

**Reestructuración de los Estados del  
Bienestar**

**¿Hacia un cambio de paradigma?**

*José Adelantado*

**Ciepp**

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Teléfono:** (54-11) 4371-5136 o

4371-9079. **Email:** [ciepp@ciepp.org.ar](mailto:ciepp@ciepp.org.ar)

**Web:** [www.ciepp.org.ar](http://www.ciepp.org.ar)

José Adelantado pertenece al Grupo de investigación GEPS (Globalización, Educación y Política Social) del Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.

---

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y puede no reflejar las opiniones de la Institución.

**Adelantado J. (2017) *Reestructuración de los Estados del Bienestar. ¿Hacia un cambio de paradigma?*** Buenos Aires: Documentos de Trabajo, 97, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © José Adelantado | Derechos Reservados bajo Licencia Creative Commons Argentina Atribución – No Comercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



1. <i>Introducción</i> .....	5
2. <i>Contexto general del proceso de cambio de paradigmas</i> .....	5
3. <i>¿Hacia un cambio de paradigma?</i> .....	7
3.1. <i>Naturaleza de los problemas y origen de los riesgos</i> .....	8
3.2. <i>Valores y objetivos. Forma de pensarlos y comunicarlos (discursos)</i> .....	9
3.3. <i>Políticas, instrumentos, medios y técnicas</i> .....	11
4. <i>Discusión</i> .....	12
5. <i>Conclusiones</i> .....	16
<i>Bibliografía:</i> .....	19
<i>Anexo 1</i> .....	23
<i>Anexo 2</i> .....	24
<i>Anexo 3</i> .....	25

### **Resumen:**

La finalidad de este trabajo es discutir hasta qué punto se ha producido un cambio de paradigma en los Estados del Bienestar en Europa durante las últimas dos décadas, a través de la estrategia de inversión social. Metodológicamente se adopta un enfoque histórico-institucionalista con aportaciones críticas que explican el cambio, más que la continuidad. Para ello se aplican tres dimensiones de análisis: problemas a resolver, objetivos a conseguir y políticas a emplear. El principal resultado es que el paradigma de la inversión social presenta muchas rupturas con los EB clásicos, y bastantes continuidades con el paradigma neoliberal, pero aún no está consolidado.

### **Abstract:**

The aim of this paper is to discuss how far there has been a shift of paradigm in the Welfare State in European countries in the last two decades, through the application of a Social Investment strategy. Methodologically adopts a historical-institutionalism approach with critical contributions that explain change, rather than continuity. To do this, three dimensions of analysis apply: problems to be solved, objectives to be achieved and policies to be used. The main result is that the paradigm of social investment reflects many divergences from the classical Welfare State, and much similarity with the neoliberal paradigm, but it has yet to be consolidated.

## 1. Introducción

En este trabajo se examina el posible cambio de paradigma desde el Estado del Bienestar Protector (EBP), característico de las sociedades industriales, hacia un Estado del Bienestar Inversor (EBI) que parece desarrollarse con viejas políticas neoliberales y nuevas retóricas. Se habría producido una modificación estructural que estaría conduciendo a un cambio paradigmático de un tipo de Estado del Bienestar que protegía desde la cuna a la tumba, a otro que perseguiría convertir el gasto en protección social en una inversión en los ciudadanos, para que ellos se protejan a sí mismos frente al mercado a base de activar sus capacidades, y hacerlos personalmente responsables frente a los riesgos.

Un paradigma en política social es un armazón de ideas que define no sólo la naturaleza de los problemas y la forma de pensarlos y comunicarlos, sino también, los objetivos y el tipo de instrumentos que pueden usarse para conseguirlos. Sin embargo, en las ciencias sociales, los paradigmas no suelen modificarse a través de una “revolución científica” a lo Thomas Kuhn, más bien consisten en continuidades y cambios simultáneos, pero que efectivamente a lo largo del tiempo producen un cambio estructural. ¿Se puede hablar de un cambio de paradigma desde el EBP (1945-75), pasando por las políticas neoliberales (1975-1995), hasta el actual EBI (1995-2015)? ¿Qué balance se puede hacer? ¿Se ha consolidado el nuevo paradigma?

El artículo trata de dar respuesta a esas preguntas. En primer lugar se plantea el contexto general del proceso de cambio y se presenta la idea de inversión social como eje paradigmático del EBI. A continuación, se plantea el marco metodológico y las dimensiones de análisis para responder a preguntas clave durante el período de estudio (1975-2015): ¿qué problemas hay que resolver? ¿qué valores orientan los objetivos? ¿qué tipo de políticas se han puesto en marcha para conseguirlos? En tercer lugar se somete a discusión la definición de los problemas, los valores y objetivos, y las políticas desarrolladas por el paradigma de la inversión social, y se evalúan. La conclusión principal es que el cambio de paradigma está en marcha, pero todavía no se ha consolidado.

## 2. Contexto general del proceso de cambio de paradigmas

Los EB culminaron su expansión entre la década de los 50s y finales de los 70s del siglo pasado, mediante la aplicación de políticas económicas de tipo keynesiano y el desarrollo de políticas sociales de carácter protector. Desde finales de los 70s hasta los primeros 80s las reformas se orientaron a la protección del empleo del cabeza de familia, entendiendo que de ese modo se protegía a todos sus miembros a través de políticas que desincentivaban la incorporación de las mujeres, jóvenes, discapacitados y mayores al mercado laboral; y con transferencias dirigidas al mantenimiento de rentas de la población desempleada. El triunfo electoral de R. Reagan en USA y M. Thatcher en el Reino Unido en los primeros 80s, junto a la incapacidad teórica del pensamiento económico keynesiano y el auge del monetarismo de M. Friedman, dieron paso a un cambio en las políticas económicas y sociales. La privatización de empresas públicas se combinó con la flexibilización de los mercados de trabajo, y los estados-nación se abrieron a la globalización, desregulando la movilidad internacional del capital pero

poniendo barreras a la movilidad de la mano de obra, como por ejemplo el Acuerdo de Schengen en 1985. Entre los primeros 80s y mediados de los 90s se puede hablar de un éxito incompleto de la ideología neoliberal para dismantelar los Estados del Bienestar, a pesar de los grandes esfuerzos que se destinaron. Desde la primera década del siglo XXI debido a reformas fiscales regresivas y al persistente desempleo, subempleo y diversas formas de trabajo atípico (empleos temporales, trabajo autónomo) se ha debilitado la base financiera de los EB y, en términos relativos, se ha reducido el gasto en protección social. Una parte de los problemas se deriva del debilitamiento del vínculo empleo-protección para financiar los derechos sociales. Otra parte de los problemas se deriva de la importante reducción de la aportación fiscal del capital que, para atraerlo (Inversión Extranjera Directa) o para que no se vaya (*exit option*), ha proliferado una competencia fiscal interestatal para hacer que la inversión sea más atractiva en términos de ventajas fiscales, medioambientales o el marco de relaciones laborales; además del capital oculto en los paraísos fiscales. Las sociedades post-industriales son intensivas en capital, funcionan con menos cantidad de trabajo debido al cambio tecnológico, y los capitales se pueden deslocalizar y dedicar a la especulación financiera.

Según Palier (2010) el proceso se puede secuenciar en cuatro etapas: 1. Antes del *retrenchment* (contracción) (75-89): Incremento de contribuciones sociales para *insiders* y deshacerse de los trabajadores improductivos. 2. Primera ola del *retrenchment* (89-94): Cada vez hay menos gente que trabaja, y que tiene que compensar a los que cada vez tienen menos trabajo. Ingresos decrecientes y costes crecientes. 3. A mediados de los 90's reformas institucionales que se ampliarán en 2000: cambio en los mecanismos de financiación (menos contribuciones sociales y más impuestos) y en los actores (privatización y tercer sector). 4. Cambio paradigmático: fondos de pensiones privados, activación de la población inactiva, desfamiliarización del cuidado, redes de seguridad básica, extensión de la privatización y de la competencia en los sistemas sanitarios. Y según Alber (2010), en las últimas décadas se habría producido una "americanización" de Europa que tendría un carácter liberal y consistiría en un nuevo balance público-privado en el que las personas asumen mayor responsabilidad individual, y en el que se implementan políticas de activación e incentivos al trabajo.

En este contexto, aunque la idea de inversión social ya aparece en los escritos del economista sueco Gunnar Myrdal en los años 50 del siglo XX, reaparece como discurso contra las políticas neoliberales (y keynesianas) a mediados de los años 90's. Intellectualmente se fundamenta en las aportaciones de Gary Becker (1964) sobre la teoría del capital humano, del enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen (1985), de la Tercera Vía de Giddens (1999)<sup>1</sup> y también en las propuestas de Esping-

---

<sup>1</sup> En un apretado resumen las ideas fundamentales son: La creencia de que el estado debería hacerse cargo de los fracasos del mercado lleva a una expansión desproporcionada del gobierno y de la burocracia que conlleva. Demasiadas veces se daba más importancia a los derechos que a las responsabilidades. La nueva política debe promover una mentalidad progresista y un nuevo espíritu empresarial en todas las escalas sociales. Una política fiscal que promocióne el crecimiento sostenible, con recortes impositivos a los beneficios empresariales, y a las rentas del trabajo. Reducción de costes laborales extrasalariales mediante la reforma estructural de los sistemas de seguridad social. La rigidez y la excesiva regulación dificultan la viabilidad de la futura economía de servicios. La principal prioridad del Gobierno activo debe

Andersen, Gallie, Hemerijck & Miles (2002) publicadas en el libro ¿Por qué necesitamos un Nuevo Estado del Bienestar?<sup>2</sup>.

La idea se extendió desde la segunda mitad de la década de los 90's en los discursos de actores internacionales como la OCDE, el BM, y la Unión Europea. Desde entonces la comparten tanto los gobiernos de centro-izquierda como los de centro-derecha. Se ha convertido en la protagonista del discurso de la Unión Europea desde la Cumbre de Lisboa en el año 2000, y es el eje central de la nueva perspectiva o paradigma para la política social.

El supuesto principal del paradigma de la inversión social es que se debe hacer menos énfasis en la “protección social” y más en la prevención y proactividad. En términos de intervención del estado implica incrementar la inversión en niños, en capital humano y en que las personas vivan de su trabajo a través de un aprendizaje constante. La idea se orienta hacia el futuro para modificar la combinación entre gastos pasivos e inversión preventiva. Como estrategia se propone invertir más en mujeres y niños que gastar en mayores, desigualdad y pobreza (Jenson, 2012; Van Kersbergen & Hemerijck, 2012; Hemerijck, 2013)<sup>3</sup>.

La puesta en práctica de esta orientación de la política social en la literatura especializada toma nombres como Estado Social Activo (Vielle, Pochet & Cassiers, 2005), Estado Posibilitador (*enabling*) (Taylor-Gooby, 2008), Estado Schumpeteriano (Jessop, 1994), Bienestar Productivista (Holliday, 2000; Hudson & Kühner, 2009), Nuevo Estado de Bienestar (Bonoli & Natali, 2012), Social Investment Welfare State (Morel, Palier & Palme, 2012), que podría traducirse por Estado del Bienestar orientado a la Inversión Social o Estado del Bienestar Inversor (EBI), que utilizo aquí.

### 3. ¿Hacia un cambio de paradigma?

Entre las explicaciones del cambio institucional para explorar los cambios de paradigma, la teorización más reconocida es la de Hall (1993). Según este autor, un paradigma de política (*policy paradigm*) es un armazón interpretativo de ideas y patrones, que especifica no sólo los objetivos de política y el tipo de instrumentos que pueden usarse para conseguirlos, sino también la naturaleza de los problemas y la forma de pensarlos y comunicarlos. Pero según Schmidt (2008), la tradición teórica de los viejos institucionalismos no ha considerado seriamente el papel de las ideas en los procesos de cambio. La visión del “institucionalismo discursivo” que propone Schmidt

---

ser invertir en capital humano y social. Una política de mercado laboral activa significa para la izquierda que el estado se debe convertir en un agente activo para el empleo.

<sup>2</sup> Entre las que incluye: la inversión en educación infantil, ya que ayuda a prevenir la pobreza y mejora la igualdad de oportunidades; el fenómeno del aprendizaje y la educación continua a lo largo de la vida y las políticas activas de empleo que faciliten la adaptación a los cambios de un mercado laboral crecientemente inestable; los programas de conciliación de la vida laboral y familiar que promuevan el empleo entre las mujeres, y las políticas de envejecimiento activo.

<sup>3</sup> Una discusión más a fondo de la idea puede encontrarse en: Hemerijck, A (2012) “When Chancing Welfare States and the Eurocrisis meet”, *Sociológica*, 1/2012. Bonoli. G (2012) “Comment on Anton Hemerijck”, *Sociológica*, 1/2012. Barbier, J C (2012) “Social Investment, a Problematic Concept with an Ambiguous Past: A Comment on Anton Hemerijck”, *Sociológica* 1/2012.

entiende que el cambio institucional puede emerger tras un cambio cognitivo o normativo en los valores o las creencias subjetivas de los actores. La emergencia de nuevas ideas pone en duda el esquema cognitivo y puede llevar a un cambio de paradigma. Bonoli & Palier (2001) aplican para el análisis del cambio institucional una serie de indicadores que además de su carácter cuantitativo, permiten captar orientaciones de objetivos, instrumentos y técnicas; se trata de: a) la combinación de fórmulas para la financiación del sistema (contribuciones, impuestos generales, copagos, tasas...), b) la forma que adquiere la gestión de la provisión (pública, privada, tercer sector, autoridades locales), y c) del tipo y modo de acceso a los recursos (relacionado con los ingresos, a través de comprobación de medios, basado en la ciudadanía, basado en contribuciones). Por otro lado, el cambio de armazón del que habla Hall, es el cambio de estructura al que se refieren Streeck & Thelen (2005) que se produciría sin interrupciones ni trayectorias predecibles de la dirección del cambio. Sostienen que un cambio de paradigma se puede producir de forma incremental con acumulación transformativa en forma de capas (*layering*).

Así, en un intento de síntesis de la literatura considerada, se proponen tres dimensiones de análisis para estudiar el cambio de paradigmas. Primera, considerar que el “ethos” de las políticas sociales se justifica por el diagnóstico y la respuesta que dan a los riesgos sociales y a los problemas que hay que resolver en las sociedades en cada momento. Segunda, las políticas sociales persiguen ciertos valores y objetivos, cuyas formas de pensarlos y comunicarlos articulan discursos. Tercera, considerar los instrumentos, medios y técnicas que se utilizan para la gestión de la provisión de bienestar.

### **3.1. Naturaleza de los problemas y origen de los riesgos**

Existe una complementariedad entre la arquitectura de los sistemas de protección y los riesgos que cubren. En las sociedades industriales, los problemas a los que tenían que hacer frente los Estados del Bienestar Protectores (EBP) se derivaban del mal funcionamiento del mercado. Una economía intensiva en trabajo, con una tecnología de tipo electro-mecánico, con pleno empleo masculino y consumo keynesianos y en el marco del estado-nación, delimitaba cierto rango de acuerdos distributivos capital-trabajo. Los principales riesgos sociales a los que tenían que hacer frente eran la enfermedad, vejez o desempleo; y en las ciencias sociales no se hablaba de pobreza, sino de marginación. Pero la crisis del modelo de acumulación fordista, la tercera revolución industrial alrededor de las TIC y la globalización-europeización (Moreno & Palier, 2005; Radaelli, 2003), trastocaron el diagnóstico de los problemas (Campbell & Pedersen, 2001) y el perfil de los nuevos riesgos sociales (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007), incluso se negaba un posible desmantelamiento del EB (Pierson, 2006) o se defendía su supervivencia (Kuhnle, 2000), pero también se ponía de manifiesto el recorte de los derechos y las tendencias desigualitarias (Clayton & Pontusson, 2006).

A partir de los 80's entre los gobiernos europeos se extendió el convencimiento de que eran necesarias reformas más liberalizadoras que dieran prioridad al crecimiento económico por encima de la igualdad y que la extensión de la pobreza no deslegitimara en exceso la gobernabilidad. Incluso los partidos de centro-izquierda se han mostrado

receptivos hacia las críticas que los neoliberales realizan al EBP, acusándolo de demasiado costoso e ineficaz, limita el crecimiento económico, los mercados de trabajo son demasiado rígidos, las contribuciones a los sistemas de Seguridad Social son demasiado elevadas y son negativas para la competitividad y la creación de empleo; el exceso de regulación pública y los impuestos elevados sobre los beneficios empresariales dificultan la inversión; la generosidad del EB es insostenible y se tiene que reducir para mantenerlo; es preciso limitar el gasto social para salvar el sistema; el derecho laboral y el poder de los sindicatos perjudican la creación de empleo; los trabajadores del sector público y otros *insiders* están excesivamente protegidos; además, minan la independencia personal y colectiva (Palier, 2010).

En Europa, la recesión económica a principios de los 90's caracterizada por la persistencia de déficits públicos y desempleo, se combinó con las presiones globalizadoras derivadas de los criterios de convergencia para acceder al euro firmados en Maastricht en 1992<sup>4</sup>. Criterios que tendrían consecuencias negativas para combatir la desigualdad social y la pobreza, ya que para conseguirlos se contrajo el gasto social respecto al crecimiento de la riqueza, continuando así el *retrenchement* que venía practicando el neoliberalismo.

Para el paradigma de la inversión social, el diagnóstico es que un estado orientado únicamente a proteger los viejos riesgos sociales es insuficiente para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales y puede ser disfuncional e insostenible económicamente. Estos planteamientos habrían tenido cierta receptividad en los gobiernos europeos y los habrían predispuesto a repensar el tamaño y las tareas del estado al considerar que juega un papel económico positivo. El desempleo se debería a la falta de habilidades adecuadas para ocupar los puestos de trabajo y la política social es una precondition para el crecimiento económico. Incluso algunos autores (Hacker, 2011) argumentan que la política pública debe poner mayor énfasis en la pre-distribución (políticas para asegurar un salario adecuado a la clase trabajadora) y menos en la redistribución. La política social como orientación productiva implica un cambio desde la redistribución ex-post, para compensar (reparar) los fallos del mercado, hacia la inversión ex-ante (preparar) mediante políticas pre-distributivas. Así mismo, se defiende que son necesarias políticas de inversión en capital humano para incrementar la productividad y la creación de empleo como grandes objetivos de la economía del conocimiento.

### **3.2. Valores y objetivos. Forma de pensarlos y comunicarlos (discursos)**

Un cambio de paradigma se puede producir por un cambio de objetivos a través de las ideas y discursos de los actores. Uno de los objetivos principales de los EBP era redistribuir para conseguir igualdad, tenían vocación universalista y hacían énfasis en los derechos. Se consideraba que los individuos no eran responsables personales del riesgo y que las políticas sociales tenían que compensar las deficiencias del mercado (Boyer, 2005). Una estructura ocupacional relativamente homogénea en salarios y

---

<sup>4</sup> La inflación no puede ser superior en 1,5% de la media, el déficit presupuestario de las administraciones públicas no puede representar una cantidad mayor que el 3% del PIB; y la deuda pública no puede ser mayor del 60% del PIB.

condiciones laborales y en la que no había muchos ganadores o perdedores netos, facilitaba la socialización del riesgo amparada en el valor de la solidaridad (Antón, 2009).

Para el paradigma neoliberal la desigualdad es inherente a los mercados y es necesaria para motivar a los actores. Defienden la meritocracia para recompensar a cada uno según su capacidad y esfuerzo. Aunque el objetivo de mayor alcance era el desmantelamiento del EB porque los beneficios sociales actúan como desincentivos al trabajo y porque la dependencia del estado ha promovido la pasividad. La intervención de la política social está basada en la asistencialización (*workfare*, focalización) y tienen una concepción utilitarista de la comunidad, creen que puede servir para amortiguar los recortes sociales y los fallos del mercado. El éxito de las políticas se medirá según costes inmediatos.

El EBI, como el paradigma neoliberal, no garantiza el empleo, ahora se trata de proporcionar medidas a los ciudadanos para que puedan aumentar sus competencias para acceder al empleo. El principal cambio de discurso tiene que ver con la reorientación de los gastos sociales del consumo a la producción a partir de una intervención basada en la activación y la empleabilidad. Supone la reorientación de las políticas de empleo del *welfare* al *workfare*, cambiando el énfasis desde las políticas pasivas (PPs) a las activas (PAs). Las políticas de tipo *workfare*, que se habían extendido en los países anglosajones, se reformularon en el continente como políticas activas. El discurso de las PAs se complementa con el objetivo de flexibilizar el mercado de trabajo (reducir costes laborales y sociales), facilitar la competitividad en un contexto globalizado y reducir la excesiva protección del empleo y desempleo (Barbier, 2001; Serrano, 2004).

Desde la cumbre de Lisboa de 2000, la Unión Europea refuerza su papel como *think tank*, y se propagan nuevas ideas sobre los EB. Se puede ilustrar el discurso, ya en el año 2004, alrededor del Modelo Social Europeo en la recomendación del Consejo sobre políticas de empleo<sup>5</sup>. El enfoque normativo de la política social ha cambiado desde la redistribución en el EBP, a la asistencialización en el paradigma neoliberal, a la actual empleabilidad; ahora se trata de invertir en los ciudadanos y dotarlos de recursos para que activen sus capacidades personales. La empleabilidad significa para las personas poseer competencias dinámicas y actualizadas, y dar cuenta de un comportamiento adecuado, voluntarioso y orientado a las demandas que efectúa el mercado de trabajo. Y las ayudas asistenciales se vinculan más a la inserción laboral y a la responsabilidad

---

<sup>5</sup> En resumen de Martínez López (2011): mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, promoviendo al mismo tiempo la seguridad y la flexibilidad en el mercado laboral, creando más empleo y de mejor calidad y mejorando la productividad, incitar más a las personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y lograr que el trabajo sea una verdadera opción para todos, definiendo unas estrategias globales de envejecimiento activo (lucha contra la jubilación anticipada, organización más flexible del trabajo, valorización de las capacidades y oferta de formación), garantizando servicios personalizados a todos los solicitantes de empleo y haciendo que el trabajo sea más rentable; invertir más, y de forma más eficaz, en capital humano y aprendizaje permanente, distribuyendo mejor los costes entre los poderes públicos, las empresas y las personas, desarrollando la oferta de formación, sobre todo para los trabajadores poco cualificados o mayores, reduciendo el abandono escolar y haciendo que la enseñanza superior se ajuste mejor al mercado laboral.

individual mediante la firma de contratos que establecen contrapartidas que hay que justificar para mantener la subvención.

El paradigma de la inversión social sostiene que se ha de promover la equidad para conseguir igualdad de oportunidades. Que tiene que haber reciprocidad entre derechos y obligaciones con responsabilidad individual (psicologización y enfoque de capacidades). El cambio fundamental consiste no en erradicar sino en reformular el EB. Prometen trabajos dignos y de calidad, y animan la emprendeduría. Así mismo se reafirman en la lucha “por” la inclusión y cohesión social; mientras que la comunidad se considera como una esfera en la provisión de servicios y expresión de necesidades y solidaridades. El éxito de la estrategia serán los beneficios futuros.

En las dos últimas décadas se ha producido un mayor reconocimiento de las libertades individuales (derecho al aborto, parejas homosexuales) y de la diversidad, aunque acompañadas de una menor redistribución y de limitadas posibilidades de representación (Fraser & Honneth, 2003). Se han desarrollado nuevas políticas sociales como activación y formación, políticas familiares, derechos humanos y no discriminación, con bajo coste y alta legitimidad. Por otra parte se recomienda cambiar el patrón redistributivo intergeneracional y de género: gastar menos en pensiones y más en mujeres y niños (Esping-Andersen & Palier, 2010). En el EBI, como en el paradigma neoliberal, también se ensalza la meritocracia.

### 3.3. Políticas, instrumentos, medios y técnicas

Las sociedades industriales convivieron con un estado de tipo burocrático-weberiano en la definición, gestión y provisión del bienestar. Los EBP eran monopólicos, en muchos campos la iniciativa mercantil y la no lucrativa no tenían cabida; se caracterizaban por un funcionamiento centralizado, jerárquico y uniforme en la prestación de derechos. El aseguramiento era colectivo, se financiaba mediante contribuciones sociales e impuestos generales, y el acceso estaba basado en la ciudadanía y en derechos contributivos (Boyer, 2005).

El paradigma neoliberal es partidario del estado mínimo y de una gestión del gobierno mediante modelos empresariales (Nueva Gestión Pública). Proponen políticas de privatización, descentralización y focalización. Aplican políticas económicas monetaristas para luchar contra la inflación y son partidarios de la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo. En el marco de la llamada austeridad permanente han utilizado el “*retrenchment*” por medio de la contención de costes (Bonoli & Natali, 2012). Y practican ampliamente el instrumento de la comprobación de medios (*means-testing*).

Uno de los aspectos más destacables de la globalización en el proceso de europeización es el cambio que se produce como consecuencia de la transferencia de soberanías hacia arriba y la ejecución de legislación hacia abajo. Los EBP (nacionales) se habrían mostrado incapaces de cumplir sus objetivos desde el ámbito centralizado y universalista y habrían desplazado obligaciones hacia lo regional y lo local como espacios preferentes para luchar contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Según Alonso (1999) la pérdida del sentido universal de las políticas sociales implica una retirada del estado y una desresponsabilización pública del encargo de resolver los

problemas. La descentralización hacia las regiones y municipios recibió un gran impulso con la Estrategia Europea de Empleo (EEE), y con la aprobación en las cumbres de Lisboa y Niza en el año 2000, del Método Abierto de Coordinación y de la Estrategia Europea de Inclusión (EEI).

Para el paradigma de la inversión social se ha de producir un empoderamiento del estado y proponen la gestión del gobierno mediante redes y partenariado, también con procedimientos de la Nueva Gestión Pública, pero aplicando criterios de inversión, más que de mero recorte. Utilizan políticas monetaristas para reducir los déficits públicos y son partidarios de la desregulación y flexi-seguridad del mercado de trabajo. Proponen políticas activas en educación y cuidado infantil, formación a lo largo de la vida (ciclo vital), y políticas y servicios familiares. Proponen la descentralización de la gestión (competencias hacia regiones y municipios) y una provisión pluralista (estado-mercado-familia-comunidad). En el marco de la austeridad permanente siguen aplicando el *retrenchment*, pero en forma de recalibración y remercantilización (Bonoli & Natali, 2012; De la Porte & Jacobsson, 2012).

Por otro lado, desde la aplicación de las políticas neoliberales, en los EBI continúa el aseguramiento personal, cada individuo es responsable de su vida. Para acceder a muchos beneficios (al desempleo, por ejemplo) se exige una implicación personal, generalmente mediante un contrato con ciertas contrapartidas para tener derecho a las prestaciones (Van Berkel & Valkenburg, 2007). A su vez, en la financiación se extienden los copagos y tasas, se modifican las condiciones de categoría (por ejemplo redefiniendo quién es desempleado o pobre), se cambian las condiciones de *circunstancia* (por ejemplo aumentando la edad para tener derecho a una pensión contributiva), o se introducen nuevas condiciones de *conducta*, como por ejemplo, asistir a cursos de formación para recibir ayudas (Clasen & Clegg, 2007).

La reducción del sector público ha tenido su contrapunto en la expansión del sector privado, tanto el mercantil con ánimo de lucro, como la iniciativa social. La expansión del sector privado con ánimo de lucro se ha producido en los ámbitos rentables de la protección social (sanidad, pensiones); a su vez, los déficits de inclusividad de las políticas públicas tradicionales de los Servicios Sociales personales, han abierto un espacio no rentable y no atendido por la iniciativa pública, para ser ofrecidos de forma más económica por el Tercer Sector y la Economía Social. Respecto a la financiación, se observa la tendencia hacia una reducción de los impuestos directos y un aumento de los indirectos.

#### 4. Discusión

En este epígrafe se va a explorar hasta qué punto se ha producido (o se está produciendo) un cambio de paradigma en la política social a través de un proceso de reestructuración de los viejos EBP, que empezaría con las políticas neoliberales (1975-1995) y continuaría en los contemporáneos EBI. Un cambio de paradigma de política por otro distinto implica la sustitución de un armazón interpretativo de tres dimensiones, a) la naturaleza de los problemas, b) los objetivos de la política y c) los instrumentos para resolverlos.

La primera dimensión, referida a la naturaleza de los problemas y al origen de los riesgos, el diagnóstico del paradigma de la inversión social difiere del más rancio neoliberalismo y mucho más de los Estados del Bienestar Protectores (EBP). Todas las sociedades avanzadas en países industriales han sufrido un proceso de desindustrialización. Desde 1970 a 2007 con datos de la OCDE, Bayley, Coward, & Whittaker (2011) muestran que la proporción de los salarios en la renta nacional cayó; especialmente en los países anglosajones, y también, pero con menos intensidad en las economías corporatistas. Así mismo, los mercados de trabajo han sido fuertemente desregulados y la desigualdad de ingresos ha crecido (Atkinson, 2007). A pesar de que el estado tiene menos capacidad de intervención en la economía, las reformas del mercado de trabajo han debilitado los derechos laborales en áreas como la negociación colectiva, o el derecho a huelga.

Además de los viejos riesgos sociales han aparecido otros nuevos relacionados con cambios sociodemográficos (eclosión de la familia nuclear, envejecimiento de la población) y especialmente con el empleo (trabajos atípicos, baja cualificación de la mano de obra), también estratificados. Los nuevos riesgos sociales se suman a los viejos, y se mantiene una profunda resiliencia en la estratificación social (Pintelon, Cantillon, Van den Bosch & Whelan, 2013), e incluso se aprecia una movilidad social descendente en algunos segmentos de las clases medias.

La segunda dimensión se refiere a los objetivos, valores y discursos; aquí el discurso del paradigma de la inversión social muestra tanto una continuidad con el pensamiento neoliberal, como una clara ruptura con el EBP. Continuidad en el énfasis en la responsabilidad individual y en la contracción del gasto social, y ruptura con las políticas redistributivas. En relación a la importancia concedida a la responsabilidad individual, hay que señalar que tendría sentido si se reconsidera el impacto de la herencia social en términos de oportunidades vitales; pero si sólo se puede ser responsable a través del mercado de trabajo, lo más probable es que los peores empleos se concentren en “el precariado”, y lo más paradójico es que son precisamente a quienes se les restringen los derechos a los beneficios sociales. Respecto a la perspectiva del ciclo vital, puesta en boga por el paradigma de la inversión social (Kvist, 2015), se asegura que los riesgos sociales se han de entender como un accidente (que le puede ocurrir a cualquiera) en la trayectoria personal del ciclo de vida, lo que hace suponer una falsa democratización de la pobreza, ya que los riesgos no se distribuyen homogéneamente entre las clases sociales. La perspectiva del ciclo vital sobre los riesgos postindustriales sociales se puede conectar con las tesis de la individualización. El argumento es que las nuevas desigualdades emergen como consecuencia de trayectorias y estilos de vida individuales donde la responsabilidad personal juega un papel decisivo, mientras que los factores estructurales, como las desigualdades asociadas a las clases sociales, (y otras) no son tenidos en cuenta.

Adicionalmente, no es poca la importancia del nuevo ideal de la cohesión social para promover el desarrollo de capacidades para conseguir que los ciudadanos sean autosuficientes. Pero de ese modo, lateralmente, se modifica el principio de justicia social rawlsiano de beneficiar a quien está peor, al cambiar el objetivo distributivo de igualdad de resultados por igualdad de oportunidades. La solidaridad deja de entenderse como una responsabilidad colectiva hacia el individuo, para convertirse en una obligación del individuo hacia la sociedad (Brettschneider, 2008). De ese modo se

asiste a la transformación discursiva de las desigualdades sociales en diferencias individuales, lo que permite culpabilizar a la víctima y justificar tratamientos individualizados. Incluso el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo parece moverse más por objetivos económicos que por las aspiraciones reales de ellas. El objetivo de la reconciliación se habría instrumentalizado desde pretender el reparto de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, hacia su utilidad para una mayor flexibilización del mercado de trabajo. Hasta la reproducción de la especie se tiñe de intereses económicos, la inversión en los niños se ve más como “retorno” de la misma en tanto que futuros trabajadores más que dignos ciudadanos.

La tercera dimensión se refiere a las políticas e instrumentos que se han puesto en marcha para conseguir el cambio de objetivos propuesto, especialmente el giro del gasto social del consumo a la inversión. Los nuevos estados del bienestar se identifican con áreas y programas que se han expandido con un modesto coste (cuidado diario de mayores, prácticas profesionales y programas de trabajo, regulaciones mejorando la conciliación familia-trabajo), no discriminación y legislación sobre derechos humanos. Las nuevas políticas sociales contraen el gasto en los viejos riesgos sociales, pero expanden la provisión en los nuevos. A continuación, se van a presentar unos datos y una gráfica, que muestran que en las dos últimas décadas de puesta en marcha de la estrategia de inversión social, ha continuado el “*retrenchment*” en la UE-15.

La Gráfica muestra el éxito en la consecución del objetivo de más empleo para crecer económicamente. Como se puede observar, el crecimiento del empleo respecto de la población activa aumentó desde el 67,9% en 1997 al 73,4% en 2014. A la vez, el ritmo del crecimiento del PIB (Producto Interior Bruto) ha sido sostenido hasta la crisis de 2008, y desde 2012 la riqueza ha vuelto a crecer. Es importante observar que el ritmo de crecimiento del PIB ha sido superior al ritmo que lo ha hecho el Gasto en Protección Social (GPS), lo que indica una contracción de la intensidad protectora de la protección social en términos relativos, independientemente de a qué se destine el gasto; y ello se puede apreciar por la distinta pendiente de las rectas, la del PIB es mayor que la del GPS. Sin embargo, en este período, a pesar del crecimiento del PIB y de la tasa de empleo, la desigualdad en la distribución de ingresos según el coeficiente de Gini y del Riesgo de Pobreza (RGP) ha tendido a crecer. Especialmente desde la segunda mitad de los 2000's, tal como indica la pendiente positiva de las rectas (Gini pasó del 29,9 en 2005 al 30,9 en 2014; mientras que el riesgo de pobreza lo hizo del 15,8 al 17,0).

Se constata así, la relación causal que encuentran Adelantado & Calderón (2006) entre el volumen de gasto en protección social, la desigualdad de rentas y del riesgo de pobreza: si se reduce el gasto en protección social, como consecuencia y así ha ocurrido, aumenta la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza. Una causa que apuntan Huber & Stephens (2014) es que el crecimiento de la desigualdad en las sociedades industriales avanzadas se debe a la dinámica del mercado de trabajo. Pues altos niveles de desempleo generan altas tasas de desigualdad; y el declive de la densidad sindical ha posibilitado el crecimiento de la dispersión salarial. No obstante, el problema no parece tanto el desempleo, que es muy inferior a la crisis del fordismo, como la reducción de los salarios reales (Taylor-Gooby, Gumy & Otto, 2015).

Gráfica

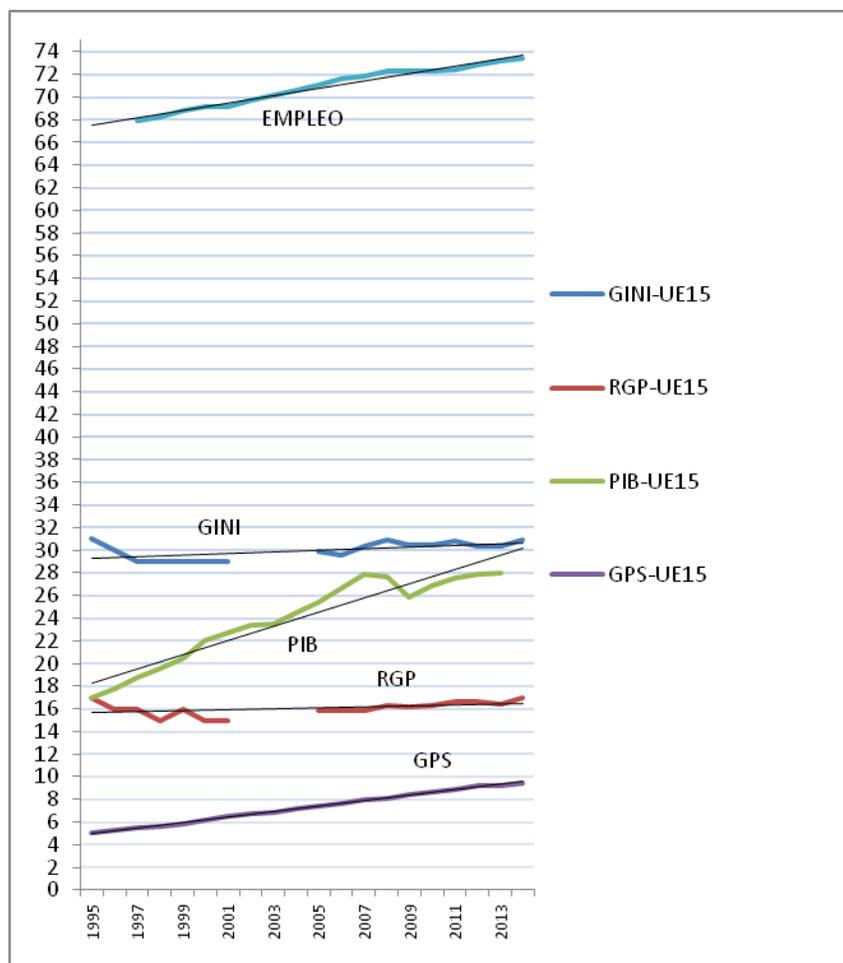
EMPLEO (Porcentaje sobre la población activa)

PIB (Producto Interior Bruto, en Paridades de Poder Adquisitivo por habitante en miles)

GPS (Gasto en Protección Social en Euro/habitante en miles)

Coeficiente de Gini,

RGP (Riesgo de Pobreza) en %



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

El paradigma de la inversión supone moverse desde una concepción del gasto social como consumo a la producción. La idea de activación para un gasto social productivo e inversión en el futuro más que gastar en proteger aquí y ahora, implica recortes en beneficios pasivos y reorientación del gasto social hacia programas considerados como inversión social. Una de las discusiones que ha proporcionado mayor investigación empírica es la reorientación del viejo gasto social (compensar los viejos riesgos sociales), hacia el nuevo (preparar para los nuevos riesgos). Sin embargo,

no está nada claro qué supone un gasto y qué una inversión. Nolan (2013) cuestiona por qué, por ejemplo, el gasto en capital humano, infancia, políticas activas, se consideran una inversión; y los gastos en agua corriente, pensiones, sanidad, seguro de desempleo y de accidentes laborales, que contribuyen a satisfacer las necesidades sociales y a mantener la capacidad productiva de los trabajadores, no lo son.

La política social como algo productivo obliga a racionalizar las inversiones (retornos). El managerismo, al distinguir entre gasto productivo/improductivo, implica la priorización de políticas y focalización del gasto; y ello no es ajeno al éxito que ha tenido en la corriente principal de pensamiento en las instituciones europeas, y en el lenguaje académico y político la idea de inversión social como factor productivo. Del conflicto entre capital y trabajo se ha pasado al conflicto dentro del trabajo. Ahora se trata de proponer elecciones alrededor de un cierto tipo de valores: ¿mantener los estándares de vida de los jubilados respecto a los jóvenes sin empleo? ¿destinar los recursos para la educación infantil o para la salud de los mayores? ¿para trabajadores formados o no formados? ¿para hombres o mujeres? ¿para autóctonos o emigrantes? ¿para *insiders* o *outsiders*?

Van Vliet & Wang (2015), encuentran que para los países europeos la magnitud de los cambios en los gastos entre viejo y nuevo gasto en políticas sociales es más bien limitado. No obstante, muestran estadísticas según las cuales el nuevo gasto social se ha hecho a expensas del viejo en algunos países. En esa línea, Wang, Caminada, & Goudswaard (2014) comprueban que entre 1985 y 2005, los estados del bienestar no compensaron el crecimiento de la desigualdad del ingreso del mercado, pero hay grados y el comportamiento no es homogéneo entre los distintos regímenes. Vaalavuo (2013), constata que, en las últimas dos décadas, la mayoría de países europeos han puesto algo más de énfasis en el nuevo gasto social (políticas activas de empleo, dependencia, educación, familia e infancia), que en el viejo (desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, orfandad, pensiones), mientras que ambos (como también muestra la Gráfica presentada) han decrecido en términos relativos. Y también que el viejo gasto social es más redistributivo hacia los quintiles más bajos, mientras que el nuevo es más igualitario entre todos los quintiles, aunque depende de la estructura sociodemográfica de los países.

No obstante, otras investigaciones (Cantillon, 2011) evidencian que la reorientación del gasto social hacia el futuro en educación profesional, activación laboral y gasto en familias ha sido negativa para aliviar la pobreza y la redistribución de rentas en las familias de bajos ingresos, mayores, jóvenes sin formación, mujeres e inmigrantes. Y que el crecimiento del empleo ha beneficiado a las familias ricas, pero, además, como también encuentran Van Vliet & Wang (2015), el viejo gasto social es más redistributivo ya que beneficia al quintil más bajo, y el nuevo beneficia más a las clases medias, especialmente a las familias con dos ingresos y con hijos; lo que evidencia un efecto Mateo en la nueva orientación del gasto.

## 5. Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido analizar hasta qué punto la reestructuración del Estado del Bienestar Protector (EBP) a través del período neoliberal que se extiende

entre 1975-95, en un Estado del Bienestar Inversor (EBI) supone un cambio de paradigma.

Un paradigma de políticas se entiende como la sustitución de un armazón interpretativo de la naturaleza de los problemas, de los objetivos que se pretenden conseguir, y de las políticas, medios e instrumentos que se implementan, por otro distinto. Sin embargo, como corresponde a la perspectiva metodológica adoptada, no es posible determinar un acontecimiento (*évènement*) que señale un hito de ruptura, y tampoco cuándo se consolida el nuevo paradigma por las características que rodean a un proceso incremental con acumulación transformativa en forma de “*layering*”, a modo de capas que progresivamente modifica los pilares originales de la estructura. Es por ello que la conclusión general, a partir de las evidencias disponibles apunta hacia “un cambio de paradigma inconcluso”.

Se han utilizado tres dimensiones de análisis para estudiar el cambio de paradigmas: la definición (siempre política) de los problemas y los riesgos, los valores que legitiman los discursos (que siempre responden a los intereses de los actores), y las políticas para conseguir los objetivos.

Respecto a la primera dimensión se observa un progresivo cambio en la diagnosis del fallo del paradigma anterior (por quedar exhausto) al siguiente. La secuencia de los principales problemas a resolver ha sido: 1) Paliar el mal funcionamiento del mercado 2) El mercado funciona mal porque hay demasiado estado 3) El mercado funcionará mejor con un estado orientado a la producción. La ruptura con el EBP se produce a partir del paradigma neoliberal, ahora el estado no es un demonio, pero su orientación hacia la producción parece clara en la esencia de las nuevas políticas sociales.

Respecto a la segunda dimensión, en la secuencia de valores, objetivos y discursos se puede hablar de un proceso de “conversión”: 1) Responsabilidad colectiva. Redistribución para conseguir igualdad de resultados; 2) Responsabilidad individual. Redistribución según méritos; 3) Responsabilidad individual. Redistribución interclasista. Aquí la principal ruptura también se produce con el EBP, tanto en términos de concepción de la responsabilidad individual, como en clave redistributiva. No obstante, el EBI es más redistributivo que el paradigma neoliberal, aunque menos que el EBP, ya que sus prestaciones, en términos relativos, benefician más a las clases medias; lo que indica un efecto Mateo, consistente con la desigualdad social que produce el funcionamiento de la meritocracia y una concepción funcionalista de la estructura social.

Respecto a la tercera dimensión, la secuencia de instrumentos y políticas es donde se observa un mayor proceso de “innovación”, la secuencia ha sido: 1) Estado burocrático-weberiano. Provisión pública del bienestar 2) Estado mínimo. Provisión privada con asistencialización 3) Estado activo. Provisión público-privada con activación. Respecto al EBP, la concepción del estado tanto del pensamiento neoliberal como del EBI comparten la idea de que su tamaño e intervención son excesivos en relación al mercado; aunque en relación a las políticas difieren. El paradigma de la inversión social pretende que el gasto social, aunque está de acuerdo en reducirlo, se vincule a la activación laboral. Pero todo hace pensar que las políticas activas representan más la

continuación de la política neoliberal del “workfare” que el cambio hacia un mayor aumento de habilidades y el desarrollo de más y mejores empleos.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta son los elementos exógenos que han condicionado la independencia de los estados para tomar decisiones soberanas. Especialmente importante fueron los criterios para converger monetariamente en el euro (1992), y que continúan en la actualidad con la aplicación de las políticas de austeridad, que la troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional), ha impuesto a los estados para mantenerse en él a partir de la Gran crisis de 2008. Austeridad que ha consistido, además de devaluaciones salariales, en recortes de derechos sociales, lo que apunta a un proceso de acumulación por desposesión<sup>6</sup>. También es preciso señalar que la combinación de elementos endógenos y exógenos no ha sido uniforme, como cabe esperar, ya que, aunque los discursos son los mismos, se aplican sobre países con historias y realidades diferentes; y es por ello que el ritmo de cambio en las estructuras políticas domésticas no es homogéneo.

Todo apunta a que lo que está “en marcha” es un cambio de paradigma con muchas similitudes con el pensamiento neoliberal, y con muchas rupturas con el paradigma de los viejos EBP. De todos modos, sería un error identificar la estrategia de la inversión social como una variedad de neoliberalismo, hay diferencias, sobre todo en la concepción del estado y de la política social. Y también muchas coincidencias. Además de la cuestión de la justicia social entendida como un asunto de responsabilidad individual, lo que también comparten es la idea de reducir el gasto social, eso sí, con una reorientación desde la perspectiva de la inversión social.

Los datos traídos a colación, tanto los utilizados para construir la Gráfica como los resultados obtenidos por otras investigaciones empíricas, son relevantes en varios sentidos. Posiblemente la estrategia más importante de la inversión social, como por otra parte siempre ha sido el objetivo de las políticas sociales en el capitalismo (Offe, 1990), es la incorporación de fuerza de trabajo al mercado asalariado. Entre 1997 y 2014 la tasa de asalarización pasó del 67,9% de la población activa al 73,4%. Además, aunque la razón principal para el crecimiento del PIB, no se deba al impacto de las políticas activas (su volumen de gasto respecto al total todavía es muy bajo) sino más bien por la desregulación de los mercados de trabajo y la debilitación del movimiento sindical, efectivamente, se ha producido un crecimiento de la riqueza en estas dos décadas. Sorprende que los defensores de la idea de la inversión social no hayan argumentado si tal estrategia supone dedicar más o menos cantidad de gasto. Las evidencias indican que el “retrenchment” neoliberal continúa con la reorientación (recalibración) del gasto, y que se ha hecho a expensas de mitigar la desigualdad y la pobreza. Efectivamente, a pesar del crecimiento del empleo y del PIB, la desigualdad de ingresos pasó del 29,9% en 2005 al 30,9% en 2014, mientras que el riesgo de pobreza aumentó del 15,8% al 17,0%. Muy probablemente como consecuencia de la extensión

---

<sup>6</sup> Para Harvey (2004) *El nuevo imperialismo* (Madrid. Akal), el término define los cambios neoliberales producidos en los países occidentales desde los años 1970 hasta la actualidad. Una forma contemporánea es la transformación financiera de la deuda privada en deuda pública. Aquí la acumulación no pasa por la explotación de la fuerza de trabajo mediante un engorroso proceso de asalarización, sino por la usurpación de los viejos derechos de ciudadanía, civiles, políticos y sociales, para pagar una deuda pública originada básicamente por el sector financiero.

de los trabajadores pobres y, sin duda, por la reducción relativa del gasto en protección social.

Finalmente, sociológicamente son tan relevantes las presencias como las ausencias argumentales. El paradigma de la inversión social se basa en un análisis limitado de las fuerzas políticas en sociedades globalizadas y postindustriales; así mismo, desmerece el fortalecimiento estructural del poder del capital; y opera a nivel individual y micro-político. Presta poca atención a factores estructurales, como la caída en la proporción de los salarios, la desregulación del mercado de trabajo, y pone en el centro del análisis las oportunidades individuales y la capacidad para aprovecharlas, sin tener en cuenta los ejes de desigualdad (clase, género, etnia, ciudadanía) de las estructuras sociales.

Pero a pesar de lo expuesto, parece que el paradigma de la inversión es atractivo para los empresarios porque ofrece la posibilidad de más trabajadores y mejor formados. A los gobiernos porque es más barato que subir impuestos y cotizaciones sociales que pondrían en peligro la competitividad internacional. A los votantes porque se les promete mejores condiciones de trabajo y oportunidades que serán recompensadas según su esfuerzo personal.

### **Bibliografía:**

Adelantado, J and Calderón, E (2006) "Globalization and the welfare state: the same strategies for similar problems?". *Journal of European Social Policy*, Vol 16(4): 374-386

Alber, Jens (2010) "What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States". *Journal of European Social Policy*, Vol 20(2): 102-125

Alonso, Luis Enrique (1999) *Trabajo y ciudadanía*. Madrid. Trotta

Antón, Antonio (2009) *Reestructuración del Estado de bienestar*. Madrid. Talasa

Atkinson, Anthony B (2007) "The distribution of earnings in OCDE countries. *International Labour Review*, Vol 146(1/2): 41-60

Barbier, Jean Claude (2001) "Welfare to work policies in Europe: the current challenges of activation policies". París. Centre d'Études de l'Emploi, Document de Travail, 11, 1-24

Bayley, J; Coward, J and Whittaker, M (2011) *Painful Separation*. London. Resolution Foundation

Bonoli, G and Natali, D. (2012) *The Politics of New Welfare State*. Oxford. Oxford University Press.

Bonoli, G. and Palier, B. (2001) "How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe" en: S. Leibfried (ed) *Welfare State Futures*. Cambridge University Press. Cambridge. Págs. 67-76

Bonoli, Giuliano (2007) "Time Matters. Postindustrialisation, New Social Risk and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies". *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-332.

Boyer, Robert (2005) "Changement d'époque... mais diversité persistante des systems de protection sociale" en Vielle, P; Pochet, Ph. & Cassiers, I. (dir) (2005) *L'État social actif. Vers un changement de paradigme?*. Págs. 33-59. Bruxelles. PIE-Peter Lang.

Brettschneider, Antonio (2008) "On the Way to Social Investment?. The normative Recalibration of the German Welfare State". *German Policy Studies*, Vol 4(2): 19-66

Campbell, J.L. and Pedersen, O.K. (ed) (2001) *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton. Princeton University Press.

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

Clasen, J. and Clegg, D. (2007) "Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states" en J. Clasen and N.A. Siegel (eds.) *Investigating welfare state change. The dependent variable problem in comparative analysis*. Edward Elgar. Cheltenham, UK. pp: 166-197

Clayton, Richard y Pontusson, Jonas (2006 {1998}) "El recorte del Estado de bienestar reconsiderado. Reducción de los derechos, reestructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas". *Zona Abierta* 114/115. Págs. 43-119.

De la Porte, C and Jacobsson K (2012) "Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states. In Morel, Nathalie; Palier, Bruno and Palme, Joakim (ed) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol. Policy Press. Págs. 117-151.

Esping-Andersen, G; Gallie, D; Hemerijck, A and Miles, J (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford. Oxford University Press

Esping-Andersen, G y Palier, B (2010) *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona. Ariel

Fraser, N. and Honneth, A. (2003) *Redistribution or Recognition. A political-Philosophical Exchange*. London. Verso.

Giddens, Anthony (1999) *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid. Taurus

Hacker, J (2011) *The Institutional Foundations of Middle Class Democracy*. London, Policy Network.

Hall, Peter (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britan". *Comparative Politics*, Vol. 25, N°. 3, pp. 275-296

Hemerijck, Anton (2013) *Chancing Welfare States*. Oxford. Oxford University Press

Hollyday, Ian (2000) "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia" *Political Studies*, Vol 48(4): 706-723

Huber, E and Stephens, J D (2014) "Income inequality and redistribution in post-industrial democracies: demographic, economic and political determinants. *Socio-Economic Review*, 12: 245-267

Hudson, J and Kühner, S (2009) "Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries". *Journal of European Social Policy*, Vol 19(1): 34-46

Jenson, Jane (2012) "A New Politics for the Social Investment Perspective" en G. Bonoli and D. Natali *The Politics of the New Welfare State*: 21-44

Jessop, Bob (1994) "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State" en: R. Burrows and B. Loader (eds). *Towards a Post-Fordist Welfare State?*. Londres. Routledge. pp: 13-37

Kuhnle, Stein Stein (2000) *Survival of the European Welfare State*. London. Routledge.

Kvist, Jon (2015) "A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in EU social investment strategy". *Comparative European Politics*, Vol. 13(1): 131-149

Martínez López, Antonio (2011) "El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo". *Papers* (96/1): 35-54

Morel, Nathalie; Palier, Bruno y Palme, Joakim (ed) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol. Policy Press.

Moreno, Luis and Palier, Bruno (2005) "The Europeanisation of Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms" en P. Taylor-Gooby (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. New York. Palgrave-Macmillan. Págs. 145-175.

Nolan, Brian (2013) "What use "social investment"?. *Journal of European Social Policy*, Vol. 23(5): 459-468

Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid. Alianza.

Palier, Bruno (ed) (2010) "The Long Conservatist Road to Welfare Reforms". en B. Palier (ed.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam. Amsterdam University Press. Págs.333-387

Pierson, Paul (2006 {2001}) "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas". *Zona Abierta* 114/115. Págs. 121-164.

Pintelon, O; Cantillon, B; Van den Bosch, K and Whelan, Ch T (2013) "The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies". *Journal of European Social Policy*, Vol. 23(1): 52-67

Radaelli, Claudio M (2003) "The Europeanization of Public Policy" en Kevin Featherstone y Claudio M. Radaelli (eds); *The Politics of Europeanization*. Oxford. Oxford University Press. pp. 27-56.

Schmidt, Vivien A (2008) "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, 11:303-26

Serrano Pascual, Amparo (ed) (2004) Are activation policies converging in Europe? The European employment strategy for young people. Brussels, ETUI

Streeck, Wolfgang and Thelen, K (ed) (2005) Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. New York. Oxford University Press

Taylor-Gooby, P; Gummy, J M and Otto A (2015) "Can "New Welfare" Address Poverty through More and Better Jobs?". *Journal of Social Policy*, Vol. 44(1): 83-104

Taylor-Gooby, Peter (2004) New Risks, New Welfare. The transformation of the European Welfare State. New York. Oxford University Press.

Taylor-Gooby, Peter (2008) "The New Welfare State Settlement in Europe". *European Societies*, Vol. 10 (1): 3-24

Vaalavuo, Maria (2013) "The Redistributive Impact of "Old" and "New" Social Spending. *Journal of Social Policy*, 42(3): 513-539

Van Berkel, R. and Valkenburg, B. (ed) (2007) Making it Personal. Individualising activation services in the EU. Bristol. The Policy Press

Van Kersbergen, K and 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 and Wang Ch (2015) "Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries". *Journal of Social Policy*, 44(3): 611-638

Vielle, P; Pochet, Ph. & Cassiers, I. (dir) (2005) L'État social actif. Vers un changement de paradigme?. Bruxelles. PIE-Peter Lang.

Wang, C; Caminada, K; and Goudswaard, K (2014) "Income redistribution in 20 countries over time". *International Journal of Social Welfare*, 23: 262-275

## Anexo 1

<b>Reestructuración del Estado del Bienestar Protector (EBP) en Estado del Bienestar Inversor (EBI). Continuidad y cambio de paradigmas (1)</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Estado del Bienestar Protector (1945-1975)</b> Welfare State Estado Providencia Estado Benefactor Entitlement State	<b>Paradigma Neoliberal (1975-1995)</b> Estado del Bienestar Schumpeteriano. Estado del Bienestar Productivista	<b>Paradigma de la Inversión Social (1995-2015)</b> Estado del Bienestar Inversor Estado Social Activo Enabling State. New Welfare
<b>Naturaleza de los problemas. Origen de los riesgos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociedades industriales</li> <li>- Mal funcionamiento del mercado</li> <li>- Estados nacionales</li> <li>- Viejos riesgos sociales (enfermedad, vejez, desempleo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El exceso de regulación pública y los elevados impuestos sobre los beneficios empresariales y contribuciones sociales, dañan la competitividad y perjudican la inversión</li> <li>- El desempleo y la inflación se deben a las rigideces del mercado de trabajo</li> <li>- El derecho laboral y el poder de los sindicatos perjudica la creación de empleo</li> <li>- La democracia y la soberanía nacional obstaculizan los cambios estructurales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estado juega un papel económico positivo</li> <li>- El desempleo se debe a la falta de habilidades adecuadas para ocupar los puestos de trabajo</li> <li>- La política social es una precondición para el crecimiento económico</li> <li>- Predistribución</li> <li>- Son necesarias políticas de inversión en capital humano para incrementar la productividad y la creación de empleo (activación, educación infantil y políticas familiares)</li> </ul>
Fuente: Elaboración propia con información de la bibliografía			

## Anexo 2

Reestructuración del Estado del Bienestar Protector (EBP) en Estado del Bienestar Inversor (EBI). Continuidad y cambio de paradigmas (2)			
Dimensión	Estado del Bienestar Protector (1945-1975)	Paradigma Neoliberal (1975-1995)	Paradigma de la Inversión Social (1995-2015)
Valores y objetivos. Forma de pensarlos y comunicarlos (discursos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidad colectiva-pública</li> <li>- Vocación universalista</li> <li>- Énfasis en derechos (desmercantilización)</li> <li>- Necesidad de protección contra las fuerzas del mercado</li> <li>- Los individuos no son responsables personales del riesgo. Integración política, social y económica</li> <li>- Redistribución para conseguir igualdad</li> <li>- Asistir a colectivos marginados</li> <li>- Socialización del riesgo</li> <li>- Pleno empleo masculino</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La desigualdad es inherente a los mercados y es necesaria para motivar a los actores</li> <li>- Responsabilidad individual, a cada uno según su capacidad y esfuerzo (meritocracia)</li> <li>- Desmantelamiento del EB</li> <li>- Los beneficios sociales actúan como desincentivos al trabajo. La dependencia del estado ha promovido la pasividad</li> <li>-Paradigma de la intervención basado en la asistencialización (workfare, focalización)</li> <li>- Cualquier trabajo mejor que ningún trabajo</li> <li>- Lucha “contra” la pobreza y la exclusión social</li> <li>- La comunidad puede servir para amortiguar los recortes sociales y los fallos del mercado</li> <li>- Éxito según costes inmediatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidad para conseguir igualdad de oportunidades</li> <li>-Responsabilidad individual (psicologización y enfoque de capacidades)</li> <li>- Reconocimiento de la diversidad (género, etnicidad)</li> <li>- Reformulación del EB</li> <li>- Reorientación de los gastos sociales del consumo a la producción.</li> <li>- Paradigma de la intervención basado en la activación y la empleabilidad</li> <li>- Trabajos dignos y de calidad. Emprendeduría</li> <li>- Lucha “por” la inclusión y cohesión social</li> <li>- La comunidad es una esfera en la provisión de servicios y expresión de necesidades y solidaridades</li> <li>- No hay derechos sin obligaciones (contractualización)</li> <li>- Exito según beneficios futuros: gastar menos en pensiones y más y mujeres y niños)</li> </ul>
Fuente: Elaboración propia con información de la bibliografía			

## Anexo 3

Reestructuración del Estado del Bienestar Protector (EBP) en Estado del Bienestar Inversor (EBI). Continuidad y cambio de paradigmas (3)			
Dimensión	Estado del Bienestar Protector (1945-1975)	Paradigma Neoliberal (1975-1994)	Paradigma de la Inversión Social (1995-2015)
<b>Políticas, instrumentos, medios y técnicas.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado burocrático-Weberiano</li> <li>- Paradigma de intervención basado en la provisión pública de Bienestar</li> <li>- Acción centralizada a nivel nacional</li> <li>- Políticas y programas por colectivos de riesgo</li> <li>- Redistribución universalista, uniforme y anónima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado mínimo</li> <li>- Gestión del gobierno mediante modelos empresariales (Nueva Gestión Pública)</li> <li>- Políticas económicas monetaristas para luchar contra la inflación</li> <li>- Desregulación y flexibilización del mercado de trabajo</li> <li>- Privatización, descentralización y focalización</li> <li>- Austeridad permanente “retrenchment” (contención de costes)</li> <li>- Comprobación de medios (means-testing)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empoderamiento del Estado</li> <li>- Gestión del gobierno mediante redes y partenariado (Nueva Gestión Pública)</li> <li>- Políticas monetaristas para reducir los déficits públicos</li> <li>- Desregulación y flexi-seguridad del mercado de trabajo</li> <li>- Políticas activas del mercado de trabajo: educación y cuidado infantil, educación y formación a lo largo de la vida (ciclo vital)</li> <li>- Políticas familiares: permisos parentales, servicios familiares (cuidados, asistencia preescolar)</li> <li>- Descentralización de la gestión (competencias hacia regiones y municipios) y de la provisión (Estado pluralista: estado-mercado-familia-comunidad)</li> <li>- Austeridad permanente “retrenchment” (recalibración y remercantilización)</li> <li>- Aumento de la privatización (sanidad, pensiones)</li> <li>- Aumento de la condicionalidad y nuevas condiciones de acceso (categoría, circunstancia y conducta)</li> </ul>
Fuente: Elaboración propia con información de la bibliografía			