del trabajo, genera un gran problema para la inclusión de 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 algunos beneficios sociales, sobre todo en el ámbito del mercado de

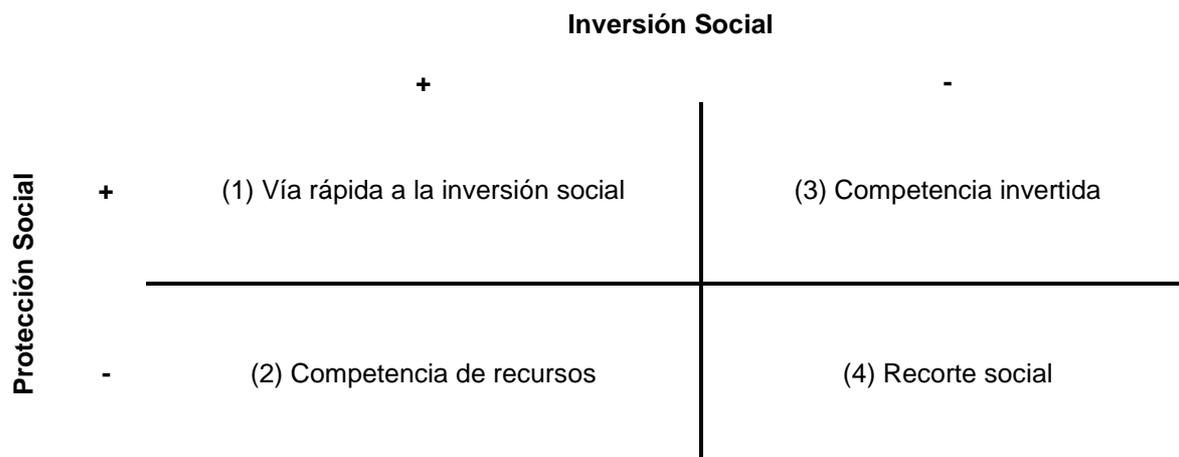
trabajo y de la asistencia social. De esta forma, “el despliegue de políticas disciplinarias guiadas por la noción de responsabilidad individual, sin poder separar genuinamente la elección de la circunstancia, conlleva el peligro de reforzar las desigualdades existentes” (p. 558). Por último, en tercer lugar, los autores señalan el *Efecto Mateo* que se da en algunas de las políticas estrella de la inversión social: “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 a 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 sobre-representados 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 de las inversiones del gobierno en el cuidado de los niños son los niños que crecen en familias con mejores perspectivas de futuro” (p. 561).

Una vez presentados brevemente los orígenes, implicaciones y limitaciones de la inversión social como paradigma, en el siguiente apartado nos centramos en su aportación como marco analítico y conceptual para el estudio de las transformaciones recientes del Estado de Bienestar.

## 2. La inversión social como marco conceptual y analítico

La perspectiva de la inversión social también se puede emplear como marco conceptual y analítico en la medida en que distingue entre formas de gasto social que pueden ser clasificadas como “inversión” y otras que no (Nolan, 2013). Así, desde esta óptica de análisis se puede comparar la composición del gasto social entre países, su evolución en el tiempo o la efectividad de las distintas formas de gasto.

La propia metáfora de la inversión hace del análisis de los datos de gasto una buena opción para tratar de identificar en qué medida los gobiernos han adoptado la agenda de la inversión social (De Deken, 2014). Además, el enfoque del gasto también es útil para identificar *trade-offs* entre las distintas dimensiones de la política social. Así, siguiendo a Ronchi (2018), se pueden dar distintos escenarios o vías en el recalibrado del gasto social (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Cuatro escenarios de recalibrado del gasto social**

Fuente: adaptado de Ronchi (2018, 7).

- En el cuadrante superior izquierdo (escenario 1), los recursos destinados a ambas dimensiones del bienestar (protección e inversión) aumentan. De este modo, el escenario 1 representa la “vía rápida hacia la inversión social”: una solución de suma positiva que encajaría con la perspectiva defendida por Esping-Andersen, entre otros.
- El cuadrante inferior izquierdo (escenario 2) corresponde al supuesto defendido por la corriente dominante, a nivel institucional, de la inversión social. En el escenario 2 se detraen recursos de la dimensión protectora para emplearlos en la dimensión inversora: la hipótesis de la “competencia por los recursos”.
- Lo contrario ocurre en el cuadrante superior derecho (escenario 3), “competencia invertida”: se detraen recursos de la dimensión inversora para dedicarlo a la dimensión protectora. Debido a las restricciones presupuestarias y a la inercia de los programas tradicionales (pasivos) no queda margen de maniobra para la inversión social.
- Por último, en el cuadrante inferior derecho (escenario 4) se da un “recorte social”, tanto los recursos destinados a inversión como a protección se reducen.

De esta forma, en este trabajo se toman como base empírica para una aproximación al desarrollo de la perspectiva de la inversión social en España los datos de gasto público en las distintas áreas de la política social. No obstante, previamente se han de realizar una serie de aclaraciones conceptuales y metodológicas debido a la propia ambigüedad de la inversión social. En primer lugar, nos centramos en la distinción conceptual entre “inversión” y otras formas de gasto social para, posteriormente, plantear su aplicación empírica.

Siguiendo el trabajo de Nolan (2013), la distinción conceptual entre inversión social y otras formas de gasto social es más problemática de lo que en un principio se puede pensar. El primer punto que es necesario aclarar es qué se entiende por inversión. Según la teoría económica, una inversión es un gasto en bienes que no son consumidos, sino que son utilizados para una producción futura, el más obvio son las instalaciones y la maquinaria que

utilizan los trabajadores para producir bienes y servicios. Por lo tanto, una inversión supone posponer el consumo para mejorar la capacidad productiva.

La distinción entre inversión y consumo es menos clara cuando se aplica a la capacidad productiva de los trabajadores, en la medida en que “es muy difícil pensar en formas de gasto social que sean puramente inversión sin ningún elemento sustancial de consumo actual”. Incluso pensando en la educación, como forma principal de inversión en capital humano, no se puede negar que “tiene cierto componente de consumo para el individuo en términos de disfrute y satisfacción del propio proceso educativo”. De igual modo, es difícil pensar en un gasto social que sea puramente consumo: “en términos muy generales, al menos algunos gastos en alimentación, ropa, etc., contados inequívocamente como consumo en términos de contabilidad nacional, claramente también tienen un rendimiento potencial en términos de productividad del trabajador” (Nolan, 2013, 464). Para no abrir esa *caja de Pandora* conceptual, es más adecuado tomar inversión y consumo como puntos de referencia de un continuo dónde la lógica subyacente a un tipo concreto de política se aproxima más a un extremo (inversión) u otro (consumo) y determinar así su clasificación. O, en otros términos, clasificar las políticas en función de en qué medida contribuyen al tipo de retorno que la inversión social busca generar: incrementar el tamaño de la fuerza laboral y su productividad (De Deken, 2014).

¿Cómo se plasma lo anterior empíricamente? Varios trabajos han agregado de diferentes formas partidas de gasto para ajustarlas a la perspectiva de análisis de la inversión social (entre otros, Häusermann, 2012; Hemerijck, 2013; Kuitto, 2016; Kvist, 2013; Ronchi, 2018 y Vandenbrouge y Vleminckx, 2011). Cada agregación presenta sus propias ventajas y limitaciones, véase De Deken (2014) para un análisis detallado al respecto. No obstante, aunque con distintas etiquetas, es posible extraer un mínimo común denominador de las distintas clasificaciones propuestas. Así, en base a la lógica que subyace a cada tipo de política y usando la terminología empleada por Kuitto (2016), determinadas partidas de gasto social se incluyen de forma recurrente como “inversión social” al favorecer la inclusión *en* el mercado de trabajo (políticas de cuidados de menores y mayores, políticas activas de empleo y educación) y, en cambio, otras son reiteradamente catalogadas como “gasto compensatorio” al proteger a las personas de los riesgos *del* mercado (pensiones, prestaciones por desempleo y otras transferencias monetarias a personas fuera del mercado de trabajo). Sin embargo, hay una serie de políticas cuya clasificación en uno u otro grupo es más contingente (por ejemplo, los permisos parentales y el gasto sanitario), por lo que se evita deliberadamente su inclusión en el análisis. Esto se debe al problema del “doble propósito” de ciertas políticas (De Deken, 2014). Así, por ejemplo, el gasto en atención sanitaria puede tener una función *ex-post* compensatoria o *ex-ante* preventiva (inversora). Como novedad, en este trabajo tomamos en consideración, adicionalmente, las prestaciones de rentas mínimas y los subsidios por desempleo para incorporar al análisis la función “amortiguador” de la inversión social.

Otros trabajos, para solventar estos problemas operativos, de forma pragmática, optan por conceptualizaciones más genéricas. Así, por ejemplo, Huber y Stephens (2007) señalan que el debate sobre la reforma de la política social se lleva a cabo en gran parte en términos de “viejo” contra “nuevo” Estado de bienestar. El “viejo” Estado de bienestar es conceptualizado como centrado en las transferencias, orientado a cubrir riesgos vinculados a la pérdida de renta debido a la vejez, desempleo, enfermedad o incapacidad. El “nuevo” Estado de

bienestar es conceptualizado como centrado en los servicios, orientado a incrementar la capacidad de los individuos para obtener ingresos a través de la educación, la formación continua y la recualificación y la socialización de los cuidados para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Más recientemente, Ronchi (2018) también emplea esta dicotomía heurística considerando los beneficios en metálico como “protección social” y los beneficios en especie como “inversión social”. Esta segunda opción operativa nos servirá para realizar una primera aproximación al recalibrado del gasto social en España.

Además de la dificultad operativa del enfoque del gasto, uno de los puntos débiles que se le atribuye a este enfoque metodológico es que “al observar los datos de gasto, los investigadores solo pueden captar el peso presupuestario de las políticas sociales, pero no las características institucionales de dichos programas” (Ronchi, 2018, 8). Por ello, en este trabajo, a la radiografía del “esqueleto” de la inversión social le acompaña el análisis del desarrollo institucional de las distintas políticas.

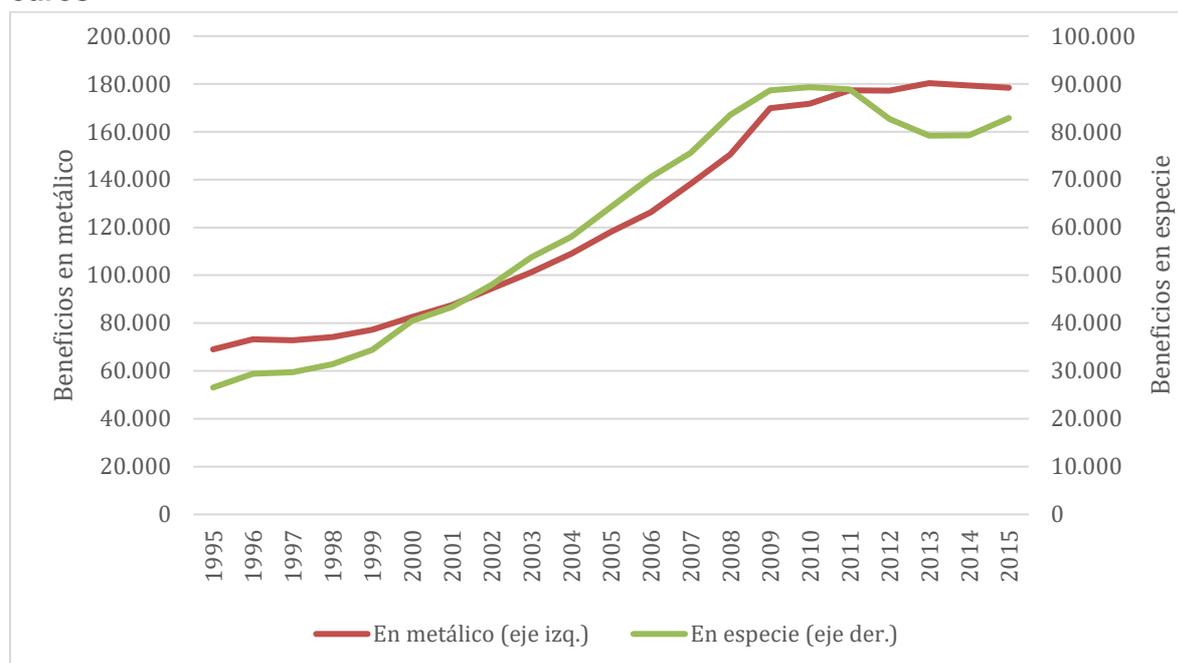
Tras su análisis como paradigma y como marco analítico, en los siguientes apartados se analiza el grado de implementación de la estrategia de la inversión social en España prestando especial atención al periodo más reciente, desde el comienzo de la crisis en 2008.

### **3. El recalibrado del gasto público en políticas sociales: ¿hacia un Estado de inversión social?**

Aunque este trabajo se centra en el análisis de la situación desde comienzos de la crisis, es necesario tomar cierta perspectiva de medio plazo para contextualizar adecuadamente los desarrollos más recientes. Así, en este apartado se analiza la evolución del gasto en políticas de “protección social” y de “inversión social” desde mediados de los noventa para obtener una imagen panorámica de la inversión social en España. El objetivo perseguido es doble: por un lado, observar si se ha dado algún tipo de recalibrado del gasto entre ambas dimensiones de la política social en la etapa de expansión económica previa a la crisis y, por otro lado, qué sucede tras el brusco cambio de ciclo acontecido en 2008. Posteriormente, en el siguiente apartado, se lleva a cabo un análisis más pormenorizado del desarrollo más reciente de las distintas políticas integradas en la perspectiva de la inversión social.

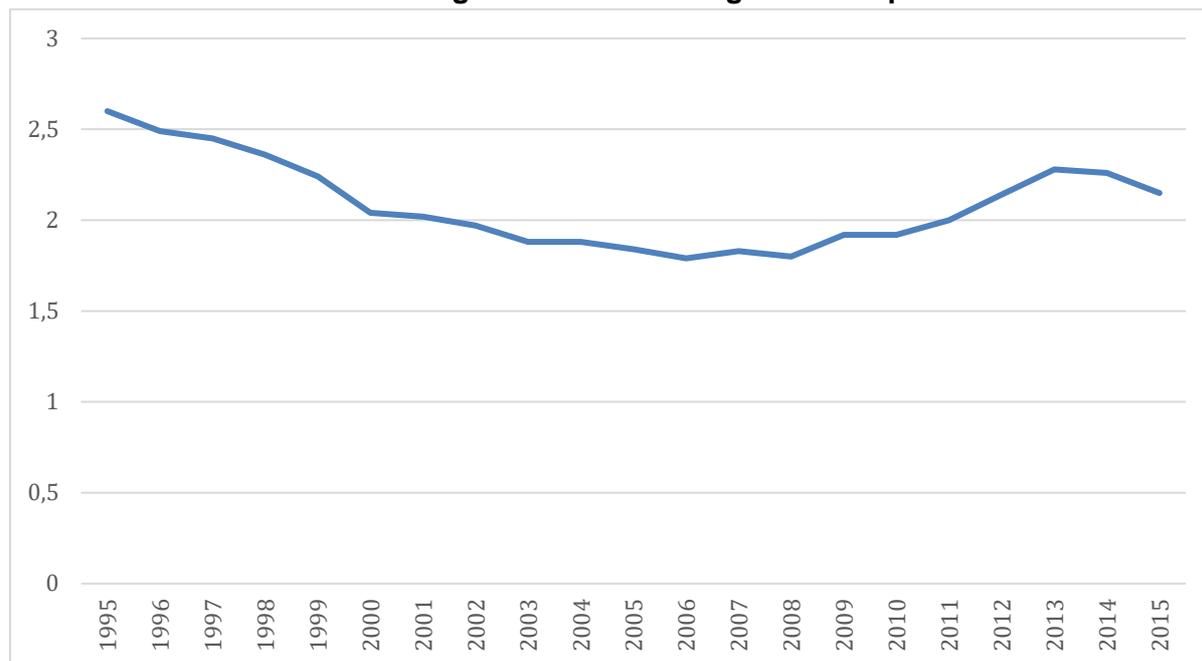
Como se indicó en el apartado anterior, el “viejo” Estado de bienestar es caracterizado como más orientado hacia las transferencias; mientras que el “nuevo” Estado de inversión social está más orientado hacia los servicios (Huber y Stephens, 2007). Así, en una primera aproximación, en el gráfico 1 se muestra la evolución de la distribución del gasto público en protección social entre beneficios en metálico (más próximo a la dimensión protectora) y en especie (más próximo a la orientación inversora) desde mediados los noventa.

**Gráfico 1. Evolución del gasto en protección social por tipo de beneficios, millones de euros**



Nota: incluye las funciones vejez, discapacidad, supervivencia, familias con hijos, desempleo y exclusión social.  
Fuente: Eurostat [extraído 01 de junio de 2018].

En el gráfico 1 se observa como desde mediados de los noventa hasta 2011 se registra una tendencia de incremento del gasto en ambos tipos de beneficios, por lo tanto, un escenario de “vía rápida” hacia la inversión social. En este periodo, el fuerte crecimiento económico y la buena salud de las finanzas públicas (hasta 2008) dieron un amplio margen de maniobra para la expansión del gasto en inversión social sin necesidad de detraer recursos de otras áreas de la política social. El comienzo del ajuste duro del gasto público en 2012, tras la crisis de la deuda soberana iniciada en 2010 y que se intensifica en 2011, cambió el escenario. En un contexto de austeridad en las finanzas públicas se da un escenario de “competencia invertida por los recursos”: el gasto en especie se reduce; mientras que el gasto en metálico se mantiene al entrar en funcionamiento los estabilizadores automáticos (principalmente, pensiones y prestaciones por desempleo). Finalmente, en el último registro disponible, en 2015 se retoma el incremento del gasto en especie, manteniéndose el gasto en metálico. Por tanto, en esta primera aproximación se aprecia que el impacto de la austeridad fiscal varía en función del tipo de gasto social. El gasto en especie (más vinculado a la inversión social) se vio afectado por las medidas de austeridad; mientras que el gasto monetario (más vinculado a la protección social) tan solo deja de crecer. La vuelta al crecimiento económica, de forma consolidada desde 2014, parece augurar el inicio de la recuperación del gasto en inversión social.

**Gráfico 2. Evolución de la ratio gasto en metálico / gasto en especie**

Fuente: Eurostat [extraído 01 de junio de 2018].

De forma sintética, en el gráfico 2 se reproduce la evolución de la ratio (cociente) entre el gasto en metálico y en especie. De esta forma, se puede apreciar que durante los primeros diez años del periodo de análisis la vertiente inversora ganó peso respecto a la vertiente protectora: la ratio disminuye progresivamente hasta 2006 (de 2,60 a 1,79). Durante el trienio 2006-2008 el proceso de recalibrado del gasto social se detiene: la ratio se estabiliza, lo que implica que ambos tipos de gastos crecen en la misma proporción. A partir de entonces, con la llegada de la crisis, la ratio crece hasta recuperar una magnitud similar a la 1999 (2,26): como vimos, en este periodo el gasto en metálico se mantiene; mientras el gasto en especie se reduce. En 2015, último dato disponible, la ratio retoma la tendencia descendente previa a la crisis, el gasto en especie crece y el monetario se mantiene.

Una vez analizada la evolución general del proceso de recalibrado del gasto social, en el siguiente apartado se perfilan los contornos a una perspectiva más próxima a la inversión social y se toma en consideración el desarrollo institucional más reciente de las diferentes políticas.

#### 4. Desarrollos recientes en las políticas orientadas a la inversión social

En este apartado se profundiza en el análisis de las políticas más directamente vinculadas a la perspectiva de la inversión social. Para ello, el apartado se estructura en torno a las distintas funciones (stock, flujo, amortiguador) propuestas por Hemericjk (2014) y presentadas en el segundo apartado.

#### 4.1. Función stock: Educación y Políticas Activas de Mercado de Trabajo

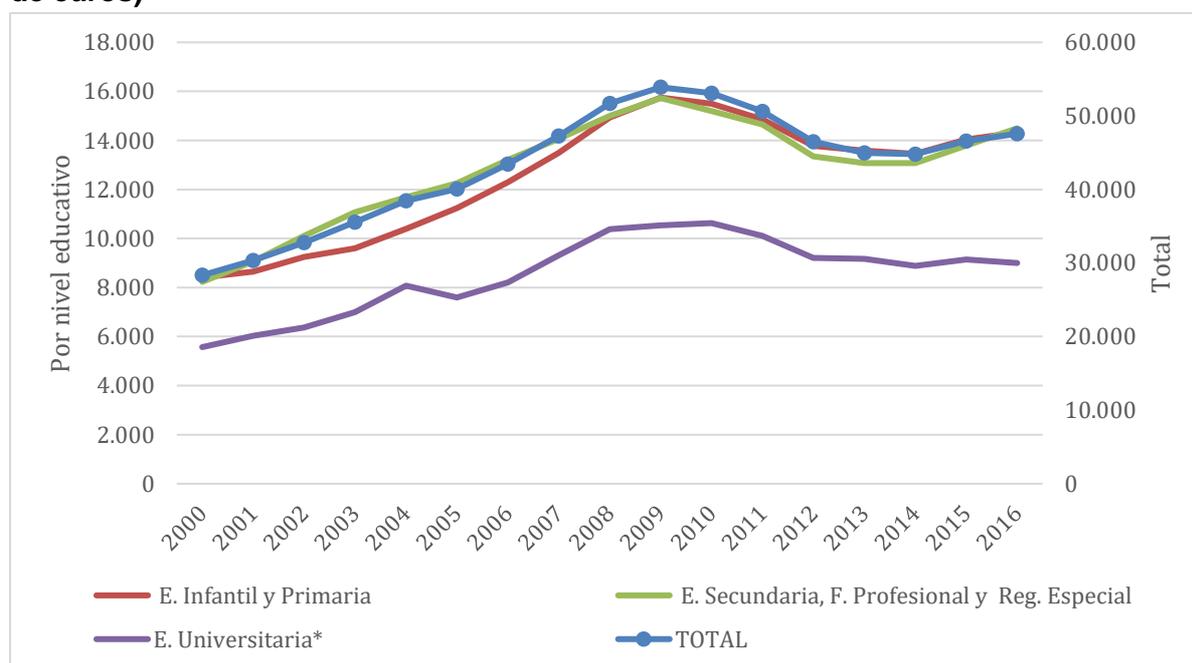
La función stock está vinculada a la productividad futura y está dirigida a mejorar, actualizar y mantener el capital humano. La educación y las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) son las políticas con mayor vinculación con esta función.

#### Educación<sup>2</sup>

Desde la perspectiva de la inversión social, la educación es un pre-requisito para alcanzar el éxito en el mundo laboral como base para el bienestar (Leoni, 2016). La educación se puede considerar una forma “pura” de inversión (en capital humano) dado que genera retornos en el medio y largo plazo en forma de mayores tasas de empleo y mejores salarios. España presenta en este campo una gran debilidad al liderar la clasificación europea en abandono educativo temprano (porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años que no completan estudios secundarios superiores y que no siguen estudiando).

En una primera aproximación, en el gráfico 2 se reproduce la evolución del gasto público en educación desde el año 2000 hasta 2016, último dato disponible.

**Gráfico 3. Evolución del gasto público en educación por niveles educativos (millones de euros)**



Nota: \* desde 2006 no incluye parte del gasto en Cataluña.

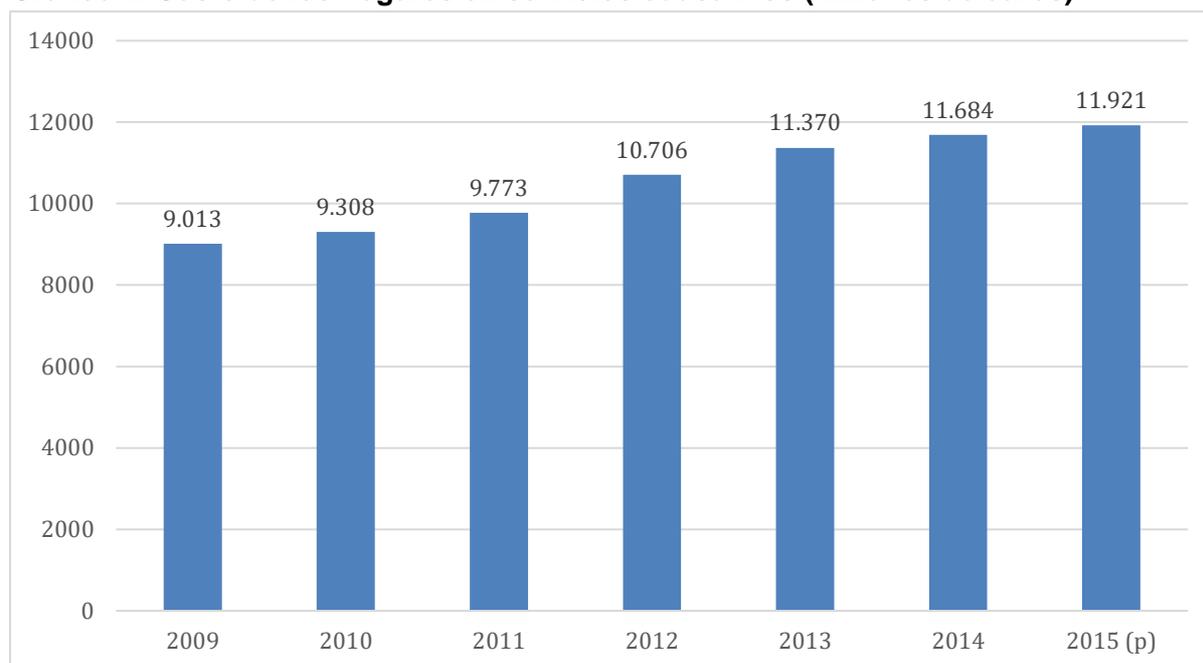
Fuente: Estadística del Gasto Público en Educación, Ministerio de Educación (varios años).

<sup>2</sup> Para un análisis con mayor detalle, véase el trabajo de Martínez en el mismo capítulo de este informe.

En el gráfico 3 se observa un importante aumento del gasto total en educación hasta 2009, con un incremento anual promedio del 7,4% desde 2000. En 2014 se registró un gasto de 53,9 miles de millones de euros, un 90% más que en el año 2000 en términos corrientes. Durante el periodo 2009-2014 se experimenta una drástica reducción del gasto, concentrado especialmente en el bienio 2012-2013<sup>3</sup>, hasta un mínimo de 44,8 miles de millones de euros en 2014 (-16,9% acumulado). En 2015 y 2016 el gasto en educación se recupera parcialmente alcanzando los 47,6 miles de millones de euros en 2016. Por niveles educativos, tanto el incremento del gasto como su posterior reducción han sido similares en términos relativos en las distintas etapas educativas. No obstante, se registran distintos ritmos de recuperación del gasto a partir de 2014. Así, si el gasto total en Educación en 2016 fue un 6,2% superior al de 2014, en Educación Primaria el incremento fue de un orden de magnitud similar (6,5%), superior en Educación Secundaria (10,9%) y más modesto en la Educación Universitaria (1,3%).

Como se aprecia en el gráfico 4, en paralelo a la caída del gasto público, ha ido aumentando el gasto en servicios educativos de los hogares. Por tanto, la caída de la inversión pública en educación fue compensada, al menos en parte, por las aportaciones de las familias.

**Gráfico 4. Gasto de los hogares en servicios educativos (millones de euros)**



Nota: Se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos.

(p) dato provisional

Fuente: Contabilidad Nacional, INE.

<sup>3</sup> Recorte del gasto vinculado al *Real Decreto 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*. Entre sus principales medidas cabe destacar el aumento de horario lectivo de los profesores, el incremento de la ratio de estudiantes por aula y la limitación de nuevas contrataciones por bajas temporales, en la educación no universitaria. En la educación universitaria, la modificación del régimen de dedicación a la actividad docente en función de la actividad investigadora y acercamiento de las tasas al coste real del servicio.

Ahora bien, más allá del gasto, ¿cómo han evolucionado las tasas de escolaridad en la franja de edad de la etapa postobligatoria en este periodo?

**Tabla 1. Evolución de la tasa de escolaridad por edad (franja de edad de educación post-obligatoria)**

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
<b>De 17 años</b>	83,6	85,7	91,1	91,8	90,1	90,0	89,6
<b>De 18 años</b>	67,1	71,1	78,7	80,2	79,9	80,0	80,3
<b>De 19 años</b>	57,4	60,9	70,0	71,8	73,1	73,0	72,9
<b>De 20 años</b>	50,8	53,5	62,3	63,9	66,1	66,9	66,5
<b>De 21 años</b>	42,3	45,8	53,1	56,1	59,1	60,7	61,0
<b>De 22 años</b>	35,2	38,1	44,9	46,7	48,3	49,5	49,6
<b>De 23 años</b>	28,8	30,4	36,7	38,4	39,4	40,2	40,9
<b>De 24 años</b>	21,8	23,0	28,5	29,5	30,1	30,7	31,0

Fuente: Las cifras de la educación en España, MEDC (varios años).

En la tabla 1 se observa cómo, con carácter general, la tasa de escolarización ha aumentado en la franja de edad correspondiente a la educación postobligatoria. Los mayores incrementos en términos relativos se dan en las edades superiores. La explicación del coste de oportunidad parece la más plausible para dar respuesta a este rápido incremento de la escolarización. Con la crisis económica, “la falta de oportunidades laborales, especialmente entre las personas sin cualificación, retiene a los jóvenes en la educación e, incluso, ha devuelto al aula a muchos que dejaron sus estudios” (Fernández-Mellizo y Martínez, 2015, 511). Desde la perspectiva de la inversión social, el aumento de las tasas de escolarización en la etapa postobligatoria aumenta el stock de capital humano individual (y colectivo) lo que facilitará el tránsito al mercado de trabajo.

En cuanto a los principales cambios en el diseño institucional del sistema educativo, la principal reforma en este periodo fue la introducida por la contestada y controvertida Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), comúnmente conocida como la Ley Wert, aprobada en solitario por el PP en diciembre de 2013. La LOMCE modificó la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006. Más allá de las reválidas introducidas al final de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y del Bachillerato (suspendidas de forma indefinida por el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, hasta que se alcance un Pacto Educativo), uno de los aspectos más criticados de la nueva ley es la introducción de diversos cambios en los objetivos y funciones de la ESO que modifican de forma substancial el carácter comprensivo de la misma (Tarabini y Montes, 2015). Así, con el objetivo declarado de reducir el elevado abandono educativo temprano, anticipa los itinerarios hacia Bachillerato y Formación Profesional a 4º de ESO.

## Políticas Activas de Mercado de Trabajo

Las PAMT, en su conjunto, son un componente obvio de la estrategia de inversión social. En lugar de proporcionar una renta de sustitución a las personas que pierden su empleo, las políticas activas buscan que el periodo de desempleo sea lo más corto posible ayudando de manera proactiva a los desempleados a reincorporarse al mercado de trabajo. Las PAMT tratan de evitar el efecto cicatrizante del desempleo. Además, también proporcionan retornos a la sociedad en su conjunto al reducir los desembolsos por prestaciones y subsidios como consecuencia de favorecer la reinserción en el mercado de trabajo (Bonoli, 2012).

El gasto en PAMT en España creció de forma importante desde mediados de los años noventa, hasta el inicio de la crisis, siguiendo los principios de activación introducidos por la *Estrategia Europea de Empleo* (Moreno y Serrano, 2011). Con el estallido de la crisis, el gasto en PAMT sufrió la “competencia por los recursos” al aumentar los recursos destinados a las políticas pasivas: el desempleo se dispara a partir de 2008. A lo que se sumó la aplicación de medidas de austeridad, especialmente, desde 2012 (Gráfico 5).

Bajo la etiqueta PAMT se resguardan diferentes tipos de actuaciones con distinto grado de proximidad a la perspectiva de la inversión social. Siguiendo a Bonoli (2010), se puede realizar una clasificación de las PAMT en base a dos dimensiones (Cuadro 2). La primera dimensión se centra en la medida en que una intervención supone una inversión en el capital humano del desempleado. La segunda dimensión refleja el grado en que se espera que los beneficiarios se reincorporen al mercado de trabajo. De la intersección de ambas dimensiones se obtienen cuatro tipos (ideales) de PAMT que reflejan en distinto grado la perspectiva de la inversión social.

**Cuadro 2. Cuatro tipos ideales de PAMT**

		Inversión en capital humano		
		Ninguna	Débil	Fuerte
Orientadas a la reinserción en el empleo	Débil	(Prestaciones pasivas)	<b>(3) Ocupación</b> Programas públicos de creación de empleo. Programas de formación no relacionados con el empleo.	(Educación básica)
	Fuerte	<b>(1) Refuerzo de incentivos</b> Créditos fiscales vinculados al empleo. Limitación de la duración de prestaciones o subsidios. Reducción de beneficios. Beneficios condicionados.	<b>(2) Asistencia para el empleo</b> Servicios de intermediación. Programas de búsqueda de empleo. Incentivos a la contratación. Asesoramiento.	<b>(4) Actualizaciones</b> Formación ocupacional.

Fuente: adaptado de Bonoli (2010, 441)

El primer tipo de políticas activas, *refuerzo de incentivos*, hace referencia a las medidas que tratan de reforzar los incentivos al empleo de los beneficiarios de prestaciones. Este objetivo se puede conseguir de varias formas, por ejemplo, recortando la cuantía y/o duración de las

prestaciones, condicionando los beneficios a la participación en programas de trabajo o formación o con el uso de sanciones. Este tipo de medidas engloba gran parte de las intervenciones consideradas como políticas de activación.

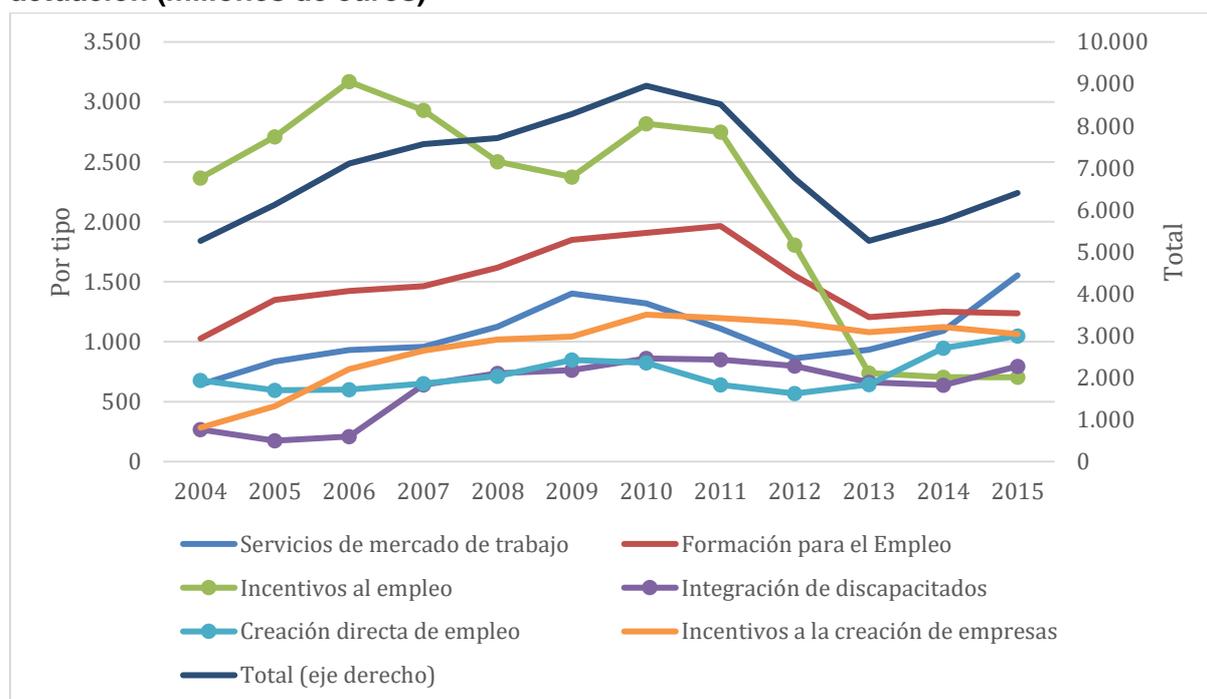
El segundo tipo, *asistencia para el empleo*, consiste en medidas que tratan de eliminar los obstáculos a la participación laboral. Incluye servicios de intermediación, programas de búsqueda de empleo y subvenciones a la contratación. Estas actuaciones incrementan la probabilidad de contacto entre un demandante de empleo y un potencial empleador. Estas intervenciones mejoran modestamente el capital humano de los beneficiarios, principalmente en forma de desarrollo de habilidades blandas.

El tercer tipo de PAMT es etiquetado como *ocupación*. Su objetivo no es la reincorporación inmediata del beneficiario al mercado de trabajo (ordinario), tan solo buscan mantenerlo ocupado. Este tipo de políticas consiste en programas de empleo en el sector público o en organizaciones sin ánimo de lucro que suelen incorporar una breve formación pero que no cambia sustancialmente el tipo de trabajo al que el beneficiario puede optar.

El cuarto y último tipo de actuaciones, *actualizaciones*, ofrece una segunda oportunidad a las personas que no se pudieron beneficiar de una buena formación o cuya formación está obsoleta. La formación ocupacional es considerada el tipo de PAMT orientada a la inversión social por excelencia (Bengtsson *et al.*, 2017).

¿Qué tipo de actuaciones predominan en España? ¿Ha cambiado la orientación de las PAMT tras la crisis? Para responder a estas preguntas vamos a recurrir a la desagregación del gasto en PAMT ofrecido por Eurostat (gráfico 5).

**Gráfico 5. Evolución del gasto en Políticas Activas de Mercado de Trabajo por tipo de actuación (millones de euros)**



Fuente: Eurostat [extraído el 24 de mayo de 2018].

En el gráfico 5 se aprecia claramente una drástica reducción del gasto total en PAMT en el bienio 2012-2013 y una leve recuperación desde entonces. Por tipo de actuaciones, los *Incentivos al empleo* fueron, hasta el inicio del ajuste duro del gasto en 2012, el tipo predominante de PAMT en España. Como hemos visto anteriormente, este tipo de medida, encuadrada en “Asistencia al empleo”, tiene un débil componente de inversión social. Además, la evidencia empírica disponible muestra su baja efectividad: “la utilización de los incentivos al empleo con carácter general no logra conseguir el impacto esperado en el empleo, siendo cada vez más necesario focalizar dichos incentivos en colectivos específicos (jóvenes, mayores y desempleados de larga duración), con el objetivo de lograr una mayor eficacia” (CES, 2018, 409). En la crisis, el gasto en *Incentivos al empleo* ha sufrido un recorte muy drástico, pasando a ser la medida que aglutina un menor gasto<sup>4</sup> en 2015, último dato disponible. Antes de la crisis, el segundo mayor gasto se concentraba en *Formación*, la medida con un componente más fuerte de inversión social. Tras una importante reducción del gasto en 2012 y 2013 (-38,7% acumulado), el gasto en formación se ha mantenido en un nivel ligeramente inferior a 2005, manteniendo su posición relativa como segunda partida de gasto. En contraste, el gasto en *Servicios de mercado de trabajo* (que incluyen actuaciones de intermediación, orientación y seguimiento) y en *Creación directa de empleo* (público) en 2015 es mayor al registrado en 2012. Por lo tanto, se observa, por un lado, una reducción drástica del gasto total en PAMT concentrado en el bienio 2012-2013 y, por otro lado, un recalibrado dentro de las actuaciones con un componente débil de inversión social. De esta forma desde 2012 pierden peso los *Incentivos a la contratación* y lo ganan la *Creación directa de empleo* y los *Servicios de Mercado de Trabajo*. La *Formación para el Empleo*, medida estrella de la inversión social, mantiene los niveles de gasto de 2013, muy por debajo del gasto pre-crisis.

Adicionalmente, en lo referente a las políticas pasivas, en 2012 se produce un refuerzo de incentivos, sin dimensión inversora, al recortar en diez puntos porcentuales la cuantía de las prestaciones contributivas a partir del sexto mes.

En cuanto a la reforma del diseño institucional de la PAMT durante la crisis, cabe destacar, en primer lugar, el *Real decreto ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo*, promulgado siguiendo las líneas acordadas entre el Gobierno y los agentes sociales en el *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones* de 2 de febrero de 2011. El propio Real decreto señala dos líneas prioritarias de actuación: por un lado, el establecimiento de un «catálogo de servicios a la ciudadanía», común para todos los Servicios Públicos de Empleo; por otro lado, el desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo basado en un «itinerario individual y personalizado de empleo». Así, la línea nuclear de la reforma fue la transformación en profundidad de los programas de políticas activas de empleo y la redefinición de su contenido y desarrollo para que resulten más útiles para las personas desempleadas. Un punto clave de la reforma es la evolución desde el concepto de programas al de servicios a la ciudadanía

<sup>4</sup> Una parte importante de la reducción del gasto se debe a la distinta articulación de esta medida desde el inicio de la crisis. Hasta la crisis estas ayudas se articulaban principalmente como subvenciones a la contratación, tras la crisis gran parte de estas ayudas se articulan como reducciones –que merman los ingresos del sistema de Seguridad Social- y, más recientemente, bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social.

y las empresas, superando la limitación de la gestión de las políticas activas a convocatorias de ayudas. Por último, cabe destacar la creación del «Fondo de políticas de empleo», con la finalidad de atender las necesidades futuras de financiación. En definitiva, según la declaración de principios del Real decreto, las medidas adoptadas se dirigen a aumentar la empleabilidad de las personas, una de las claves de bóveda de la inversión social como paradigma.

Si bien la reforma de 2011 tuvo un carácter claramente descentralizador, las iniciativas desarrolladas por el gobierno del PP a partir de 2012<sup>5</sup>, centradas en la coordinación de las PAM, tuvieron la orientación contraria, dando lugar a un proceso de centralización. El cambio en la gobernanza territorial de las PAMT se justificó por “la necesidad de coordinar las políticas de consolidación fiscal, los objetivos de deuda de las CCAA y la creación de empleo” (Hernández-Moreno y Ramos, 2017, 19).

En definitiva, en lo que se refiere a la función “stock” de acumulación de capital humano, en el momento más álgido de la crisis (2012-2013) tanto la Educación como las PAMT han sufrido la “competencia invertida por los recursos”, más drásticamente las PAMT. El siguiente epígrafe se centra en el análisis de la función flujo.

## 4.2. Función flujo: las políticas de conciliación

La función flujo tiene como finalidad hacer un uso más eficiente de los recursos laborales disponibles y lograr elevadas tasas de participación en el mercado de trabajo, principalmente facilitando la transición de la inactividad al empleo (Hemerijck, 2015). En este epígrafe se toma en consideración el primer ciclo de Educación Infantil (escuelas de 0 a 3 años) y los desarrollos de la Ley de Dependencia como actuaciones más próximas a la función flujo de la inversión social.

### El primer ciclo de Educación Infantil

Como se señaló en el apartado metodológico, aquí encontramos un ejemplo del problema del doble propósito de algunas políticas. Así, la educación en la primera infancia tiene un componente claro de “stock”. La evidencia empírica disponible señala que la participación en la educación y cuidado de la primera infancia favorece el éxito de la futura carrera escolar, siendo especialmente claros sus efectos en los entornos más desfavorecidos (Comisión Europea, 2013). No obstante, aquí priorizamos su componente de flujo, al facilitar la incorporación al mercado de trabajo, especialmente de las mujeres. En la medida en que las mujeres aún se encargan principalmente del cuidado de los menores, es lógico pensar que estarán más dispuestas a participar en el mercado de trabajo si aumentan las oportunidades de externalización de la labor de cuidado.

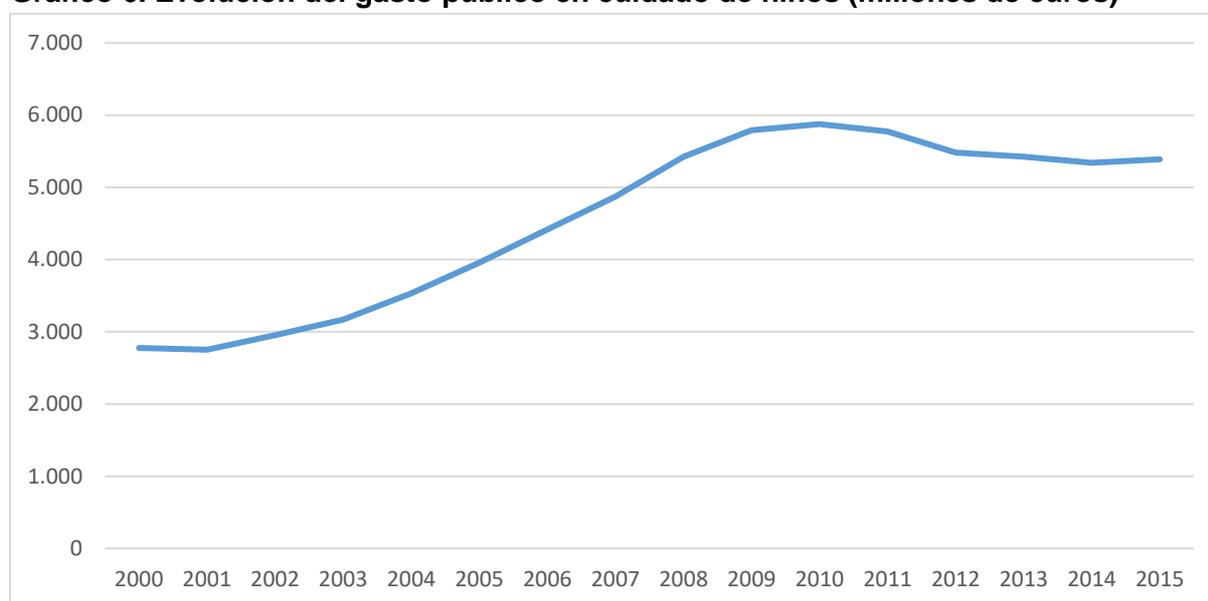
<sup>5</sup> Real decreto-Ley 20/2012, Real decreto 129/2012, Real decreto 189/2013, Real decreto-Ley 4/2013, Real decreto-Ley 16/2013, Real decreto-Ley 3/2014, Real decreto-Ley 8/2014, Real decreto Legislativo 3/2010 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Desde la aprobación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990 la educación infantil en España se organiza en dos ciclos de carácter voluntario: el primer ciclo abarca hasta los 3 años y el segundo ciclo abarca desde los 3 a 6 años. Tras su aprobación, el segundo ciclo quedó integrado con carácter gratuito en las escuelas de primaria y supuso un aumento espectacular de la escolarización de los niños de 3 años hasta su práctica universalización (Manzano, 2015). Por lo tanto, aquí nos vamos a centrar en la primera etapa de la Educación Infantil, la comprendida entre los 4 meses y los 3 años.

A este respecto, en el verano de 2008 el gobierno de Zapatero anunció la puesta en marcha del Plan Educa3, *Plan de extensión e impulso del primer ciclo de Educación Infantil*, con una inversión prevista de 1.087 millones de euros entre 2008 y 2012, cofinanciado al 50% por el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas (CCAA). Según el propio anuncio del Gobierno, Educa 3 se lanzó con el “objetivo de atender la necesidad de las familias de conciliar la vida personal y laboral y responder a la creciente demanda para escolarizar a los niños de entre 0 y 3 años” y “para fomentar la escolarización temprana, factor clave para el posterior éxito escolar de los alumnos, y ofrecer una educación de calidad desde los primeros años de vida”.

La puesta en marcha del Plan coincidió con el inicio de la crisis y el consiguiente empeoramiento de las finanzas públicas. Los plazos de ejecución se vieron dilatados ante la imposibilidad de muchas CCAA de cumplir los plazos establecidos. La ejecución del programa se prolongó hasta el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico 6, el incremento del gasto público en guarderías se detuvo ya en 2011.

**Gráfico 6. Evolución del gasto público en cuidado de niños (millones de euros)**



Fuente: Eurostat, extraído el 16 de mayo de 2018.

Tras la creación de más de mil nuevos centros, en 2012, el Gobierno del PP no renovó el programa Educa3, limitándose a prorrogar los convenios de colaboración con las CCAA para culminar la ejecución del programa. El Ministerio de Educación justificó la decisión señalando que el primer ciclo de Educación Infantil era una etapa con un valor educativo menor y que

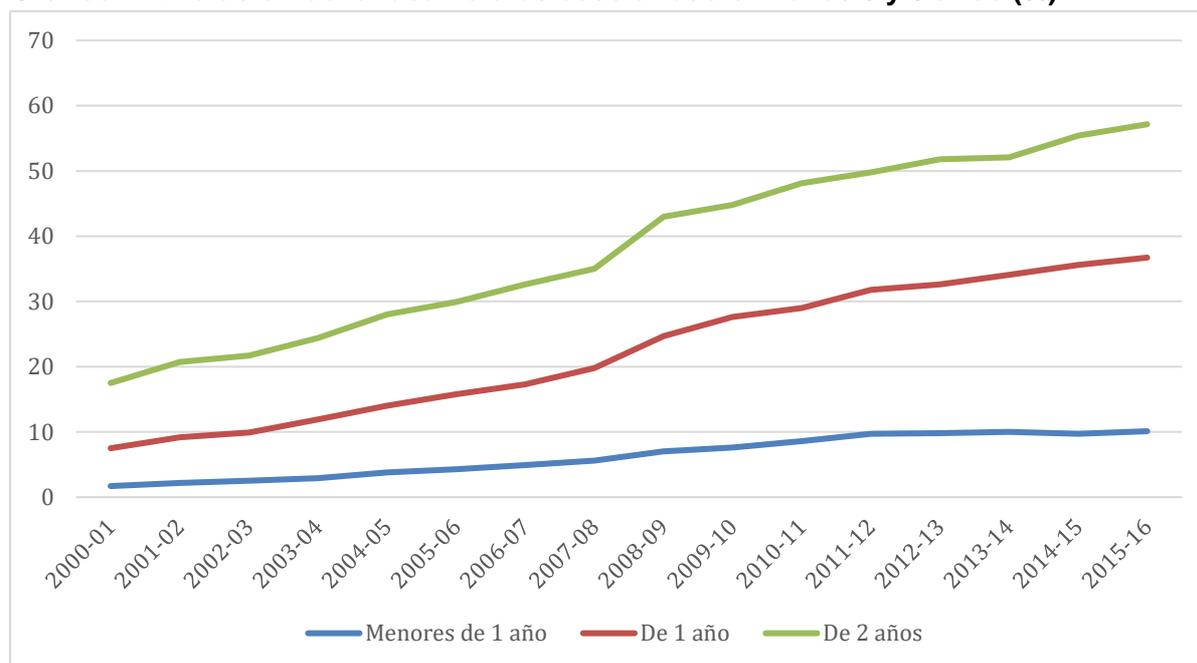
respondía a un carácter asistencial y de conciliación. La supresión del plan supuso un freno al crecimiento de las plazas disponibles (Tabla 3). No obstante, debido al acusado descenso del número de nacimientos desde 2008, la tasa de escolarización de los niños de 1 año y de 2 años siguió aumentando (Gráfico 7).

**Tabla 3. Evolución del número de centros y alumnado de primer ciclo de Educación Infantil**

Curso académico	08-09	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16
<b>Centros</b>								
Total	6.628	7.568	8.195	8.638	9.094	9.296	9.654	9.729
Centros públicos	2.999	3.525	3.844	4.073	4.208	4.513	4.513	4.569
Centros privados	3.629	4.043	4.351	4.565	4.886	4.986	5.141	5.160
<b>Alumnos (miles)</b>								
Total	361,8	398,3	431,9	446,2	449,1	443,9	444,3	445,3
Centros públicos	171,8	197,5	218,0	230,8	231,7	229,0	228,6	228,9
Centros privados	190,1	200,8	214,0	215,6	217,4	214,9	215,7	216,4

Fuente: Las cifras de la educación en España, MEDC (varios años).

**Gráfico 7. Evolución de la tasa neta de escolaridad entre los 0 y 3 años (%)**



Fuente: Las cifras de la educación en España, MEDC (varios años).

¿Qué efectos (retornos) tiene la mayor disponibilidad de plazas? En una investigación cuasi-experimental, Nollenberger y Rodríguez-Plana (2015) encuentran, para el caso de España, que dos madres ingresaron en el mercado de trabajo por cada diez niños adicionales inscritos en una escuela pública de primera etapa de educación infantil. Además, las autoras encuentran que la provisión de servicios preescolares es más efectiva que el subsidio directo

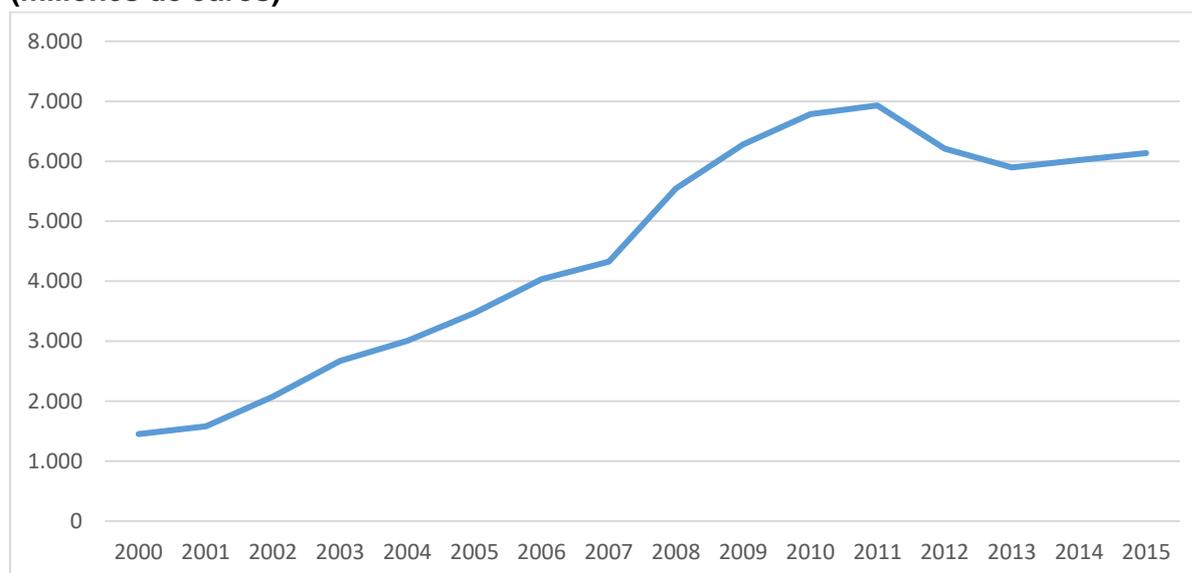
(en referencia al crédito fiscal de 1.200 euros al año para las madres trabajadoras con hijos de entre 0 y 3 años introducido en 2003) para lograr que las madres trabajen.

Por último, como se anticipó en el segundo apartado, destacar el *Efecto Mateo* que se da en esta prestación. Así, en el año 2015, los hogares del quintil más alto de renta tenían una cobertura del 56%; mientras que en el quintil más bajo solo alcanzaba el 31% (Rodríguez Cabrero, 2018). Este *Efecto Mateo*, ya detectado en otros países, se produce por el proceso de selección que se aplica en el acceso a las (limitadas) plazas ofertadas en los centros públicos que prioriza a los hijos de madres con empleo frente a las desempleadas e inactivas. Por lo tanto, su efecto neto sobre la activación de las mujeres es menor del que en un principio se podría esperar (Kazepov y Ranci, 2017).

### Cuidados de Larga Duración<sup>6</sup>

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, más conocida como Ley de Dependencia, estableció por primera vez en España un derecho universal a cuidados de larga duración a las personas en situación de dependencia, instaurando un “cuarto pilar” al Estado de bienestar español. De esta forma, los poderes públicos asumen, aunque solo en parte, el papel que tradicionalmente realizaban de forma informal las familias, y en especial las mujeres. Los objetivos implícitos de la Ley eran facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, sobre todo de las mujeres, y hacer emerger los empleos informales del sector de los cuidados (Sarasa, 2011).

**Gráfico 8. Evolución del gasto público en prestaciones en servicios en la función vejez (millones de euros)**



Fuente: Eurostat, extraído 9 de julio de 2018.

<sup>6</sup> Para un análisis con mayor detalle, véase el trabajo de Marbán en el mismo capítulo de este informe.

En el gráfico 8 se aprecia el impulso que supuso la aprobación de la Ley de Dependencia en el gasto público en prestaciones en servicios en la función vejez. No obstante, la aplicación de la ley sufrió diversos avatares en sus primeros años. La crisis económica dificultó enormemente su implantación como consecuencia de la grave crisis presupuestaria de las Administraciones Públicas que debían ponerla en marcha (AEDGSS, 2018). El cambio del calendario inicial de aplicación establecido, al congelarse o retrasarse primero hasta 2014 y luego hasta julio de 2015 el reconocimiento de prestaciones a los dependientes de los niveles más bajos o dependientes moderados, y la *Ley de Presupuestos para el año 2012* y el *Real Decreto-ley 20/2012, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria*, supusieron un impacto negativo en la estabilidad del sistema de atención y en la calidad y el alcance de sus prestaciones (CES, 2012). A lo que se sumó al año siguiente el *Real Decreto 1050/2013 por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006*<sup>7</sup>. En cambio, con la vuelta del crecimiento económico, desde 2015, el presupuesto estatal en dependencia empieza a recuperarse después de varios años de recortes y estancamiento. El gasto público de las comunidades autónomas también aumentó entre los años 2014 y 2016; aunque en distintas magnitudes: desde el 2% en La Rioja al 23% en la Comunitat Valenciana (Jiménez-Martín y Viola, 2017).

El número de personas beneficiarias con prestación se ha incrementado desde 2011 en 216.244 hasta alcanzar los 954.831 en 2017. Aunque el número de personas beneficiarias pendientes de recibir la prestación asciende a 310.120 personas (Portal de la Dependencia, consultado el 7 de julio de 2018).

La Ley de Dependencia estableció diferentes tipos de prestaciones con naturaleza de servicios (más próximas a la lógica de la inversión social), de carácter prioritario, y, de no ser posible la atención mediante los servicios ofertados, prestaciones económicas (más próximas a la lógica de la protección). Según los últimos datos disponibles en el Portal de la Dependencia, a fecha de 31 de diciembre de 2017, las principales prestaciones concedidas son las siguientes: los servicios de apoyo, cuidados y atención que facilitan la permanencia en el domicilio de la persona en situación de dependencia aglutinan el 32,3% del total de los servicios reconocidos, de los cuales 186.276 personas son beneficiarias del servicio de *teleasistencia* y 194.725 personas son beneficiarias del servicio de ayuda a domicilio. Del servicio de atención residencial se benefician 157.174 personas (16,5%). Y, por último, la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales representa el 32,7% del total de las prestaciones reconocidas, siendo beneficiarias de las mismas 385.476 personas. En cómputos globales, a 31 de diciembre de 2017, los servicios suponían el 67,3% del total de las prestaciones; mientras las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar suponían un 32,7%, muy lejos del 60% que

<sup>7</sup> El recorte acumulado de la Administración General del Estado en dependencia, tras el RD-ley 20/2012, asciende a 4.600 millones de euros considerando la supresión del nivel acordado, la reducción del nivel mínimo y la supresión de las cotizaciones de cuidadoras familiares, según la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (AEDGSS, 2018). Según la misma fuente, la disminución de la financiación a las Comunidades desde julio de 2012 hasta diciembre de 2017 (reducción del nivel mínimo y supresión del nivel acordado), supone ya una cifra acumulada de 2.700 millones de euros de quebranto para las arcas autonómicas.

representaban en los primeros años de aplicación de la ley. En definitiva, una vez asentado el sistema, la lógica de la inversión social prevalece sobre la lógica de la protección.

En definitiva, en lo relativo a la función flujo, a pesar de la crisis y de la reducción del gasto público, tanto las tasas de escolarización de los menores de 3 años como las prestaciones vinculadas a las Ley de dependencia han aumentado; aunque probablemente no todo lo necesario. Por lo tanto, los desarrollos en este ámbito de la política social, más allá de su intensidad, han seguido las orientaciones de la perspectiva de la inversión social. A continuación, para completar esta apartado, nos centramos en la función amortiguador.

### **Función amortiguador: rentas mínimas y subsidios de desempleo**

La función amortiguador suele ser la gran olvidada del debate sobre la inversión social. Sin embargo, “la adecuada protección de ingresos mínimos es una condición previa crítica para una estrategia de inversión social efectiva” (Hemerijck, 2015, 248).

Por garantía de ingresos entendemos “aquellas prestaciones que proporcionan un ingreso mínimo condicionado a prueba de necesidad”. Estas prestaciones funcionan como último recurso, cuando el acceso a otras prestaciones (contributivas) no es posible. España no cuenta con un sistema de garantía de mínimo integrado, sino que está formado por una maraña de prestaciones dispersas en distintas áreas de la política social (empleo, pensiones o servicios sociales) y con distintas lógicas protectoras (desempleo, jubilación, discapacidad o pobreza) (Arriba, 2014, 2).

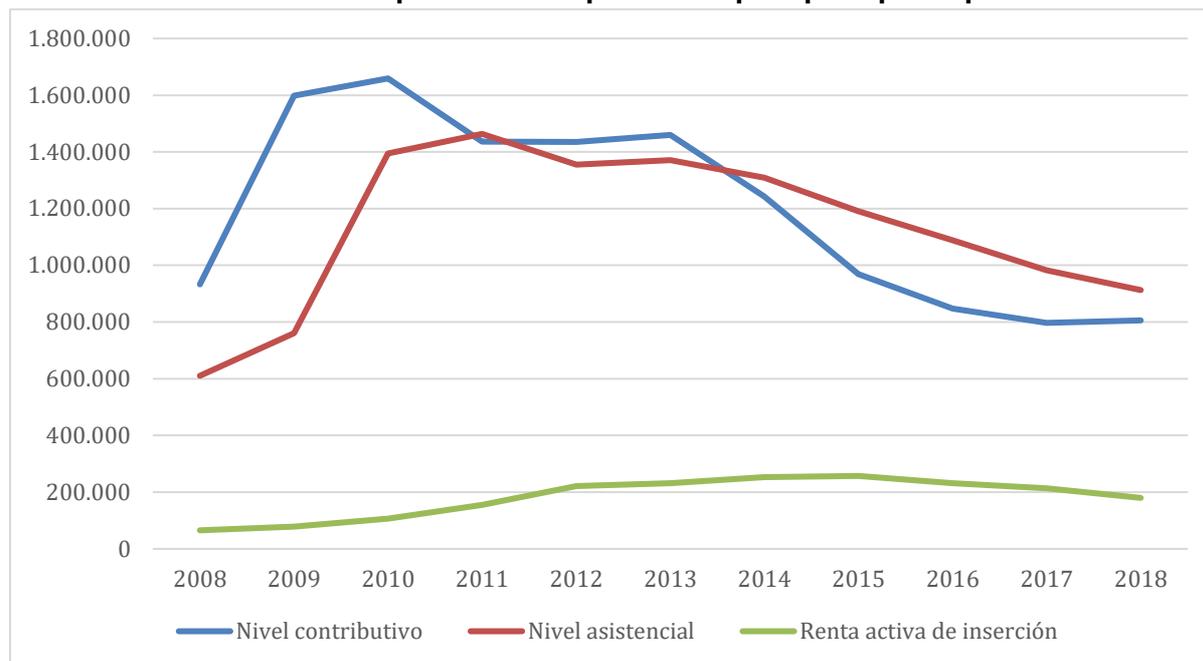
Debido a su complejidad, en este apartado nos centramos únicamente en los subsidios de desempleo y en los sistemas de las rentas mínimas autonómicas, como principales prestaciones destinadas a la población activa. Estas políticas forman dos redes paralelas de prestaciones asistenciales, la primera vinculada a la Administración General del Estado y la segunda a las CCAA (Sanzo, 2018).

### **Subsidios de desempleo<sup>8</sup>**

El conjunto de subsidios de desempleo son prestaciones asistenciales de acceso contributivo y constituyen el esquema más importante del sistema de garantía de mínimos español (Arriba, 2014). Con el alargamiento de la crisis, a partir de 2009, estos subsidios empiezan a crecer con fuerza a medida que se van agotando las prestaciones contributivas de desempleo. De igual forma, la Renta Activa de Inserción se va activando a medida que se agotan los subsidios por desempleo de los mayores de 45 años (gráfico 9).

---

<sup>8</sup> Para un análisis con mayor detalle, véase el trabajo de Moreno y Arriba en el mismo capítulo de este informe.

**Gráfico 9. Evolución de las prestaciones por desempleo por tipo de prestación**

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Durante la crisis se han introducido programas temporales extraordinarios de ayudas al desempleo que se pueden solicitar una vez agotadas las prestaciones y subsidios ordinarios. Todos estos programas, además de la ayuda económica, tienen un componente de activación que los aproxima a la lógica de la inversión social.

En 2009, aún en el marco de las políticas de estímulo económico, se introdujo el Programa temporal contra el Desempleo y la Inserción (PRODI) consistente en una ayuda económica de 426 euros mensuales, durante 6 meses máximo (no prorrogables), que combinaba la cobertura de desempleo con programas de formación e inclusión laboral. El PRODI fue sustituido en 2011 por el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA). El PREPARA se articuló como un programa de cualificación profesional para las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo (400 euros, 450 euros, desde agosto de 2012, para aquellos beneficiarios con responsabilidades familiares). Por lo tanto, en la terminología empleada por Bonoli (2010), el PREPARA supuso un refuerzo de incentivos hacia la búsqueda de empleo y un aumento del componente de inversión social al orientarse hacia la asistencia para el empleo y a la recualificación profesional.

El PREPARA tenía carácter temporal y se renovaba cada seis meses hasta que en febrero de 2013 se prorrogó indefinidamente hasta que la tasa de desempleo fuese inferior al 20%; sin embargo, aunque la tasa de desempleo descendió al 18% en 2016 el PREPARA se siguió prorrogando, en la última ocasión hasta abril de 2018. A finales de 2014, ante la persistencia del desempleo de larga duración, a pesar del inicio de la recuperación económica, se aprueba un nuevo programa extraordinario de carácter temporal dirigido a los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que hayan agotado la Renta Activa de Inserción y el PREPARA, el Programa de Activación para el Empleo (PAE). El PAE, fruto del diálogo social, insiste una vez más en las "medidas de activación para el empleo que contribuyan a

reducir el tiempo que los trabajadores pasan en situación de desempleo y faciliten su retorno al mundo laboral” (Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo).

Sobre la efectividad de estos programas, a pesar de su configuración como políticas con un fuerte componente de activación, en particular, el PREPARA “ha demostrado mayor eficacia como política pasiva de sostenimiento de rentas que como política activa”. Así, durante su primer año de funcionamiento las colocaciones de personas beneficiarias del programa se situaron en torno al 18%, mientras que el 76% de beneficiarios recibieron servicios de orientación e información y un 6% formación (CES, 2013, 338). No obstante, con la mejora de la coyuntura económica aumentó la efectividad del programa. Así, en 2016 lograron reincorporarse al mercado laboral 15.917 desempleados, casi un 30% del total de altas realizadas durante ese año (CES, 2017). Respecto al PAE, desde su puesta en marcha en enero de 2015 y hasta marzo de 2018, el número de beneficiarios ascendió a 258.163 personas, el 19,1% de los cuales obtuvieron una colocación en los doce meses siguientes a su incorporación al programa (CES, 2018).

En otro plano, distintas sentencias del Tribunal Constitucional han puesto en cuestión la gestión centralizada de la ayuda económica de estos programas por el Servicio de Empleo Estatal (SEPE) al contravenir el orden constitucional de distribución de competencias en materia de empleo. Dicha discrepancia se resolvió con un acuerdo con las CCAA por el que se atribuía al SEPE la competencia para gestionar el PREPARA de manera extraordinaria y limitada en el tiempo, con el compromiso por parte del gobierno del Estado de revisar durante ese periodo los distintos instrumentos de protección con el fin de adecuarlos al marco competencial vigente (CES, 2018).

### **Rentas mínimas autonómicas<sup>9</sup>**

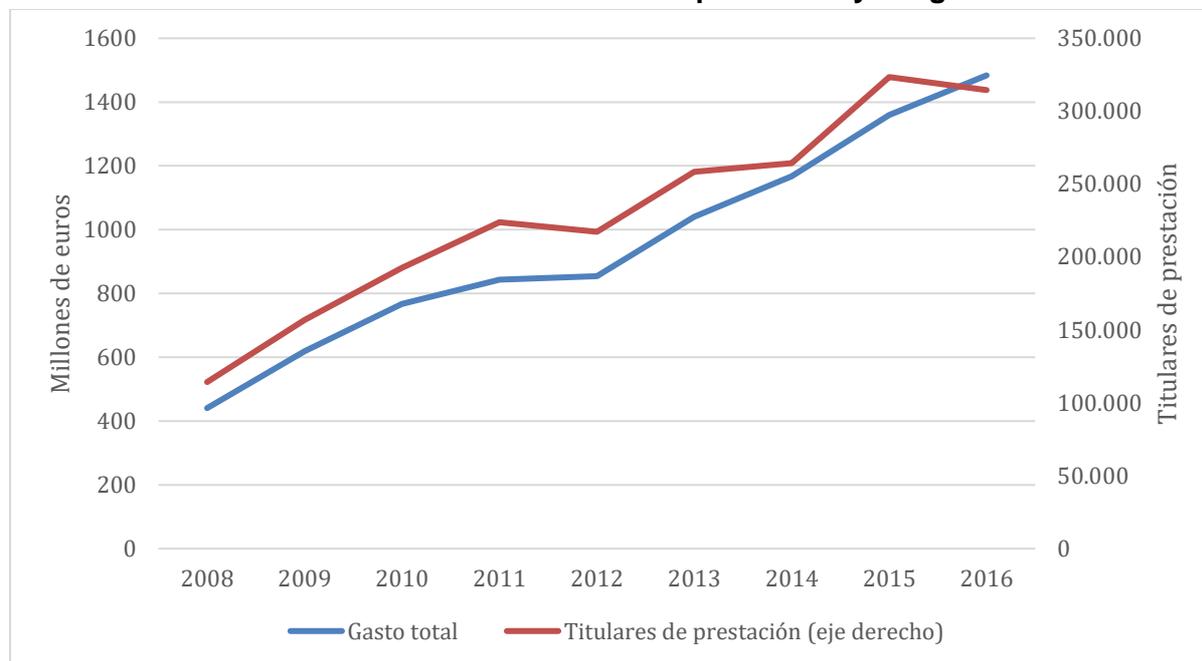
El sistema de Rentas Mínimas Autonómicas (RMAs) se configura como el único mecanismo de protección de la población potencialmente activa sin vínculo contributivo previo y como la última red para aquellas personas que hayan agotado el resto de prestaciones (Arriba, 2014). Las RMAs se configuran como un sistema descentralizado que “operan de manera diferente según los territorios, dando lugar a sistemas muy diferenciados, no sujetos a ningún proceso o mecanismo de coordinación”. Además, tienen una dimensión subsidiaria y complementaria, reduciendo los huecos de protección dejados al descubierto por el sistema estatal (Sanzo, 2018, 43).

En el gráfico 10 se reproduce la evolución del número de titulares de prestación y el gasto total en RMAs desde el inicio de la crisis. En números redondos, desde 2008 y hasta 2016, el número de titulares de prestación ha aumentado en 200.000 (un incremento del 275%) y el gasto se ha incrementado en 1.000 millones, triplicando el gasto de 2008 (+ 337%). Así, con la crisis, las RMAs han dejado de ser el sistema residual que fue durante mucho tiempo (Sanzo, 2018). El incremento del gasto ha sido ininterrumpido al igual que el del número de

<sup>9</sup> Para un análisis con mayor detalle, véase el trabajo de Arriba y Aguilar en el mismo capítulo de este volumen.

titulares de prestación, salvo el año 2012. El descenso del número de titulares en 2016 puede atribuirse, al menos en parte, a la mejora de la situación económica.

**Gráfico 10. Evolución del número de titulares de prestación y del gasto en RMAs**



Fuente: Informe de rentas mínimas de inserción, 2016. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Sobre el desarrollo institucional de las RMAs durante la crisis, se pueden diferenciar dos orientaciones de reforma. Por un lado, aquellas CCAA que han continuado la trayectoria de fortalecimiento de las rentas mínimas iniciada en los primeros años del nuevo siglo, cabe destacar los casos de Castilla León, La Rioja y Extremadura. Por otro lado, aquellas que, por distintas vías, han buscado ajustar sus programas al incremento de la demanda: País Vasco, Navarra, Cataluña, Cantabria, Madrid y Asturias (Arriba, 2014).

En definitiva, dada su baja intensidad, los subsidios por desempleo y las RMAs cumplen solo parcialmente la función amortiguador que requiere la puesta en marcha de una estrategia eficaz de inversión social. Así, el sistema de garantía de ingresos está orientado a evitar la pobreza severa, no contribuye a potenciar las capacidades individuales para la formación y la búsqueda de empleo (Rodríguez Cabrero, 2018).

## 5. Prospectiva: los frenos a la inversión social

En los apartados previos se han mostrado indicadores de la recuperación del gasto en las políticas sociales más vinculadas a la perspectiva de la inversión social desde 2015; mientras que el gasto monetario, más vinculado a la protección, se mantenía. Así, se ha retomado el proceso de recalibrado del gasto a favor de las prestaciones más próximas a lógica de la inversión social (gráfico 2). No obstante, es necesario tomar en consideración una serie de aspectos que pueden actuar de freno a la expansión de este tipo de políticas.

En primer lugar, a pesar de una coyuntura económica favorable, la situación de las finanzas públicas es aún delicada. España comenzó 2018 siendo el único país de la UE con un déficit público por encima del 3% y, por lo tanto, permanece bajo el yugo del procedimiento por déficit excesivo abierto en 2009. Los magros recursos públicos disponibles suponen un freno a la expansión de las políticas vinculadas a la inversión social. Más aún si tenemos en cuenta el estado crítico en el que se encuentran las finanzas de la Seguridad Social con un déficit, según Eurostat, de más de 17.000 millones en 2017. El debate sobre el futuro de las pensiones de jubilación, paradigma de las (viejas) políticas orientadas a la protección, acapara una creciente porción de la atención pública, política y mediática. La reciente derogación, en la práctica, del Índice de Revalorización Anual introducido en la reforma de 2013, independientemente de otras consideraciones, profundiza en el corto plazo el problema de la sostenibilidad del sistema. La entrada de nuevos pensionistas con una prestación media más elevada requiere de la aportación de más recursos cada ejercicio que las cotizaciones sociales no llegan a cubrir, lo que hace necesario detraer recursos de otras partidas presupuestarias y/o incrementar el endeudamiento. Lo anterior puede derivar en una situación de “competencia por los recursos invertida”: el incremento del gasto en prestaciones económicas (más próximas a la lógica de la protección) no deja espacio a las prestaciones en servicios (más próximas a la lógica de la inversión). El debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones muestra que los Viejos Riesgos Sociales, lejos de perder relevancia, continúan en el primer plano debido al agudo proceso de envejecimiento de la población.

En segundo lugar, más allá del envejecimiento de la población, el problema de fondo para financiar las nuevas políticas sociales vinculadas a la perspectiva de la inversión social es la baja capacidad de recaudación del Estado: la dimensión de la tarta determina el tamaño de sus porciones. Los ingresos públicos en relación al PIB se encuentran muy alejados del promedio de los países de nuestro entorno. Así, en 2017, los ingresos públicos en España equivalían al 37,9% del PIB; mientras que en los países de la EU15 suponían el 45,4% (44,9% en la UE28). De esta forma, con un gasto en protección social del 17,1% del PIB en 2015, último dato definitivo disponible, el Estado de bienestar español se puede calificar como “low cost”. Además, Beblavý y Hájková (2016) muestran que los países con bajos niveles de ingresos públicos, entre ellos España, muestran una preferencia relativa por el “gasto social compensador”. Las “políticas de inversión social” requieren de grandes y continuas inversiones que los Estados con bajos ingresos no pueden acometer. Por lo tanto, un requisito para una (nueva) expansión de la inversión social es el aumento de la capacidad de recaudación del Estado.

Finalmente, más allá de la disponibilidad de recursos y las preferencias de gasto entre protección e inversión, cabe plantearse, como señalan Kazepov y Ranci (2017) para el caso italiano, si en España se dan las pre-condiciones para una estrategia de inversión social efectiva. Por un lado, uno de los aspectos contextuales débiles en el caso español es la defectuosa conexión entre el sistema educativo (oferta de capital humano) y el mercado de trabajo (demanda de capital humano). Así, ya antes de la crisis, España registraba el mayor nivel de sobre-cualificación (25%) entre los países de la OCDE (OCDE, 2007). Esta desconexión estructural entre el sistema educativo y el mercado de trabajo “expone a la inversión en capital humano al riesgo de la sobre-cualificación y a un pobre retorno económico” (Kazepov y Ranci, 2017, 101). Por otro lado, también en relación al mercado de trabajo, se encuentra la (in)capacidad de los nuevos empleos para proporcionar unas

condiciones aceptables de bienestar como vía de integración social. La precariedad laboral no es algo que haya traído la crisis, ya estaba bien asentada con anterioridad en España. Las reformas estructurales del mercado de trabajo y del sistema de negociación colectiva aprobadas en el punto álgido de la crisis no han hecho más que reforzar la tendencia hacia la precarización de las condiciones de empleo de una parte importante de la población ocupada al apostar por la devaluación interna como política económica de salida de la crisis. En definitiva, las políticas de inversión social no son capaces por si solas de generar empleos de buena calidad ni reducir la precariedad laboral si no se dan unas determinadas condiciones contextuales relacionadas con el tejido productivo y la regulación institucional del mercado de trabajo.

## 6. Referencias bibliográficas

- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2014): "El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis", *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Madrid: Fundación Foessa. [en línea] Documento de trabajo 5.7. [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/04112014003757\\_2107.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014003757_2107.pdf)
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (2018): *XVIII Dictamen del Observatorio de la ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. (en línea). <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>, acceso 9 de julio de 2018.
- BEBLAVÝ, M., y HÁJKOVÁ, A. (2016); "Social Investment and State Capacity", *CEPS Working Document* No. 419 <http://aei.pitt.edu/72908/>.
- BENGTSSON, M., PORTE, C. y JACOBSSON, K. (2017): "Labour Market Policy under Conditions of Permanent Austerity: Any Sign of Social Investment?" *Social Policy & Administration*, 51 (2): 367-388
- BONOLI, G. (2005): "The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states", *Policy & Politics*, 33 (3): 431-449.
- BONOLI, G. (2010): "The political economy of active labor-market policy", *Politics & Society*, 38(4), 435-457.
- BONOLI, G. (2012): "Active labour market policy and social investment: a changing relationship", en N. MOREL, B. PALIER y J. PALME (eds.), *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Policy Press: 181-204
- 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.
- CANTILLON, B. y VAN LANCKER, W. (2013): "Three shortcomings of the social investment perspective", *Social Policy & Society*, 12(4): 553-564.
- COMISIÓN EUROPEA (2013) *Reducing early school leaving: Key messages and policy support. Final Report of the Working Thematic Group on Early School Leaving*. Bruselas: Comisión Europea.
- CONSEJO ECONOMÍA y SOCIAL (2012): *La aplicación de la Ley de Dependencia en España* (en línea). [www.ces.es/documents/10180/106107/preminves\\_Ley\\_Dependencia.pdf](http://www.ces.es/documents/10180/106107/preminves_Ley_Dependencia.pdf), acceso 28 de junio de 2018.

- CONSEJO ECONOMÍA y SOCIAL (2013): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2012* (en línea). [www.ces.es/memorias](http://www.ces.es/memorias), acceso 28 de junio de 2018.
- CONSEJO ECONOMÍA y SOCIAL (2017): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2016*, (en línea). [www.ces.es/memorias](http://www.ces.es/memorias), acceso 28 de junio de 2018.
- CONSEJO ECONOMÍA y SOCIAL (2018): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2017*, (en línea). [www.ces.es/memorias](http://www.ces.es/memorias), acceso 28 de junio de 2018.
- CROUCH, C. y KEUNE, M. (2012): “The governance of economic uncertainty”, en G. BONOLI y D. NATALI (eds.), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford University.
- DE DEKEN, J. (2014): “Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data”, en B. CANTILLON y F. VANDENBROUCKE (eds.), *Reconciling work and poverty reduction*. Oxford University Press, pp. 260-285.
- DE LA PORTE, C. y NATALI, D. (2018): “Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment”, *Journal of European Social Policy*, 25(6): 828-843.
- DEL PINO, E. (2014) “¿Un Estado orientado a la Inversión social? Avances y retrocesos de los gobiernos europeos en relación con el nuevo paradigma del bienestar”, *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, 22: 141-156.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999): *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- FERNÁNDEZ-MELLIZO, M. y MARTÍNEZ GARCÍA, J.S. (2015): La evolución de la escolarización y los títulos, en C. TORRES ALBERO (ed.), *España 2015 Situación social*, Madrid: CIS, pp. 507-512.
- 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.
- GIDDENS, A. (1998): *The Third Way: the renewal of social democracy*, Cambridge: University Press.
- HEMERIJCK, A. (2012): “Two or three waves of welfare state transformation”, en N. MOREL, B. PALIER y J. PALME (eds.), *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press, pp. 33-60.
- HÄUSERMANN, S. (2012): “The politics of old and new social policies”, en BONOLI, G. y NATALI, D. (eds.), *The politics of the new welfare state*. Oxford University Press, 111-132.
- HEMERIJCK, A. (2013): *Changing welfare states*. Oxford University Press.
- HEMERIJCK, A. (2014): “Social investment «stocks», «flows» and «buffers»”. *Social Policies*, 1(1): 9-26.
- HEMERIJCK, A. (2015): “The quiet paradigm revolution of social investment”, *Social Policy*, 22(2): 242-256.
- HERNÁNDEZ-MORENO, J.J., y RAMOS GALLARÍN, J.A. (2017): “La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016)”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18, 5-22
- HUBER, E. y STEPHENS, J.D. (2007): “Combating old and new social risks”, en K. ARMINGEON y G. BONOLI (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, Routledge, pp. 161-186.
- JENSON, J. (2012): “Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving toward social investment”, en N. MOREL, B. PALIER y J. PALME (eds.), *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Policy Press, pp. 61-90.

- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y VIOLA, A. (2017): “Observatorio de dependencia”, *Estudios sobre la Economía Española*, 2017/22, Fedea.
- KAZEPOV, Y. y RANCI, C. (2017): “Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case”, *Journal of European Social Policy*, 27(1): 90-104.
- KUITTO, K. (2016): “From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective”, *Journal of European Social Policy*, 26(5): 442-459.
- 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.
- LEONI, T. (2016): “Social investment: A guiding principle for welfare state adjustment after the crisis?” *Empirica*, 43(4), 831-858.
- MANZANO, D. (2015): “Educación infantil”, en TORRES ALBERO, C. (ed.) *España 2015 Situación social*, Madrid: CIS, pp. 513-517.
- MOREL, N., PALIER, B., y PALME, J. (eds.). (2012): *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- MORENO, L. y SERRANO, A. (2011): ‘Europeanization and Spanish Welfare: The Case of Employment Policy’, in A.M. GUILLÉN y M. LEÓN (eds.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate Publishing, pp. 39-58.
- NOLAN, B. (2013): “What use is ‘social investment?’” *Journal of European Social Policy*, 23(5): 459-468.
- NOLLENBERGER, N., y RODRÍGUEZ-PLANAS, N. (2015): “Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain”. *Labour Economics*, 36, 124-136.
- OCDE (2007): *International migration outlook*, OCDE, Paris.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2018): “Políticas sociales e inversión social en un horizonte de consolidación fiscal y reestructuración permanente del estado de bienestar”, en G. JARAÍZ ARROYO (coord.) *Bienestar social y políticas públicas: retos para pactar el futuro*. La Catarata, 15-43
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. et. al. (2015): *ESPN Thematic Report on Social Investment – Spain*. European Commission, Brussels (en línea). <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp>, acceso 1 de junio de 2018.
- RONCHI, S. (2018): “Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000–2014)”, *Journal of Social Policy*, 47(3), 459-478.
- SANZO GONZÁLEZ, L. (2018): “La política de garantía de ingresos en España”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria / Revista de servicios sociales*, 65, 41-51.
- SARASA, S. (2011): “Long-term care: The persistence of familialism”, en A.M. GUILLÉN y M. LEÓN (eds.), *The Spanish welfare state in European context*. Farnham: Ashgate, pp. 237-58.
- TARABINI, A., y MONTES, A. (2015): “La agenda política contra el abandono escolar prematuro en España: la LOMCE contra las evidencias internacionales”, *Avances en Supervisión Educativa*, 23, 1-20.
- TAYLOR-GOUBY, P. (2004): “New Social Risks and Welfare States: New Parading and New Politics?” en P. TAYLOR-GOUBY (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 209-238.
- TAYLOR-GOUBY, P., GUMY, J. M. y OTTO, A. (2015). “Can ‘New Welfare’ address poverty through more and better jobs?”, *Journal of Social Policy*, 44(1), 83-104.

- VAN KERSBERGEN, K. y HEMERIJCK, A. (2012): "Two decades of change in Europe: the emergence of the social investment state". *Journal of Social Policy*, 41(3), 475-492.
- VAN VLIET, O. y WANG, C. (2015): "Social investment and poverty reduction: A comparative analysis across fifteen European countries", *Journal of Social Policy*, 44(3), 611-638.
- VANDENBROUCKE, F., HEMERIJCK, A. y PALIER, B. (2011): "The EU Needs a Social Investment Pact", *OSE Paper Series*, Opinion paper No. 5.
- VANDENBROUCKE, F., y VLEMINCKX, K. (2011): "Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?" *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450-471.