

El recalibrado del gasto social público en España: ¿hacia un Estado orientado a la inversión social?

*The Recalibration of Public Social Spending in Spain:
Towards a Social Investment State?*

David Luque Balbona y Ana M. Guillén

Palabras clave

España

- Inversión social
- Protección social
- Recalibrado del gasto social

Key words

Spain

- Social Investment
- Social Protection
- Recalibration of Social Spending

Resumen

La inversión social se ha consolidado como paradigma dominante para orientar la reforma de los estados de bienestar europeos. Más allá de sus postulados normativos, la inversión social se presenta como un marco analítico útil para el estudio de las transformaciones en marcha en la política social. Desde esta perspectiva, en este trabajo se detecta un giro inversor del presupuesto de bienestar en España desde mediados de los años noventa. Además, se muestra que el desarrollo de las nuevas políticas orientadas a la inversión social no se ha hecho a expensas de las políticas tradicionales de protección social. Finalmente, se contrasta el distinto impacto que ha tenido la austeridad en las distintas dimensiones de la política social.

Abstract

Social investment has become the dominant paradigm guiding the reform of European welfare states. Beyond its normative postulates, social investment is a useful analytical framework for the study of ongoing changes in social policy. From this perspective, this article finds evidence of a turn toward social investment in the welfare budget in Spain that began in the mid-nineties. In addition, it shows that the development of new policies linked to social investment have not occurred at the expense of traditional social protection policies. Lastly, it is found that the impact of austerity differs for the different dimensions of social policy.

Cómo citar

Luque Balbona, David y Guillén, Ana M. (2021). «El recalibrado del gasto social público en España: ¿hacia un Estado orientado a la inversión social?». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 175: 85-104. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.175.85>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

David Luque Balbona: Universidad de Oviedo | luquedavid@uniovi.es

Ana M. Guillén: Universidad de Oviedo | aguillen@uniovi.es

INTRODUCCIÓN

La inversión social se ha convertido en el paradigma dominante para orientar la reforma de los estados de bienestar europeos en su adaptación al surgimiento de los Nuevos Riesgos Sociales (NRS) derivados del posindustrialismo (Bonoli, 2005; Taylor-Gooby, 2004). El punto de arranque del 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 del presente siglo cuando la producción científica se acelera, más intensamente tras la institucionalización del término con el lanzamiento por parte de la Comisión Europea del Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión Social en 2013.

La noción de inversión social surgió no solo con la ambición de modernizar el estado de bienestar, sino también de asegurar su sostenibilidad (Hemerijck, 2011). Por lo tanto, esta perspectiva de la política social puede ser especialmente relevante para superar los retos actuales (y futuros) de la política social española. No obstante, la literatura nacional al respecto es aún escasa (Pino, 2014; León y Pavolini, 2014; Rodríguez Cabrero, 2015; León *et al.*, 2019; Rodríguez Cabrero, 2018; Guillén y Luque Balbona, 2019).

El objetivo central de este trabajo es analizar el grado de implantación de la perspectiva de la inversión social en España a través del análisis de la evolución del gasto en las distintas dimensiones de la política social. Además, se tendrá en cuenta una cuestión obviada en muchas ocasiones: el surgimiento de NRS no implica necesariamente que los Viejos Riesgos Sociales (VRS), propios de la era industrial, sean ahora menos importantes que en el pasado (Crouch y Keune, 2012; Huber y Stephens, 2007). De esta forma, se analiza si el de-

sarrollo de nuevas políticas orientadas a la inversión social se ha hecho a expensas de las políticas tradicionales de protección social. Finalmente, se comprueba si la Gran Recesión ha supuesto un viraje en el proceso de recalibrado del estado de bienestar español.

Para alcanzar estos objetivos, el trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras este apartado de introducción, en el segundo apartado, se presenta la noción de inversión social como paradigma orientador de la reforma de la política social, se desarrolla el marco analítico de la investigación y se describen cuatro escenarios hipotéticos de recalibrado del gasto social. En el tercer apartado se analiza el proceso de recalibrado del gasto social en España durante las últimas dos décadas con el fin de contrastar si se ha experimentado un giro inversor en el presupuesto destinado a bienestar social. El cuarto apartado se dedica al análisis de la evolución del gasto en las políticas más próximas a la lógica de la inversión social. A continuación, se abre una discusión sobre los frenos a la inversión social en el futuro próximo. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

LA INVERSIÓN SOCIAL COMO PARADIGMA Y MARCO ANALÍTICO

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, Paller y Palme, 2012). 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 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).

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 posindustrialismo, pero con un matiz importante entre ambas versiones. En La Tercera Vía de Giddens el (nuevo) estado de inversión social¹ vendría a sustituir al estado de bienestar tradicional; para Esping-Andersen, a complementarlo. Por lo tanto, existen dos formas de concebir la inversión social: con o contra la protección social; aunque parece que «los seguidores de la segunda solución son más y más numerosos» (Barbier, 2017: 51).

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 Lancker, 2013: 553). Así, el centro de gravedad de la política social se desplaza hacia la maximización de la empleabilidad y del empleo (Kersbergen y Hemerijck, 2012). En definitiva, este nuevo paradigma supone un cambio «desde un estado de bienestar protector con énfasis en los remedios *ex post* a un estado de bienestar productivo enfocado a la prevención *ex ante*» (Kuitto, 2016: 445).

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, la función amortiguación tiene dos fines: proporcionar una protección social adecuada y la estabilización económica (Hemerijck, 2015). No obstante, esta última función es frecuentemente ignorada. Para el correcto desarrollo de la inversión social, las tres funciones deben ser integradas. Así, una adecuada protección de ingresos mínimos es una condición previa crítica para una estrategia de inversión social efectiva (Vandenbroucke, Hemerijck y Palier, 2011).

La inversión social no está exenta de críticas. 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 (Cantillon, 2011; Vandenbroucke y Vleminckx, 2011; Taylor-Gooby, Gumy y Otto, 2015; Vliet y Wang, 2015). Tras esta crítica se encuentra la hipótesis de la «competencia por los recursos» entre los distintos programas sociales (Cantillon, 2011). 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 a los (nuevos) programas de inversión activa (Cantillon, 2011; Vandenbroucke y Vleminckx, 2011).

¹ 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.

De igual modo, Cantillon y 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. En segundo lugar, desde 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 programas sociales, sobre todo en el ámbito del mercado de trabajo y de la asistencia social. 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» (Cantillon y Lancker, 2013: 561).

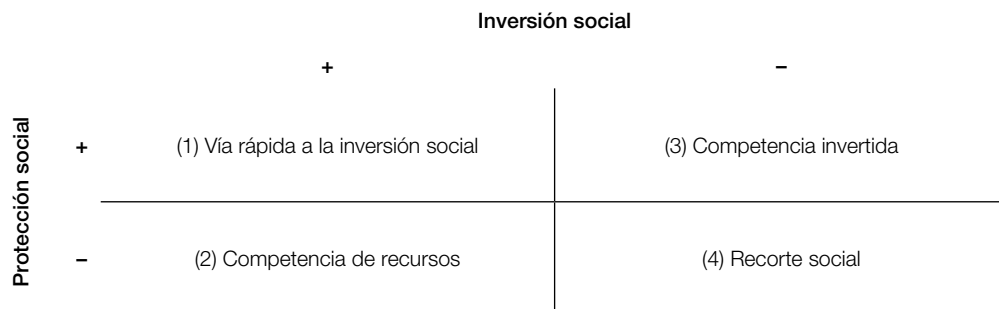
Finalmente, entre otros autores, Jenson (2009) señala que la perspectiva de la inversión presta poca atención a las cuestiones de género. El fomento de la activación de las mujeres y el desarrollo de medidas de conciliación se instrumentalizan, en primer lugar, con fines demográficos y, en segundo lugar, como una solución a los problemas generados por el envejecimiento de

la población. Así, el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no se presenta como prioritario.

Más allá de su función como paradigma orientador de la reforma de la política social, la perspectiva de la inversión social puede ser un marco analítico útil para estudiar los cambios en la política social en la medida en que distingue entre formas de gasto social que pueden ser clasificadas como «inversión» y otras que no (Nolan, 2013). Desde esta óptica se puede comparar la composición del gasto social entre países, su evolución en el tiempo o la efectividad de las distintas formas de gasto. Así, en este trabajo se opta por analizar la evolución de las distintas partidas de gasto público para evaluar las transformaciones acontecidas en la política social (Deken, 2017).

La propia metáfora de la inversión hace del análisis de los datos de gasto una buena opción para identificar en qué medida los gobiernos han adoptado la agenda de la inversión social (Deken, 2014; Nolan, 2017). Además, el enfoque del gasto también es útil para identificar potenciales compensaciones (*trade-off*) entre las distintas dimensiones de la política social en una «época de tensión permanente» (Pavolini *et al.*, 2015). De esta forma, siguiendo a Ronchi (2018), se pueden dar distintos escenarios o vías en el recalibrado del gasto social (figura 1).

FIGURA 1. Cuatro escenarios de recalibrado del gasto social



Fuente: Adaptado de Ronchi (2018: 7).

- a) 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.
- b) El cuadrante inferior izquierdo (escenario 2) corresponde al supuesto defendido por la corriente dominante de la inversión social. En el escenario 2 se detraen recursos de la dimensión protectora para emplearlos en la dimensión inversora. Esta es la hipótesis de la «competencia por los recursos» mencionada previamente (Cantillon, 2011; Vandenbroucke y Vleminckx, 2011).
- c) Lo contrario ocurre en el cuadrante superior derecho (escenario 3), «competencia invertida por los recursos» (Streeck y Mertens, 2011): se detraen recursos de la dimensión inversora para dedicarlos a la dimensión protectora. En este escenario, debido a las restricciones presupuestarias y a la inercia de los programas tradicionales (pasivos), no queda margen de maniobra para el desarrollo de la inversión social. Este escenario es más probable en situaciones de crisis: el gasto en inversión (más discrecional) es golpeado más fuertemente que el gasto (obligatorio) en protección (Breunig y Busemeyer, 2012).
- d) 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. Definitivamente, habría llegado la (auténtica) época de la reducción (*retrenchment*) a la política social.

En este trabajo se toma como base empírica para contrastar cuál de los distintos escenarios hipotéticos de recalibrado se ha dado en España los datos de gasto social público. No obstante, previamente se han

de realizar una serie de aclaraciones conceptuales y metodológicas debido a la propia ambigüedad de la noción de 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 los trabajos de Nolan (2013, 2017), 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 donde la lógica subyacente a un

tipo concreto de política se aproxima más a un extremo (inversión) u otro (consumo) y determinar así su clasificación. 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 (Deken, 2014).

¿Cómo se plasma lo anterior empíricamente? Varios trabajos han agregado de diferentes formas las partidas de gasto social para ajustarlas a la perspectiva de análisis de la inversión social (entre otros, Häusermann, 2012; Hemerijck, 2013; Kuitto, 2016; Kvist, 2013; Ronchi, 2018, y Vandenbroucke y Vleminckx, 2011). Cada agregación presenta sus propias ventajas y limitaciones, véase 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 contributivas por desempleo y transferencias monetarias a familias con niños). Sin embargo, hay una serie de políticas cuya clasificación en un grupo u otro 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 (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 se incorpora al análisis de la inversión social

la función «amortiguación» a través del gasto en rentas mínimas de inserción.

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 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 nos servirá para, a continuación, realizar una primera aproximación al recalibrado del gasto social en España.

EL RECALIBRADO DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS SOCIALES

En este apartado se analiza la evolución del gasto público en políticas de «protección social» y de «inversión social» desde mediados de los años noventa² para ob-

² El periodo de análisis viene determinado por la disponibilidad de las series temporales de datos sobre el gasto público en las distintas áreas de la política social necesarias para aplicar el marco analítico descrito en el apartado anterior. No obstante, es necesario destacar que el recalibrado del gasto social en España comenzó previamente al periodo de análisis, concretamente en el periodo 1986-1992 de consolidación del estado de bienestar en España (véase, entre otros trabajos, Rodríguez Cabrero, 2011).

tener una imagen panorámica del grado de desarrollo 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, analizar qué sucede tras el brusco cambio de ciclo económico acontecido en 2008. Finalmente, se situará el caso español en el contexto europeo. No obstante, de forma previa, es necesario realizar una breve caracterización del estado de bienestar español para dar a conocer sus principales condicionantes estructurales.

El estado de bienestar español forma parte de un cuarto modelo de bienestar en Europa, identificado por Ferrera (1996), que agrupa a los países mediterráneos en función de una serie de rasgos culturales, dinámicas políticas y aspectos institucionales afines. De esta forma, se expandió el modelo conceptual original sobre variedades de bienestar (Esping-Andersen, 1990).

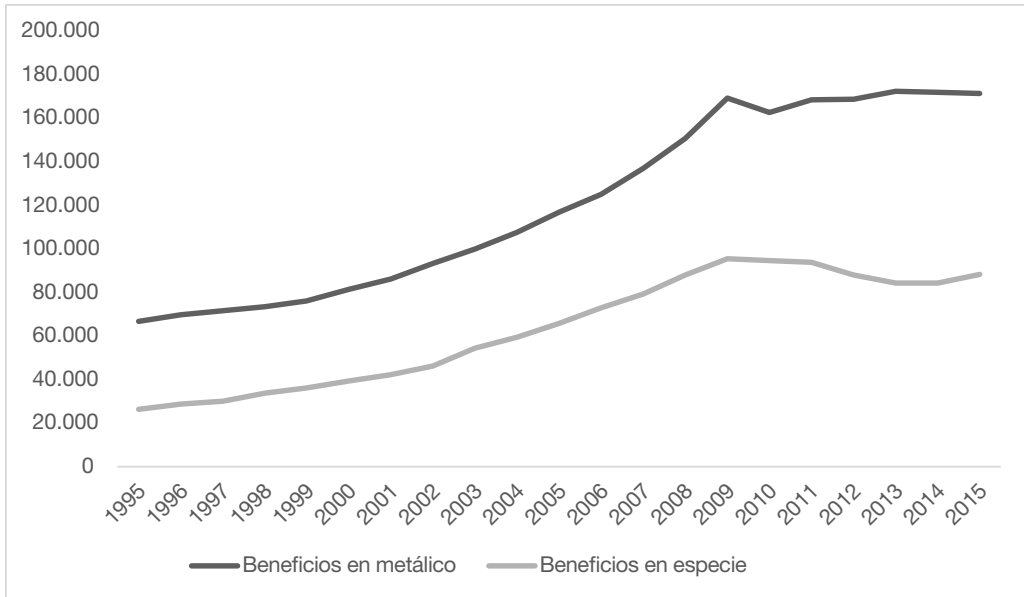
Siguiendo a Guillén, González Begega y Luque Balbona (2016: 263), los países del sur de Europa se caracterizan por un tipo de bienestar híbrido, construido a partir de la adaptación de piezas institucionales y lógicas políticas procedentes de otros modelos.

Un primer elemento corporatista, sobre el que descansaba el sistema de pensiones [...]. Un segundo componente socialdemócrata, introducido a lo largo de los ochenta en los sistemas de salud y educación, aunque con distinto grado de desarrollo según el país. Y un tercer fundamento liberal o de asistencia social todavía limitado.

A lo anterior, se le añade otra característica distintiva muy relevante para lo que aquí nos interesa: una «orientación preferente del sistema de protección social hacia las pensiones, que provocaba la detracción de recursos en otros ámbitos como las políticas de familia, el infradesarrollo de los servicios de cuidados públicos».

Entrando en el análisis de la evolución del gasto social público en España, 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 años noventa.

En el gráfico 1 se observa cómo, hasta el año 2009, se registra una tendencia de incremento del gasto público 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 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. Así, en 2009 se registra el mayor gasto social en especie de la serie. Esta senda de «vía rápida» hacia la inversión social muestra, para el caso español, que para que el giro inversor ocurra no necesariamente debe de ser a expensas de las (viejas) políticas compensatorias.

GRÁFICO 1. Evolución del gasto social público por tipo de beneficio, millones de euros

Fuente: OECD. Stat (extraído el 6 marzo de 2019).

La crisis internacional iniciada en 2008 saca a España de la vía rápida. En España, la Gran Recesión comenzó en el tercer trimestre de 2008 y finalizó, técnicamente, en el segundo trimestre de 2013. Entremedias hubo una breve y tímida expansión durante 2010. La recesión en España ha sido de las más duras, junto con las de Grecia, Irlanda y Portugal (Bentolila, 2015). Además, la crisis tuvo un impacto en términos de empleo mucho mayor que el registrado en términos de Producto Interior Bruto (PIB), una anomalía en el panorama internacional (Garicano, 2012). El balance global de la crisis fue la pérdida de casi 3,3 millones de empleos entre los años 2008 y 2012 (el 15,5% de los empleos que había al principio de la crisis). Algunos autores vinculan esta desproporcionada destrucción de empleo al «tipo de especialización productiva consolidado en la última fase expansiva del ciclo económico» (Rocha,

2012: 68). Así, como consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria nacional, solo el sector de la construcción perdió 1,4 millones de empleos.

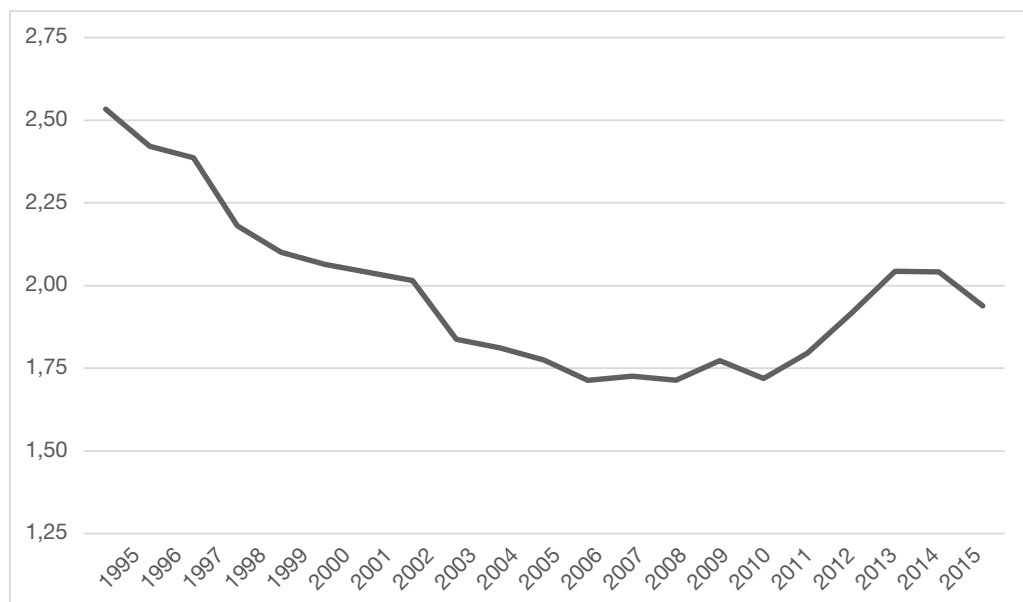
De igual modo, la crisis tuvo un fuerte impacto en las finanzas públicas. Partiendo de una posición fiscal sólida (deuda pública del 35,8% del PIB y un superávit fiscal de 1,7% del PIB en 2007), durante la crisis los ingresos se desplomaron a la vez que aumentaron los gastos al entrar en funcionamiento los estabilizadores automáticos (Laparra y Pérez Eransus, 2012). En la evolución del gasto público se pueden identificar dos etapas claramente diferenciadas: tras una primera fase expansiva (2007-2009), en 2010 comenzó una fase de consolidación fiscal (2010-2014) que se intensificó con la intensificación de la crisis de la deuda soberana en el verano de 2011 y el cambio de Gobierno acontecido en diciembre de 2011 (Conde-Ruiz *et al.*, 2016).

En este contexto, se registró un drástico cambio en la tendencia previa de evolución del gasto público en políticas sociales. Por un lado, tras una puntual reducción, en 2010, vinculada a las primeras medidas de ajuste anunciadas por el segundo gobierno de Zapatero (PSOE), en mayo el gasto en metálico contiene su ritmo de incremento desde el inicio de la crisis. Por otra parte, el gasto en especie, tras una ligera reducción en los primeros años de la crisis, disminuye drásticamente a partir del comienzo de la política de ajuste duro del gasto público en 2012, ya con Mariano Rajoy (Partido Popular) en el gobierno. De esta forma, en un contexto de fuerte 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 de jubilación y prestaciones por desempleo). Así, la Gran Recesión introdujo una nueva capa

de complejidad en el recalibrado de la política social (Leoni, 2016). Finalmente, con la vuelta de un intenso crecimiento económico en 2014 y el relajamiento de la política de austeridad, en 2015 se retoma el incremento del gasto en especie, manteniéndose el gasto en metálico. Lo que parece indicar que no se ha entrado en una época de austeridad permanente, al menos, en lo que se refiere al gasto en inversión social.

En definitiva, en esta primera aproximación al recalibrado del gasto social público, se aprecia que el impacto del proceso de consolidación de las finanzas públicas varía en función del tipo de gasto social. El gasto en especie (más vinculado a la inversión social) se vio afectado drásticamente por las medidas de austeridad, mientras que el gasto monetario (más vinculado a la protección social) tan solo dejó de aumentar. La vuelta al crecimiento económico, 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*



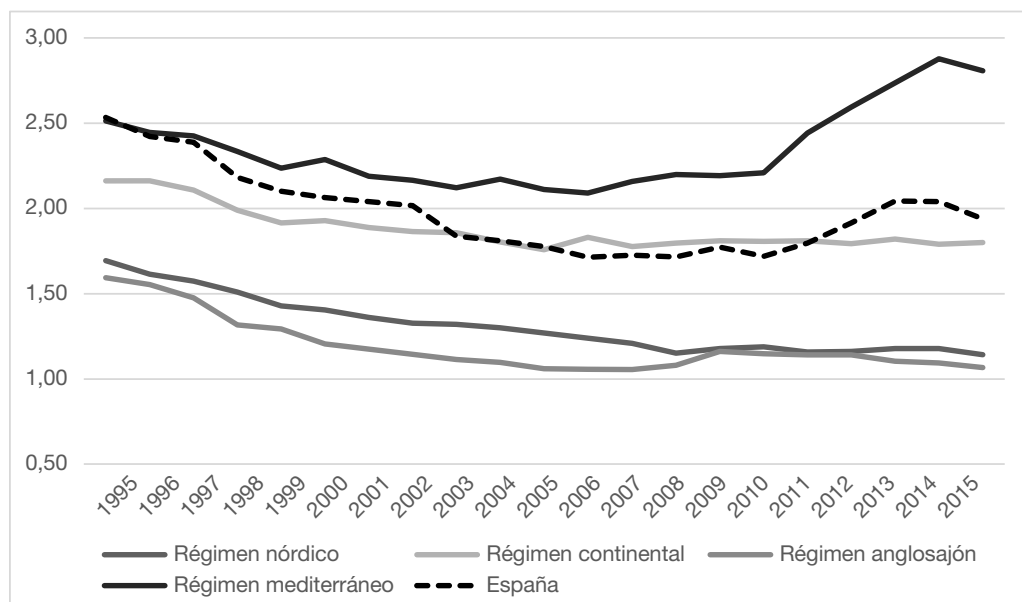
Fuente: OECD. Stat (extraído el 6 marzo de 2019).

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 2,53 a 1,71). Durante el periodo 2007-2010 el proceso de recalibrado del gasto social se detiene: la ratio se estabiliza, lo que implica que ambos tipos de gastos crecen aproximadamente en la misma proporción. A partir de entonces, con la llegada de la crisis, la ratio crece hasta recuperar una magnitud similar a la registrada en el año 2001 (2,04): 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.

Para cerrar este apartado, se posiciona el caso español en el contexto europeo. Para ello, en el gráfico 3 se reproduce la evolución de la ratio entre gasto en metálico (dimensión más protectora) y en especie (dimensión más inversora) en los países de la UE15 agrupados según su pertenencia a los distintos regímenes de bienestar identificados por Esping-Andersen (1990), ampliados posteriormente por Ferrera (1996) para circunscribir a los países mediterráneos como un grupo diferenciado.

GRÁFICO 3. Evolución de la ratio gasto en metálico/gasto en especie en los países de la UE15 agrupados según regímenes de bienestar



Nota: Régimen nórdico: promedio de Dinamarca, Finlandia y Suecia; Régimen continental: promedio de Austria, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos; Régimen anglosajón: promedio de Reino Unido e Irlanda; Régimen mediterráneo: promedio de España, Italia, Grecia y Portugal.

Fuente: OECD. Stat (extraído el 15 marzo de 2019).

A grandes rasgos, la evolución de la ratio (protección/inversión) en los distintos regímenes corrobora los resultados previos tanto de otras investigaciones basadas en los datos de gasto (Kuitto, 2016; Ronchi, 2018) como de trabajos de índole más cualitativa (Bouget *et al.*, 2015). Los regímenes nórdico y anglosajón son los que presentan un reparto más equilibrado en los presupuestos de bienestar entre las dimensiones protectora e inversora. El régimen continental se posiciona en un terreno intermedio entre los primeros y los países mediterráneos, aunque más próximo a estos últimos, al menos hasta el inicio de la Gran Recesión. El mediterráneo es el régimen más escorado hacia la dimensión protectora; no obstante, España sigue una senda de recalibrada que se separa progresivamente de este grupo y se aproxima a la seguida por el régimen continental. El distanciamiento de España de su grupo tradicional de encuadramiento (mediterráneo) confirma lo señalado en otras investigaciones (Guillén y León, 2011; Pavolini *et al.*, 2015; Guillén, González Begega y Luque Balbona, 2016). Finalmente, destacar que la Gran Recesión solo afectó de forma drástica al lento proceso de recalibrado del gasto social en el régimen mediterráneo. Con la austeridad, en un escenario de «competencia invertida por los recursos», se esfumaron los progresos realizados durante la década previa.

En el siguiente apartado se realiza un análisis de las partidas de gastos más próximas a la lógica de la inversión social en España con el objetivo de evaluar el grado de desarrollo de sus distintas funciones.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LAS DISTINTAS FUNCIONES DE LA INVERSIÓN SOCIAL

En este apartado se analiza la evolución del gasto público en las políticas más directamente vinculadas a la inversión social. Las

distintas partidas de gasto se agrupan en torno a las tres funciones de la inversión social (*stock*, flujo y amortiguación) introducidas en el segundo apartado.

La función *stock*: el desarrollo del capital humano

La función *stock* está vinculada a la productividad futura y está dirigida a mejorar, actualizar y mantener el capital humano (Hemerijck, 2015). De esta forma, la Educación y las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) son las políticas más próximas a esta función de la inversión social (gráfico 4).

Desde la perspectiva de la inversión social, la educación es un prerrequisito 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.

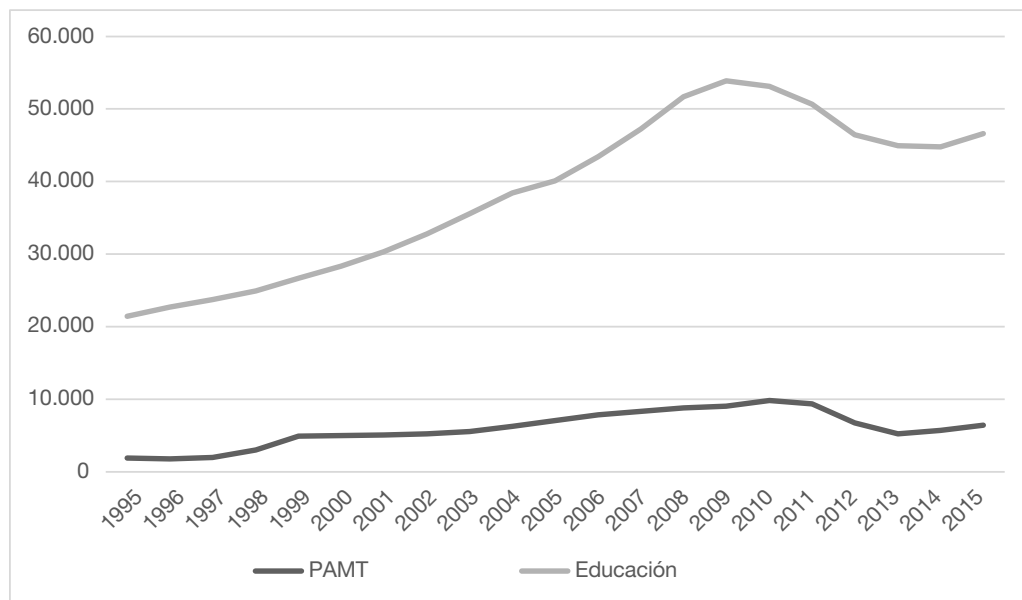
En el gráfico 4 se observa un importante aumento del gasto público en educación hasta 2009, con un incremento anual promedio del 7,4% desde 2000. En 2014 se registró un gasto de 53,9 miles de millones de euros, un 90,0% más que en el año 2000 en términos corrientes. Con el cambio del ciclo económico, se experimenta una drástica reducción del gasto público en educación, concentrada principalmente en el bienio 2012-2013, hasta un mínimo de 44,8 miles de millones de euros en 2014 (-16,9% acumulado). Finalmente, en 2015 con el relajamiento de la política de austeridad, el gasto en educación aumenta ligeramente.

Por su parte, las PAMT también 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).

GRÁFICO 4. Evolución del gasto público en la función stock, millones de euros



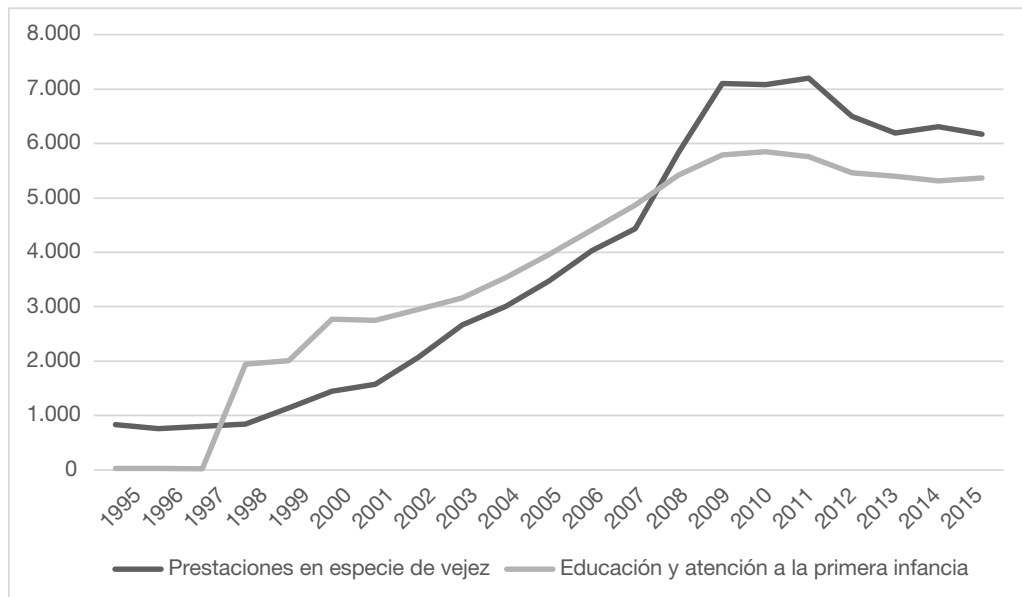
Nota: Gasto en todos los niveles educativos ISCED 2011 excluido primer ciclo de educación infantil (0-3 años).

Fuente: Educación, Estadística del Gasto Público en Educación, Ministerio de Educación (varios años). PAMT, OECD. Stat (extraído el 15 marzo de 2019).

Como se observa en el gráfico 4, el gasto en PAMT 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 una evidente «competencia por los recursos» al aumentar drásticamente los recursos requeridos por las políticas pasivas. A lo que se le sumó la aplicación de medidas de austeridad. Con la consolidación del crecimiento económico en 2014, los recursos destinados a PAMT reanudan la senda del crecimiento.

La función flujo: las políticas de cuidados

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 consecuencia, dentro de esta función se toma en consideración la evolución del gasto público en *educación* y *atención a la primera infancia* y en *prestaciones en especie de vejez* como políticas más próximas a esta función de la inversión social.

GRÁFICO 5. Evolución del gasto público en la función flujo, millones de euros

Fuente: OECD. Stat (extraído el 15 marzo de 2019).

Como se aprecia en el gráfico 5, hasta la llegada de la Gran Recesión, España fue una «tierra fértil» en el desarrollo de las políticas de cuidados (León y Pavolini, 2014). El gasto en educación y atención a la primera infancia parte de unos niveles residuales a inicios de los años noventa. Durante los años de rápido crecimiento económico y masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo (desde mediados los años noventa hasta la Gran Recesión) se incrementa el gasto de forma continuada. Con el inicio del ajuste duro del gasto social en 2012 se reduce el esfuerzo presupuestario en estas medidas, aunque no de forma tan abrupta como en otras áreas de la política social.

El gasto en cuidados de mayores sigue una trayectoria similar: partiendo de unos niveles bajos a mediados de los años noventa, el gasto se incrementa de forma progresiva hasta 2007. Con la aprobación de la Ley de Dependencia a finales de 2006 se inicia una breve etapa dorada de los cuida-

dos de larga duración (2007-2011), con un incremento acumulado del gasto del 75,5% respecto al 2006. Durante el bienio más intenso de austeridad (2012-2013) se reduce el gasto en un 14,0% desde su nivel máximo de 2011. Desde entonces, el gasto se mantiene relativamente estable.

La función amortiguación: los sistemas de ingresos mínimos

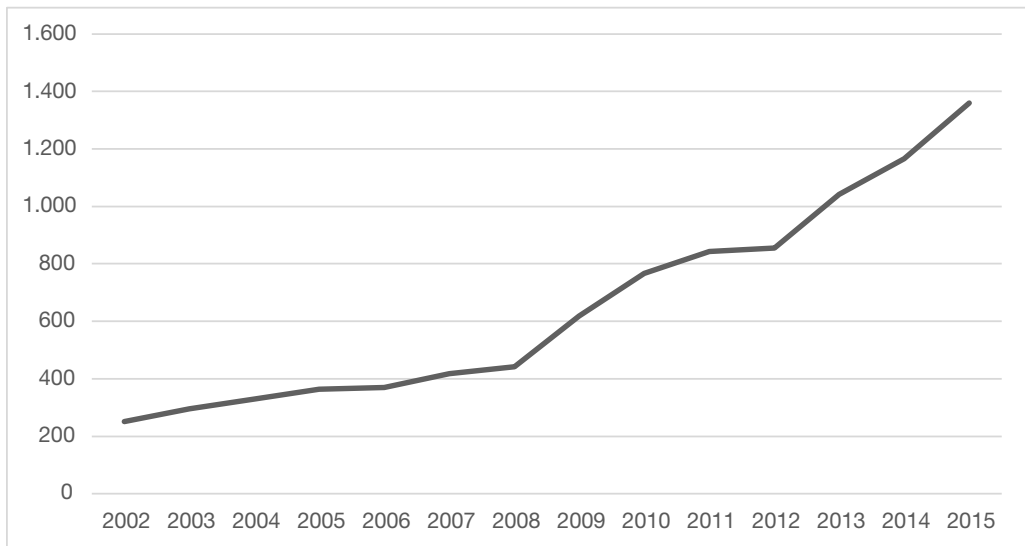
Los programas de Rentas Mínimas Autonómicas (RMA) es el tipo de política más próxima a la función amortiguación (mantener fuertes redes de seguridad universales de ingreso mínimo) en España. El sistema de RMA se configura como el único mecanismo de protección de la población potencialmente activa sin vínculo contributivo previo y como la última red para aquellas personas que hayan agotado el resto de prestaciones (Arriba, 2014). Las RMA se configuran como un sistema descentralizado que «operan de manera diferente se-

gún 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 6 se reproduce la evolución del gasto en RMA.

En el gráfico 6 se aprecia cómo, con la crisis, las RMA han dejado de ser el sistema residual que fue durante mucho tiempo (Sanzo, 2018). El incremento del gasto ha sido ininterrumpido, especialmente intenso desde el inicio de la crisis, pasando de un

gasto ligeramente por encima de los 200 millones en 2002 a los casi 1.400 millones en 2015. De esta forma, la crisis ha supuesto la institucionalización inesperada del sistema de ingresos mínimos en España (Natili, 2016). Por lo tanto, la función amortiguación es la única función de la inversión social que ha sido reforzada durante la Gran Recesión. No obstante, debido a su baja intensidad protectora, el sistema de garantía de ingresos está más orientado a evitar la pobreza severa que a potenciar las capacidades individuales para la formación y la búsqueda de empleo (Rodríguez Cabrero, 2018).

GRÁFICO 6. Evolución del gasto público en la función amortiguación, millones de euros



Fuente: Informe de rentas mínimas de inserción (varios años). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Como recapitulación de este apartado, hasta la Gran Recesión, España fue un territorio fértil para la inversión social. Las tres funciones (*stock*, flujo, amortiguación) experimentaron un importante desarrollo. Con la llegada de la crisis, las restricciones presupuestarias hacen pa-

tente el *trade off* entre las distintas dimensiones, inversora y protectora, de la política social. De esta forma, tan solo la función amortiguación se consolida durante la crisis; mientras que las funciones *stock* y flujo sufren la competencia por los recursos.

DISCUSIÓN: FRENOS A LA INVERSIÓN SOCIAL

Una vez desarrollado el análisis de la evolución del gasto social público, es necesario tomar en consideración una serie de aspectos que pueden actuar de freno para una hipotética nueva expansión de la inversión social en España.

En primer lugar, a pesar de la favorable coyuntura económica actual, la situación de las finanzas públicas es aún delicada. España comenzó 2018 siendo el único país de la Unión Europea 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 aun 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 derogación *de facto*³ 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 invertida por los recursos permanente», donde el incremento del gasto en prestaciones economi-

cas (más próximas a la lógica de la protección) no deja espacio para la expansión de las prestaciones en servicios (más próximas a la lógica de la inversión). El debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones muestra que los VRS, lejos de perder relevancia, continúan en el primer plano debido al agudo proceso de envejecimiento de la población. En este sentido, Bussemeyer y Garritzmann (2017: 871) señalan que las políticas de inversión social «son generalmente muy populares, pero tan pronto como se agregan restricciones presupuestarias realistas, el apoyo público disminuye considerablemente». Así, Neimanns, Bussemeyer y Garritzmann (2018) encuentran que, en una muestra de ocho países europeos (entre ellos España), solo el 17% de los encuestados estaba de acuerdo con incrementar el gasto en inversión social a expensas de la protección social.

En segundo lugar, más allá del resurgimiento de los VRS, 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. Los ingresos públicos en relación al PIB en España 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 el conjunto de países de la UE15 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 de bajo coste. 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 para los Estados con bajos niveles de ingresos públicos son muy difíciles de acometer. Por lo tanto, un requisito para una

³ No se ha aplicado a la actualización anual de la cuantía de las pensiones en los años 2018 y 2019.

(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 precondiciones para una estrategia de inversión social efectiva. Por un lado, uno de los aspectos contextuales débiles en el caso español es la deficiente 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 sobrecualificación (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 sobrecualificación 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 de proporcionar unas condiciones de bienestar suficientes como vía a la 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, han reforzado la tendencia hacia una mayor precarización de las condiciones de empleo de una parte de la población ocupada al haber optado por la devaluación interna como política económica de salida de la crisis. En definitiva, las políticas de inversión social no son capaces 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.

CONCLUSIONES

Retomando los objetivos planteados en la introducción, del análisis de los datos de gasto público —el esqueleto de la inversión social, según Deken (2004)—, se desprende que durante las dos últimas décadas se ha registrado un giro inversor en el presupuesto de bienestar en España. Así, el gasto en las políticas más próximas a los postulados de la inversión social ha ganado peso en el conjunto del periodo. Otra conclusión relevante es que el aumento del gasto en la dimensión inversora de la política social no se ha hecho a expensas de la protectora. Hasta la Gran Recesión, España, en un contexto de fuerte crecimiento económico y unas cuentas públicas saneadas, tomó la «vía rápida» hacia la inversión social. Tanto los recursos destinados a la (nueva) vertiente inversora como a la (tradicional) protectora aumentaron, aunque más en la primera en términos relativos.

En el ámbito comparado, el proceso de recalibrado del gasto social hacia la inversión social ha sido más intenso en España que en el conjunto de países del modelo mediterráneo del bienestar. De esta forma, también desde la perspectiva de la inversión social, España se desvía de la senda preestablecida, aumentando la heterogeneidad interna del conjunto de países del sur de Europa.

Respecto a los efectos de la austeridad fiscal en el proceso de recalibrado del gasto social, se confirma lo señalado en los análisis comparados. La política de austeridad afectó de forma más drástica al gasto (más discrecional) en inversión social que al gasto (más consolidado) en protección social. En una época de gran tensión presupuestaria, el *trade-off* entre ambas dimensiones de la política social se vuelve más evidente. Tan solo la función de amortiguación de la inversión social se ha consolidado durante la crisis.

Por último, los datos más recientes de gasto público en políticas sociales indican que el proceso de recalibrado hacia la inversión social se ha retomado con la vuelta del crecimiento económico; no obstante, la baja capacidad de recaudación del Estado y la centralidad que aún ocupan las pensiones en el debate político presagian un reducido margen de maniobra para aumentar la dimensión inversora de la política social en el futuro más próximo.

Finalmente, tomando como punto de partida el desarrollo analítico-conceptual y los resultados aquí presentados, se puede profundizar en varios aspectos no tratados en este trabajo. Por ejemplo, dado el carácter altamente descentralizado de la política social en España, particularmente en varias de las políticas centrales de la perspectiva de la inversión social (PAMT, políticas de cuidados de menores y ancianos, y las RMI), se podría investigar la potencial existencia de variantes regionales en la implantación de la lógica de la inversión social. De igual modo, se podría indagar demoscópicamente sobre las preferencias ciudadanas entre el enfoque tradicional de la política social (reparar) y el planteado por el paradigma de la inversión social (preparar) para conocer el apoyo público a esta estrategia de modernización de las políticas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriba González de Durana, Ana (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. Disponible en: <http://www.foessa2014.es/informe>, acceso el 12 de enero de 2019.
- Barbier, Jean-C. (2017). «Social Investment. With or Against Social Protection?». En: Hemerijck, A. (ed.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Beblavý, Miroslav y Hájková, Alžbeta (2016). «Social Investment and State Capacity». (CEPS Working Document No. 419). Disponible en: <http://aei.pitt.edu/72908/>, acceso el 10 de enero de 2019.
- Bentolila, Samuel (2015). «De recesiones y expansiones». *Nada es gratis*. Disponible en: <https://nadaesgratis.es>, acceso 2 de mayo de 2020.
- Bonoli, Giuliano (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, Giuliano (2012). «Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship». En: Morel, N.; Palier, B. y Palme, J. (eds.). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Bouget, Denis; Frazer, Hugh; Marlier, Eric y Sabato, Sebastiano (2015). *Social Investment in Europe: A Study of National Policies*. Luxembourg: European Commission-European Social Policy Network (ESPN).
- Breunig, Christian y Busemeyer, Marius R. (2012). «Fiscal Austerity and the Trade-Off between Public Investment and Social Spending». *Journal of European Public Policy*, 19(6): 921-938.
- Busemeyer, Marius R. y Garritzmann, Julian L. (2017). «Public Opinion on Policy and Budgetary Trade-Offs in European Welfare States: Evidence from a New Comparative Survey». *Journal of European Public Policy*, 24(6): 871-889.
- Cantillon, Bea (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, Bea y Lancker, Wim van (2013). «Three Shortcomings of the Social Investment Perspective». *Social Policy & Society*, 12(4): 553-564.
- Conde-Ruiz, José I.; Díaz, Manuel; Marín, Carmen y Rubio-Ramírez, Juan (2016). «Evolución del gasto público por funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE». (Documento de trabajo, 9, Fedea).
- Crouch, Colin y Keune, Maarten (2012). «The Governance of Economic Uncertainty». En: Bonoli, G. y Natali, D. (eds.). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University.
- Deken, Johan de (2014). «Identifying the Skeleton of the Social Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Basis of Expenditure Data». En: Cantillon, B. y Vandembroucke, F. (eds.). *Reconciling Work and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Deken, Johan de (2017). «Conceptualizing and Measuring Social Investment». En: Hemerijck, A. (ed.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio (1996). «The “Southern Model” of Welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Garicano, Luis (2012). «Nuestra Gran Depresión: cinco años de destrucción de empleo». *Nada es Gratis*. Disponible en: <https://nadaesgratis.es>, acceso 2 de mayo de 2020.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: University Press.
- Guillén, Ana M. y León, Margarita (eds.) (2011). *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- Guillén, Ana M. y Luque Balbona, David (2019). «La inversión social en España». *Documento de Trabajo del VIII Informe FOESSA*. Madrid: FOESSA.
- Guillén, Ana M.; González Begega, Sergio y Luque Balbona, David (2016). «Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo». *Revista Española de Sociología*, 25(2): 261-272.
- Häusermann, Silja (2012). «The Politics of Old and New Social Policies». En: Bonoli, G. y Natali, D. (eds.). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2011). «The Social Investment Imperative beyond the Crisis». *Challenge Europe*, 21: 11-19.
- Hemerijck, Anton (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2014). «Social Investment, “stocks”, “flows” and “buffers”». *Social Policies*, 1(1): 9-26.
- Hemerijck, Anton (2015). «The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment». *Social Policy*, 22(2): 242-256.
- Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2007). «Combating Old and New Social Risks». En: Armingeon, K. y Bonoli, G. (eds.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. New York: Routledge.
- Jenson, Jane (2009). «Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality». *Social Politics*, 16(4): 446-483.
- Kazepov, Yuri y Ranci, Costanzo (2017). «Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case». *Journal of European Social Policy*, 27(1): 90-104.
- Kersbergen, Kees van y Hemerijck, Anton (2012). «Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State». *Journal of Social Policy*, 41(3): 475-492.
- Kuitto, Kato (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, Jon (2013). «The Post-Crisis European Social Model: Developing or Dismantling Social Investments?». *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1): 91-107.
- Laparra, Miguel y Pérez Eransus, Begoña (2012) (coords.). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona: Obra Social «La Caixa».
- León, Margarita y Pavolini, Emmanuele (2014). «Social Investment or Back to Familism: The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain». *South European Society and Politics*, 19(3): 353-369.
- León, Margarita; Ranci, Constanzo; Sabatinelli, Stefania e Ibáñez, Zyab (2019). «Tensions between Quantity and Quality in Social Investment Agendas: Working Conditions of ECEC Teaching Staff in Italy and Spain». *Journal of European Social Policy*, 29(4): 564-576.
- Leoni, Thomas (2016). «Social Investment: A Guiding Principle for Welfare State Adjustment after the Crisis?». *Empirica*, 43(4): 831-858.
- Morel, Nathalie; Palier, Bruno y Palme, Joakim (eds.). (2012). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Moreno, Luis y Serrano, Amparo (2011). «Europeanization and Spanish Welfare: The Case of Employment Policy». En: Guillén, A. M. y León, M. (eds.). *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- Natali, Marcello (2016). «The Unexpected Institutionalization of Minimum Income in Spain». Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica. Turin: Centro Einaudi. (Working Paper No 2).
- Neimanns, Erik; Busemeyer, Marius R. y Garritzmann, Julian L. (2018). «How Popular Are Social Investment Policies Really? Evidence from a Survey Experiment in Eight Western European Countries». *European Sociological Review*, 34(3): 238-253.
- Nolan, Brian (2013). «What use is “social investment”?». *Journal of European Social Policy*, 23(5): 459-468.

- Nolan, Brian (2017). «Social Investment: The Thin Line between Evidence-Based Research and Political Advocacy». En: Hemerijck, A. (ed.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- OCDE (2007). *International Migration Outlook*. Paris: OCDE.
- Pavolini, Emmanuele; León, Margarita; Guillén, Ana M. y Ascoli, Ugo (2015). «From Austerity to Permanent Strain? The EU and Welfare State Reform in Italy and Spain». *Comparative European Politics*, 13(1): 56-76.
- Pino, Eloisa del (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.
- Rocha, Fernando (2012). «La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España». *Gaceta Sindical*, 19: 67-90.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2011). «The Consolidation of the Spanish Welfare State». En: Guillén, A. M. y León, M. (eds.). *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (coord.) (2015). *ESPN Thematic Report on Social Investment – Spain*. Brussels: European Commission. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp>, acceso 1 de junio de 2018.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2018). «Políticas sociales e inversión social en un horizonte de consolidación fiscal y reestructuración permanente del estado de bienestar». En: Jaraíz Arroyo, G. (coord.). *Bienestar social y políticas públicas: retos para pactar el futuro*. Madrid: La Catarata.
- Ronchi, Stefano (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, Luis (2018). «La política de garantía de ingresos en España». *Revista de Servicios Sociales*, 65: 41-51.
- Streeck, Wolfgang y Mertens, Daniel (2011). *Fiscal austerity and public investment: Is the possible the enemy of the necessary?* (MPIfG Discussion Paper 11/12).
- Taylor-Gooby, Peter (2004). «New Social Risks and Welfare States: New Parading and New Politics?». En: Taylor-Gooby, Peter (ed.). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter; Gumy, Julia M. y Otto, Adelaide (2015). «Can “New Welfare” Address Poverty through More and Better Jobs?». *Journal of Social Policy*, 44(1): 83-104.
- Vandenbroucke, Frank y Vleminckx, Koen (2011). «Disappointing Poverty Trends: Is the Social Investment State to Blame?». *Journal of European Social Policy*, 21(5): 450-471.
- Vandenbroucke, Frank; Hemerijck, Anton y Palier, Bruno (2011). «The EU Needs a Social Investment Pact». *OSE Paper Series*. (Opinion paper No. 5).
- Vliet, Olaf van y Wang, Chen (2015). «Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries». *Journal of Social Policy*, 44(3): 611-638.

RECEPCIÓN: 28/03/2019

REVISIÓN: 24/03/2020

APROBACIÓN: 28/07/2020

The Recalibration of Public Social Spending in Spain: Towards a Social Investment State?

El recalibrado del gasto social público en España: ¿hacia un Estado orientado a la inversión social?

David Luque Balbona and Ana M. Guillén

Key words

- Spain
- Social Investment
- Social Protection
- Recalibration of Social Spending

Palabras clave

- España
- Inversión social
- Protección social
- Recalibrado del gasto social

Abstract

Social investment has become the dominant paradigm guiding the reform of European welfare states. Beyond its normative postulates, social investment is a useful analytical framework for the study of ongoing changes in social policy. From this perspective, this article finds evidence of a turn toward social investment in the welfare budget in Spain that began in the mid-nineties. In addition, it shows that the development of new policies linked to social investment have not occurred at the expense of traditional social protection policies. Lastly, it is found that the impact of austerity differs for the different dimensions of social policy.

Resumen

La inversión social se ha consolidado como paradigma dominante para orientar la reforma de los estados de bienestar europeos. Más allá de sus postulados normativos, la inversión social se presenta como un marco analítico útil para el estudio de las transformaciones en marcha en la política social. Desde esta perspectiva, en este trabajo se detecta un giro inversor del presupuesto de bienestar en España desde mediados de los noventa. Además, se muestra que el desarrollo de las nuevas políticas orientadas a la inversión social no se ha hecho a expensas de las políticas tradicionales de protección social. Finalmente, se contrasta el distinto impacto que ha tenido la austeridad en las distintas dimensiones de la política social.

Citation

Luque Balbona, David and Guillén, Ana M. (2021). "The Recalibration of Public Social Spending in Spain: Towards a Social Investment State?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 175: 85-104. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.175.85>)

David Luque Balbona: Universidad de Oviedo | luquedavid@uniovi.es

Ana M. Guillén: Universidad de Oviedo | aguillen@uniovi.es

INTRODUCTION

Social investment has become the dominant paradigm guiding the reform of European welfare states in their adaptation to the emergence of New Social Risks (NSR) associated with post-industrialism (Bonoli, 2005; Taylor-Gooby, 2004). The starting point of the debate over strategies for modernising welfare states can be found in the pioneering works of Giddens (1998) and Esping-Andersen (1999); however, it is only in the last ten years that we find scientific research in this area increasing, particularly after the institutionalisation of the term with the launching of the Social Investment Package for Growth and Social Cohesion in 2013 on the part of the European Commission.

The concept of social investment emerged not only with the ambition to modernise the welfare state, but also to ensure its sustainability (Hemerijck, 2011). Therefore, this perspective on social policy may be of particular importance in overcoming current (and future) challenges to Spanish social policy. However, literature on the matter remains very limited in Spain (Pino, 2014; León and Pavolini, 2014; Rodríguez Cabrero, 2015, 2018; Rodríguez Cabrero, 2015; León *et al.*, 2019; Rodríguez Cabrero, 2018; Guillén and Luque Balbona, 2019).

The main objective of this study is to examine the degree to which a social investment perspective has been implemented in Spain by analysing the evolution of spending in different dimensions of social policy. In addition, we also look at an issue that is often ignored in research: the emergence of NSR does not necessarily imply that Old Social Risks (OSR), belonging to the industrial era, are now less important (Crouch and Keune, 2012; Huber and Stephens, 2007). Thus, we also consider whether the development of new policies oriented toward social investment have been at the expense of traditional social protection poli-

cies. Lastly, we look at whether the Great Recession has led to a shift in the recalibration of the Spanish welfare state.

To achieve these aims, this study is structured in the following form. After this introductory section, the second section presents the notion of social investment as the paradigm guiding social policy reform, develops the analytical framework of the research and describes four hypothetical scenarios for recalibrating social spending. In the third section we analyse the process of recalibrating social spending in Spain over the last two decades, examining whether a shift toward social investment in the social welfare budget has occurred. The fourth section looks at the evolution of spending in social policies that most closely follow a social investment logic. Following, we discuss the obstacles to social investment in the immediate future. The study ends with our conclusions.

SOCIAL INVESTMENT AS PARADIGM AND ANALYTICAL FRAMEWORK

Although the launching of the Social Investment Package for Growth and Social Cohesion by the European Commission in 2013 led to the definitive institutionalisation of the term, the idea of social investment is not that recent (Morel, Palier and Palme, 2012). Its logic already formed part of the Lisbon Agenda, launched in 2000, which had the aim of converting the EU into the most competitive and dynamic knowledge-based economy and capable of achieving sustainable growth, more and better jobs and greater social cohesion (Hemerijck, 2015).

In academic debates, the notion of social investment was initially proposed by Giddens (1998) and Esping-Andersen (1999) in searching for strategies to counteract the NSR emerging from post-industrialism, but

with an important nuance between both versions. In Giddens' *The Third Way*, the (new) social investment state¹ will come to substitute the traditional welfare state, while for Esping-Andersen it will complement it. Therefore, there are two ways of conceiving social investment: with or against social protection; although it seems that "fans of this second solution are more and more numerous" (Barbier, 2017: 51).

In brief, the new welfare state logic that supports the social investment paradigm is that of "preparing" rather than "repairing". The main idea underlying this perspective is that "social policy should no longer focus on 'passively' protecting people *from* the perils of the market by means of cash benefits, but rather prepare or 'empower' people in order to maximally integrate them *into* the market" (Cantillon and Lancker, 2013: 553). Thus, the center of gravity for social policy shifts toward the maximisation of employability and employment (Kersbergen and Hemerijck, 2012). In short, this new paradigm implies a change "from protective welfare states with emphasis on *ex post* remedies to productive welfare states with focus on *ex ante* prevention" (Kuitto, 2016: 445).

From a broad perspective, we can differentiate three interdependent and complementary functions of welfare under a social investment paradigm: 1) alleviating the "flow" of labour market and life-cycle transitions; 2) elevating the quality of the stock of human capital; and 3) maintaining a safety net through minimum incomes as social protection and economic stabilisation "buffers" (Hemerijck, 2014). The function of flow is aimed at a more efficient use and allocation of labour resources over the

life span to achieve high levels of labour market participation. The stock function is aimed at maintaining and improving human capital to foster future productivity. Lastly, the buffering function has two ends: providing adequate social protection and economic stabilisation (Hemerijck, 2015). However, this latter function is often ignored. For the correct development of social investment, the three functions must be integrated. Thus, adequate protection through minimum incomes is a prior critical condition for an effective social investment strategy (Vandenbroucke, Hemerijck and Palier, 2011).

Social investment is not free from criticisms. Regarding the distributive effects of the transformation of the traditional welfare state to a social investment state, there are various authors that suggest it has limited potential for providing greater social cohesion and reducing poverty (Cantillon, 2011; Vandenbroucke and Vleminckx, 2011; Taylor-Gooby, Gummy and Otto, 2015; Vliet and Wang, 2015). Behind these criticisms we find the hypothesis of "resource competition" between different social programmes (Cantillon, 2011). According to this hypothesis, in a period of permanent austerity, the accent placed on new social investment policies shifts some of available resources from (old) protection programmes to (new) active investment programmes (Cantillon, 2011; Vandenbroucke and Vleminckx, 2011).

Cantillon and Lancker (2013) highlight three failures of the social investment perspective to achieve inclusive social progress. First, the corner stone of social investment, achieving social integration through employment, generates a major problem in terms of excluding individuals that cannot participate in the labour market. Secondly, from a social investment perspective, individuals are increasingly responsible for their own welfare. Individuals

¹ In this text we use the term "social investment state"; however, some authors, with the aim of stressing its complementarity with the traditional model, consider it better to use the term "active welfare state" as an "overarching" term for this new paradigm or theoretical approach to social welfare.

are guided toward “appropriate behaviour” by increasing the conditionality of certain social programmes, above all in the labour market and in regards to social assistance benefits. Lastly, some authors point to the existence of a “Matthew effect”, which occurs in some of the leading policies of social investment: “When policy measures are grafted on an underlying logic of (previous) employment, then government investment benefits those already better-off” (Cantillon and Lancker, 2013: 561).

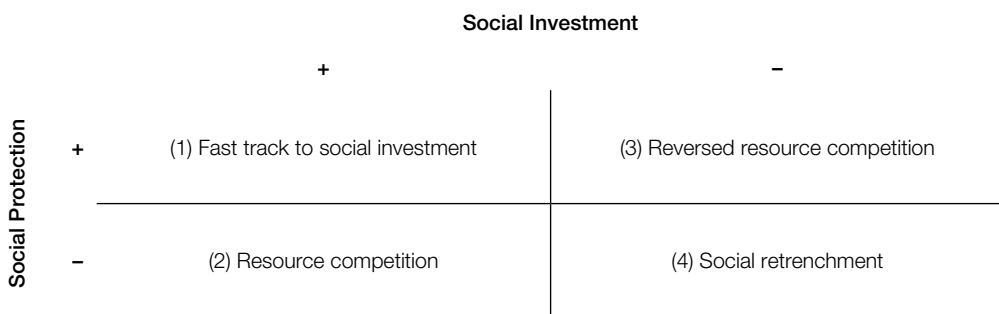
In addition, Jenson (2009), among other authors, argues that the investment perspective gives little attention to gender issues. Fostering women’s economic activity and the development of reconciliation measures are instrumentalised, first, with deomographic ends, and secondly, as a solution to problems generated by the aging of the population. Thus, the aim of fostering equality of opportunity between men and women is not a priority.

Beyond its function as a paradigm guiding social policy reforms, the social investment perspective can be a useful ana-

lytical framework for studying changes in social policy, as it can be used to distinguish forms of social spending that can be classified as “investment” from others that cannot (Nolan, 2013). Thus, we can compare the composition of social spending between countries, its evolution over time and the effectiveness of different forms of spending. In this study we analyse the evolution of specific items of public spending in order to evaluate the transformations that have taken place in social policy (Deken, 2017).

The investment metaphor itself makes the analysis of spending data a good choice for identifying the extent to which governments have adopted a social investment agenda (Deken, 2014; Nolan, 2017). In addition, in an “age of permanent strain” (Pavolinie *et al.*, 2015), a focus on spending is also useful in identifying potential trade-offs between the different dimensions of social policy. In this way, following Ronchi (2018), we find different scenarios or pathways in the recalibration of social spending (Figure 1).

FIGURE 1. Four scenarios for the recalibration of social spending



Source: Adapted from Ronchi (2018: 7).

a) In the upper left quadrant (scenario 1), resources for both dimensions of welfare (protection and investment) increase. In this way, scenario 1 represents a “fast

track to social investment”: a kind of win-win solution that fits well with the perspective defended by Esping-Andersen, among others.

- b) The lower left quadrant (scenario 2) corresponds to the assumption defended by the dominant current in social investment. In this scenario resources are taken from social protection and employed in the investment dimension. This is the “resource competition” hypothesis previously mentioned (Cantillon, 2011; Vandenbroucke and Vleminkx, 2011).
- c) The opposite happens in the upper right quadrant (scenario 3), “reversed competition for resources” (Streeck and Mertens, 2011): resources are taken from the investment dimension and dedicated to the social protection dimension. In this scenario, due to budgetary restrictions and the inertia of traditional (passive) programmes, there is no room for manoeuvre to develop social investment. This scenario is most likely in crisis situations: spending on investment (more discretionary) is more strongly impacted than (obligatory) spending on protection (Breunig and Busemeyer, 2012).
- d) Lastly, the lower right quadrant (scenario 4) refers to “social cuts”: resources dedicated to both investment and protection are reduced. This indicates the arrival of a (genuine) era of retrenchment of social policy.

This study uses public social expenditure data to consider which of the different hypothetical scenarios of recalibration has occurred in Spain. However, prior to this we must make a series of conceptual and methodological clarifications because of the ambiguity of the concept of social investment. First, we look at the conceptual difference between “investment” and others forms of social spending so that, subsequently, we can consider its empirical application.

Following Nolan (2013, 2017), distinguishing between social investment and oth-

ers forms of social spending is more problematic than might initially be thought. First, what is understood by the term investment must be clarified. In economic theory, an investment is spending on goods that are not consumed but that are used for future production, the most obvious examples being the facilities and machinery that workers use to produce goods and services. Therefore, an investment implies postponing consumption to improve productive capacity.

The distinction between investment and consumption is less clear when it is applied to the productive capacity of workers, as “[it] is very difficult to think of a form of social spending that is purely investment, without a substantial element of current consumption”. This is even true when considering education; as the main form of investment in human capital, we cannot negate that “education also clearly has consumption benefits to the individual, in terms of enjoyment of and fulfilment from the educational process itself”. It is also difficult to think of social expenses that are purely consumption.

More broadly, at least some spending by the individual on food, clothing, and so on, counted unambiguously as consumption in national accounting terms, clearly also has a potential return in terms of worker productivity (Nolan, 2013: 464).

To not open this conceptual Pandora’s box, it is best to take investment and consumption as points of reference on a continuum, in which the underlying logic of a concrete type of policy is closer to one extreme (investment) or the other (consumption), and determine their classification in that manner. In other words, we can classify policies in function of the extent they contribute to the type of return that social investment seeks to generate: increasing the size of the labour force and its productivity (Deken, 2014).

How do we approach this empirically? Various studies have aggregated social

expenditure items in different ways to fit them to an analysis from a social investment perspective (among others, Häusermann, 2012; Hemerijck, 2013; Kuitto, 2016; Kvist, 2013; Ronchi, 2018; Vandembroucke and Vleminckx, 2011). Each aggregation presents its own advantages and limitations; see Deken (2014) for a detailed analysis in this respect. However, it is possible to extract a minimum common denominator from the different proposed classifications, although using different labels. Thus, based on the underlying logic of each type of policy and using the terminology employed by Kuitto (2016), certain social spending items have generally been considered as “social investment” as they favour inclusion *in* the labour market (childcare and elderly care policies, active employment policies and education) while others, in contrast, have generally been categorised as “compensatory spending” because they protect persons at risk *from* the market (pensions, contributory benefits for unemployment and monetary transfers to families with children). However, there is a series of policies whose classification in one group or the other is more contingent (for example, parental leaves and health care spending), so that we deliberately exclude them from our analysis. This is due to the “dual purpose” of such policies (Deken, 2014). Thus, for example, spending on healthcare can have an *ex post* compensatory function or an *ex ante* preventative (investive) one. As something new, in this study we incorporate the buffer function in our analysis of social investment through spending on minimum insertion incomes.

To resolve these operational problems in a pragmatic manner, other studies have chosen more generic conceptualisations. Thus, for example, Huber and Stephens (2007) suggest that the debate over the reform of social policy has been, in great part, carried out over terms of an “old”

versus “new” welfare state. The “old” welfare state is conceptualised as centred on transfers, aimed at covering risks connected to the loss of income due to aging, unemployment, illness or disability. The “new” welfare state is conceptualised as centred on services aimed at increasing individuals’ capacities for obtaining income through education, continual training and the requalification and socialisation of care to facilitate balancing work and family life. More recently, Ronchi (2018) also employed this heuristic dichotomy in considering cash benefits as “social protection” and in-kind benefits as “social investment”. This latter option serves us, in what follows, to make an initial approximation of the recalibration of social spending in Spain.

RECALIBRATION OF PUBLIC SPENDING ON SOCIAL POLICIES

In this section we analyse the evolution of public spending on “social protection” and “social investment” policies since the mid-nineties² to obtain a broad overview of the level of development of social investment in Spain. The objective is two-fold: first, we examine if there was some type of recalibration of spending between both dimensions of social policy in the period of economic expansion prior to the crisis and, secondly, we analyse what happened after the sudden change in the economic cycle that took place in 2008. Lastly, we also place the Spanish case in a European con-

² The period of analysis is determined by the availability of time series data on public expenditures in the different areas of social policy necessary to apply the analytical framework we have described in the previous section. However, it is important to emphasise that the recalibration of social spending in Spain began prior to the period under analysis, concretely in the period from 1986 to 1992, during which the welfare state was consolidated in Spain (see among others, Rodríguez Cabrero, 2011).

text. However, prior to this, it is necessary to provide a brief characterisation of the Spanish welfare state to understry its main structural determinants.

According to Ferrera (1996), who grouped Europe's Mediterranean countries together in function of a series of cultural traits, policy dynamics and similar institutional aspects, the Spanish welfare state forms part of a fourth welfare model in Europe. In short, the original conceptual model of types of welfare states was expanded (Esping-Andersen, 1990).

Following González Begega and Luque Balbona, (2016: 263), the countries of southern Europe are characterised by a hybrid type of welfare system, constructed based on the adaptation of institutional pieces and policy logics from other models.

An initial corporatist element, on which the pension system rested [...]. A second social democratic component introduced over the eighties in the healthcare and education systems, although to different degrees of development depending on the country, and a third, liberal or limited social assistance approach.

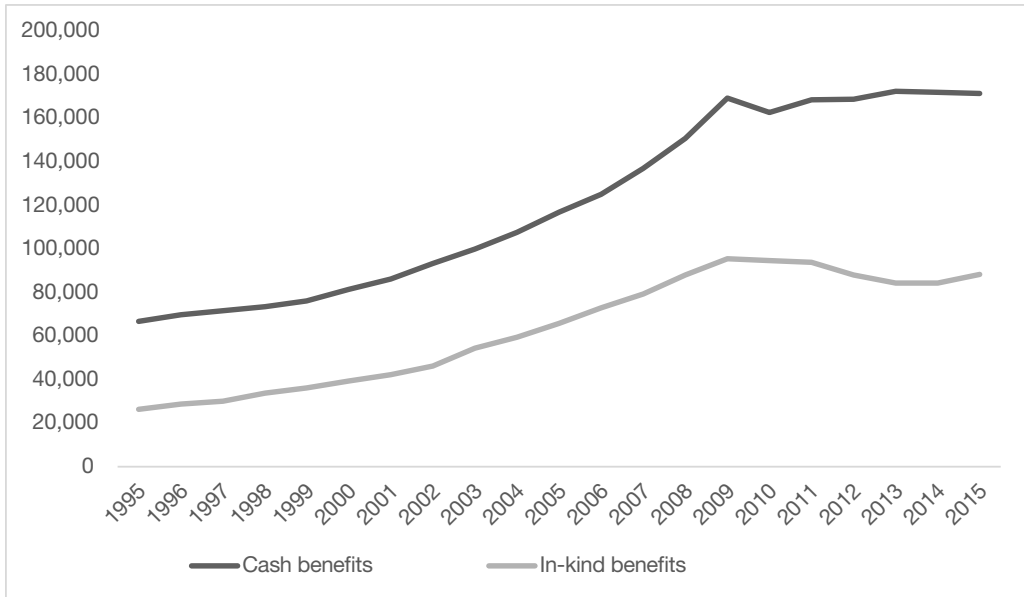
To this, we can add other important distinctive characteristics regarding what interests us here: a "preferential orientation of the social protection system towards pensions, which led to the withdrawal of resources from other areas such as family policies, the underdevelopment of public care services".

Regarding the evolution of public social spending in Spain, as indicated in the previous section, the "old" welfare state is characterised as more oriented toward transfers, while the "new" social investment state is more oriented toward services (Huber and Stephens, 2007). Thus, in a first approximation, in Graph 1 we see the evolution of the distribution of public spending on social protection between cash transfers

(closer to the protective dimension) and in-kind benefits (closer to an investment orientation) since the middle of the nineties.

In the Graph 1 we can see that up until 2009 public spending was growing for both types of benefits, therefore, we find a "fast track" scenario toward social investment. In this period, strong economic growth and healthy public finances led to a wide margin for manoeuvre for expanding spending in social investment without a need for withdrawing resources from other areas of social policy. Thus, in 2009 we find the highest level of social spending on in-kind benefits for the series. This "fast track" path toward social investment shows that, for the Spanish case, for an investment turn to occur it does not necessarily have to be at the expense of (old) compensatory policies.

The international crisis that began in 2008 shifted the country out of the fast track. In Spain, the Great Recession began in the third quarter of 2008 and, technically, ended in the second quarter of 2013. In the middle of that period, in 2010, there was a brief and weak expansion. The recession in Spain was among the most severe, along with Greece, Ireland and Portugal (Bentolila, 2015). In addition, the crisis had a much greater impact on employment than on GDP in Spain, an exception when we look at the international panorama (Garicano, 2012). The overall outcome was the loss of almost 3.3 million jobs between 2008 and 2012 (equivalent to 15.5% of the jobs that had existed at the beginning of the crisis). Some authors connect this disproportionate destruction of employment to the "type of productive specialisation consolidated in the last expansive phase of the economic cycle" (Rocha, 2012: 68). For example, as a consequence of the bursting of the national real estate bubble, the construction sector alone lost 1.4 million jobs.

GRAPH 1. Evolution of public social spending by type of benefit, millions of euros

Source: OECD. Stat (retrieved March 6, 2019).

The crisis also had a strong impact on public finances. Starting from a solid fiscal position (public debt as 35.8% of GDP and a fiscal surplus equivalent to 1.7% of GDP in 2007), during the crisis incomes plummeted while expenses increased as automatic stabilizers went into effect (Laparra and Pérez Eransus, 2012). In the evolution of public spending we can identify two clearly differentiated stages: after an initial expansive stage (2007-2008), a stage of fiscal consolidation (2010-2014) began that strengthened with the intensification of the sovereign debt crisis in the summer of 2011 and the change in government that took place in December 2011 (Conde-Ruiz *et al.*, 2016).

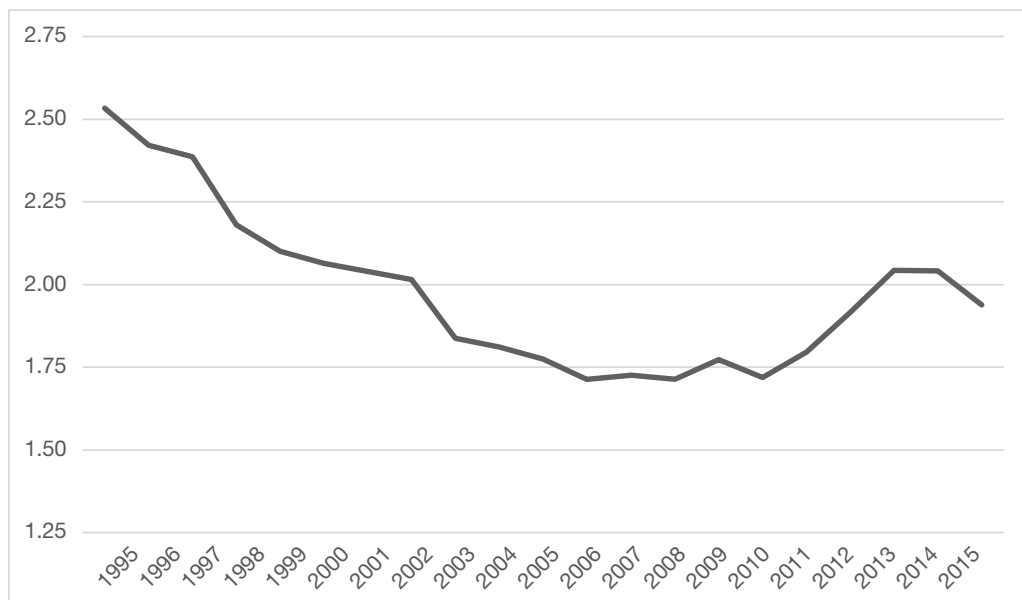
In this context, a dramatic change in the prior trend in public spending on social policy occurred. On the one hand, after a one-off reduction in 2010, linked to the initial adjustment measures announced by the second Zapatero government (PSOE), in May spending on cash benefits slowed its rate of increase since the beginning of the

crisis. On the other hand, in-kind spending, after a slight decrease in the first years of the crisis, declined drastically starting with the beginning of the hard adjustment policies on public spending in 2012, now with Mariano Rajoy (Partido Popular) in the government. As a result, a context of strong austerity regarding public finances led to a scenario of “reversed competition for public resources”; in-kind spending declined, while spending levels on direct cash benefits remained stable as automatic stabilisers came into effect (mainly retirement pensions and unemployment benefits). Thus, the Great Recession introduced a new layer of complexity in the recalibration of social policy (Leoni, 2016). Lastly, with the return to strong economic growth in 2014 and the relaxing of austerity policies, we see an increase in in-kind spending in 2015, while cash transfers remained stable. What this seems to indicate is that the country has not entered into a period of permanent austerity, at least, in terms of social investment spending.

In short, in this initial approach to the recalibration of public social spending we find that the impact of the process of the consolidation of public finances varies in function of the type of social spending. In-kind spending (more connected to social investment) was seriously affected by aus-

terity measures, while spending on monetary benefits (more connected to social protection) only stopped increasing. The return to economic growth, in a consolidated manner since 2014, seems to suggest a recovery in spending on social investment.

GRAPH 2. *Evolution of the ratio spending on cash benefits/spending on in-kind benefits*



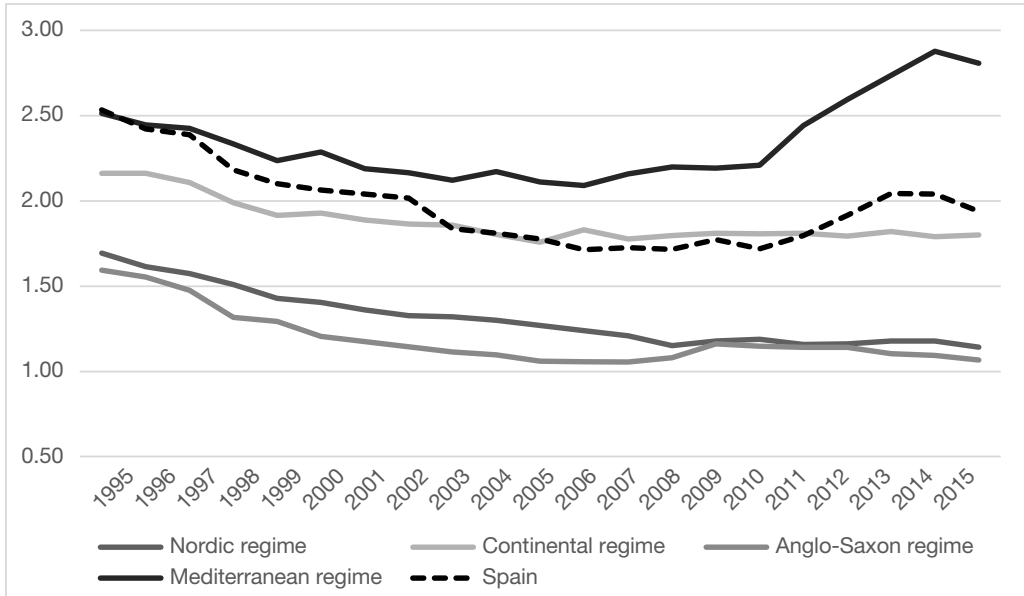
Source: OECD. Stat (retrieved March 6, 2019).

Graph 2 shows the evolution of the ratio (coefficient) between spending on cash benefits and in-kind benefits. From this, we can see that during the first ten years of our period of analysis, the investment side gained in importance with respect to the social protection side: the ratio gradually declined until 2006 (from 2.53 to 1.71). During the period from 2007 through 2010 the process of the recalibration of social spending was suspended: the ratio stabilised, which implies that both types of spending grew in approximately the same proportion. Thereafter, the ratio grew until it reached a level similar to that found for the year 2001 (2.04). As we can see, in this period, spend-

ing on cash benefits remained stable while spending on in-kind benefits declined. In 2015, the last year for which data is available, the ratio resumed its pre-crisis downward trend, spending on in-kind benefits grew and cash benefits remained stable.

To close this section, we look at the Spanish case in its European context. Graph 3 shows the evolution of the ratio between spending on cash benefits and in-kind benefits for the EU15 countries grouped according to their different welfare regimes as identified by Esping-Andersen (1990) and subsequently broadened by Ferrera (1996) by defining the Mediterranean countries as a differentiated group.

GRAPH 3. Evolution of the ratio spending on cash benefits/spending on in-kind benefits for EU15 countries grouped by welfare regimes



Note: Nordic regime: average for Denmark, Finland and Sweden; Continental regime: average for Austria, Germany, Belgium, France, Luxembourg and the Netherlands; Anglo-Saxon regime: average for the United Kingdom; Mediterranean regime: average for Spain, Italy, Greece and Portugal.

Source: OECD. Stat (retrieved March 15, 2019).

Broadly speaking, the evolution of the ratio (protection/investment) in the different regimes confirms previous results from both other researches based on spending data (Kuitto, 2016; Ronchi, 2018) and studies of a more qualitative nature (Bouget *et al.*, 2015). The Nordic and Anglo-Saxon regimes present a more balanced division between the protective and investment dimensions in their welfare budgets. The continental regime is in a middle ground between the former and the Mediterranean countries, although it is closer to the latter, at least until the beginning of the Great Recession. The Mediterranean regime leans more toward the protective dimension; however, Spain continues to follow a path toward recalibration that separates it from this group, as it more and more closely re-

sembles the continental welfare regime. The distancing of Spain from its traditional (Mediterranean) grouping confirms what has been found in other studies (Guillén and León, 2011; Pavolini *et al.*, 2015; Guillén, González Begega and Luque Balbona, 2016). Lastly, the Great Recession only had a drastic impact on the slow process of the recalibration of social spending in the Mediterranean regime; with austerity generating a scenario of “reversed competition for resources”, the progress made during the previous decade disappeared.

In the following section we analyse spending in Spain on items most closely related to the logic of social investment and evaluate the degree of development of its different functions.

EVOLUTION OF PUBLIC SPENDING IN REGARD TO DIFFERENT SOCIAL INVESTMENT FUNCTIONS

In this section we analyse the evolution of public spending on policies most directly connected to social investment. The different spending items are grouped around the three social investment functions (stock, flow and buffers) introduced in the second section of this article.

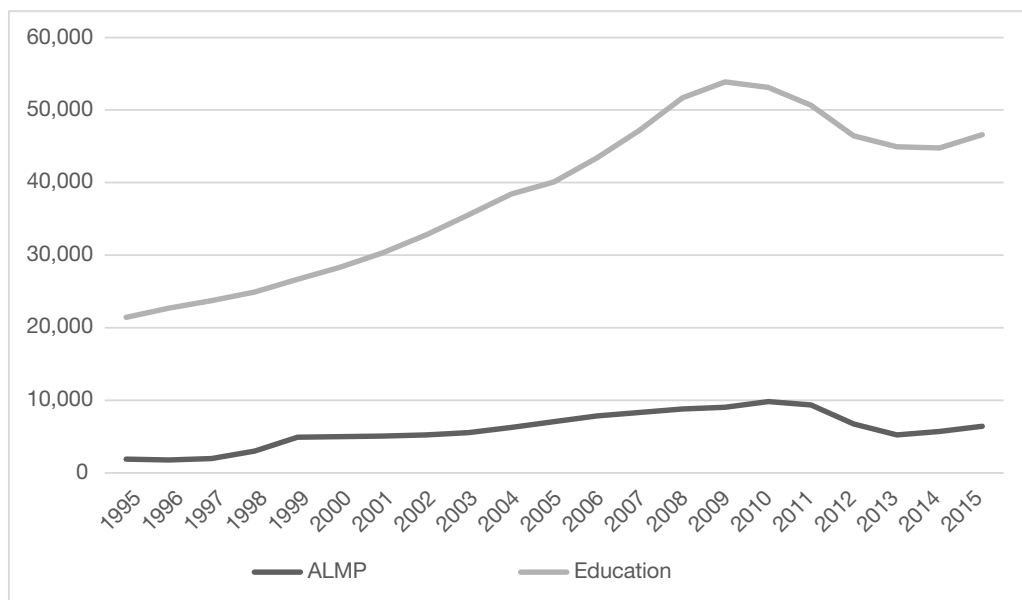
The stock function: the development of human capital

The stock function is connected to future productivity and is aimed at improving, updating and maintaining human capital (Hemerijck, 2015). Education and active labour market policies (ALMP) are most closely connected to this social investment function (Graph 4).

From a social investment perspective, education is a prerequisite for achieving success in the labour market and a foundation for well-being as well (Leoni, 2016). Education can be considered a “pure” form of investment (in human capital) given that it generates returns in the medium and long term in the form of higher rates of employment and better wages.

In Graph 4 we see an important increase in public spending on education up to 2009, with an average annual increase of 7.4% since 2000. In 2014 we find spending of 53.9 billion euros, 90.0% more than in 2000 in current terms. However, with the change in the economic cycle, there was a drastic reduction in public spending on education, primarily concentrated in the 2012-2013 biennium, reaching a low of 44.8 billion euros in 2014 (an accumulated decline of -16.9%). Finally, in 2015 with the relaxing of austerity policies, spending on education increased slightly.

GRAPH 4. Evolution of public spending on the stock function, millions of euros



Note: Spending on all educational levels ISCED 2011 excluding early childhood education (0 to 3 years of age).

Source: Education, Statistics on Public Spending on Education, Ministry of Education (various years). ALMP, OECD. Stat (retrieved March 15, 2019).

For their part, ALMP are also a clear component of social investment strategies. Instead of providing a replacement income to individuals who lose their employment, active policies are based on making the period of unemployment as short as possible, proactively helping those who are unemployed reincorporate into the labour market. In addition, ALMP try to avoid the scarring effect of unemployment and they also generate overall returns to society, reducing spending on benefits and subsidies by fostering reinsertion in the labour market (Bonoli, 2012).

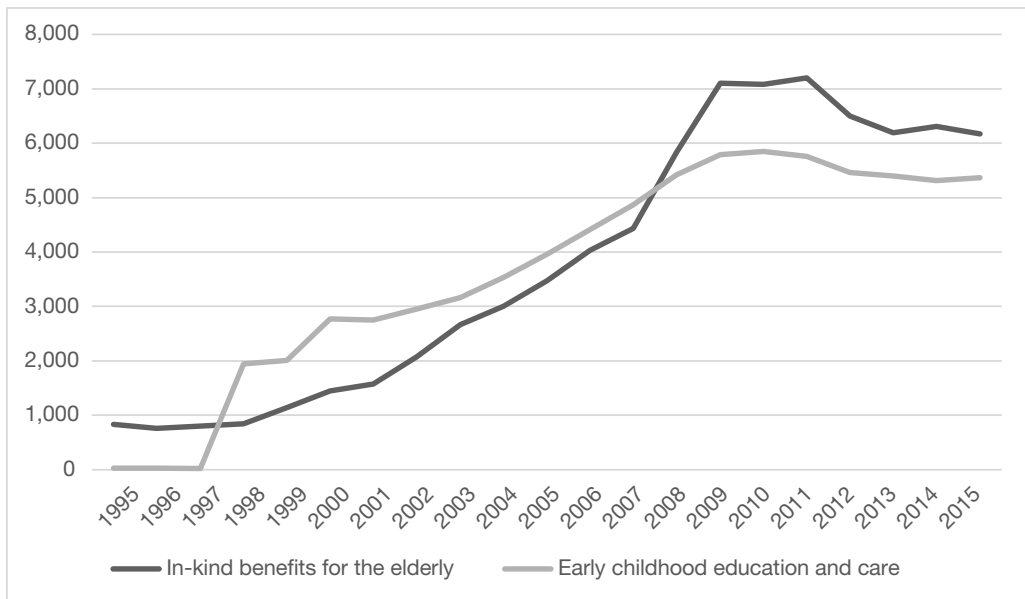
As can be seen in Graph 4 spending on ALMP grew significantly from the mid-nineties until the beginning of the crisis, following the activation principles introduced by the European Employment Strategy (Moreno and Serrano, 2011). With the eruption of the crisis, spending on ALMP

suffered from an evident “competition over resources”, as those required for passive policies increased dramatically with the application of austerity measures. With the consolidation of economic growth in 2014, resources aimed at ALMP resumed their upward growth.

The flow function: care related policies

The flow function is aimed at making the most efficient use of available employment resources and achieving high levels of labour market participation, mainly through facilitating the transition from economic inactivity (Hemerijck, 2015). Thus, the evolution of public spending on *early childhood education and care* and *in-kind benefits for the elderly* are the policies that most closely indicate social investment in this function.

GRAPH 5. Evolution of public spending on the flow function, millions of euros



Source: OECD. Stat (retrieved March 15, 2019).

As can be seen in Graph 5, Spain had been “fertile ground” in the development of care policies (León and Pavolini, 2014) until the arrival of the Great Recession. Spending on early childhood education and care were at minimal levels at the beginning of the nineties but grew significantly and constantly during the years of rapid economic growth and the massive incorporation of women into the labour market (from the mid-nineties until the Great Recession). However, with the initiation of a harsh adjustment to social spending in 2012, the budgetary commitments in these areas declined, although not as abruptly as in other areas of social policy.

Spending on elderly care followed a similar trajectory, starting from low levels in the mid-nineties, spending grew progressively until 2007. In fact, a brief golden age in long-term care began (2007–2011) with the passage of the so-called Dependency Law at the end of 2006, with an accumulated increase in spending of 75.5% with respect to 2006. During the most intense period of austerity (the 2012–2013 biennial), spending declined by 14.0% from its maximum level in 2011. Since then spending in this area has remained relatively stable.

The buffer function: minimum income systems

In Spain, Regional Minimum Incomes programmes (RMIs) are the policies that most closely exercise a buffer function (maintaining strong universal minimum income safety nets). The RMI system is configured as the only protection mechanism for the potentially active population with no previous contributory link and as a safety net for those who have exhausted all other benefits (Arriba, 2014). RMIs are structured as a decentralised system that “operates in different ways depending on the region, leading to very distinct systems, not subject to any process

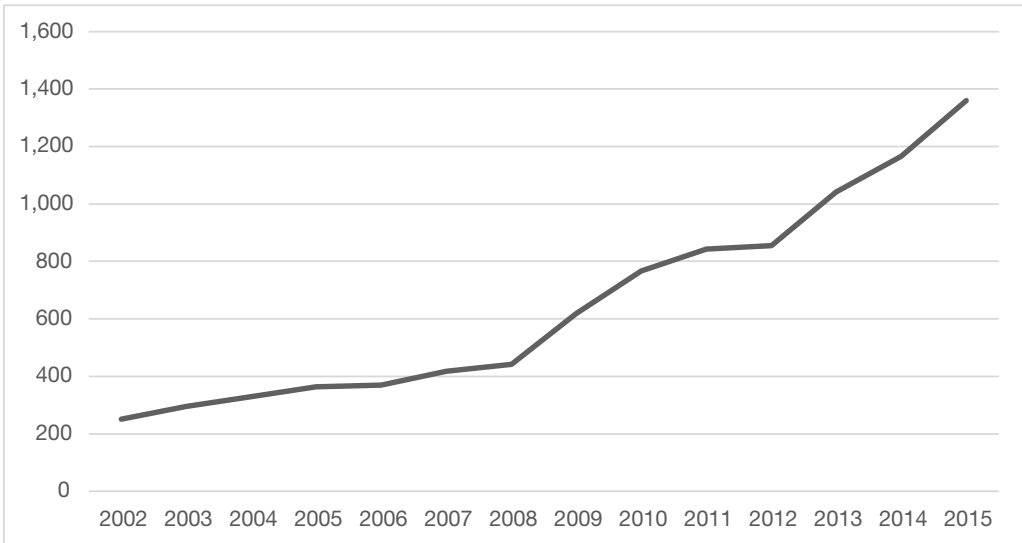
or mechanism of coordination”. In addition, they have a supplementary and complementary dimension, reducing the gaps in protection left uncovered by the central state system (Sanzo, 2018: 43). In Graph 6 we see the evolution in spending on RMIs.

In Graph 6 we can see how, with the crisis, RMIs were no longer the residual systems they had been (Sanzo, 2018). The growth in spending was continuous and particularly intense after the crisis began, increasing from slightly more than 200 million euros in 2002 to almost 1,400 million euros in 2015. As a result, the crisis led to the unexpected institutionalisation of the minimum income system in Spain (Natili, 2016). Thus, the buffer function is the only social investment function that was strengthened during the Great Recession. However, due to the low level of actual protection it provides, the system of guaranteed income is more aimed at avoiding severe poverty than aiding individuals to train for and find employment (Rodríguez Cabrero, 2018).

To summarise our findings in this section, until the Great Recession, Spain was fertile territory for social investment. The three functions (stock, flow and buffer) had all undergone significant development. With the arrival of the crisis, budgetary restrictions led to a tradeoff between the investment and protective dimensions of social policy. As a result, only the buffer function was consolidated during the crisis, while the stock and flow functions suffered from competition for resources.

DISCUSSION: BRAKES ON SOCIAL INVESTMENT

After analysing the evolution of public social spending, we look at a series of factors that can act as a brake on a hypothetical new expansion of social investment in Spain.

GRAPH 6. Evolution of public spending on the buffer function, millions of euros

Source: Report on minimum insertion income (various years). Spanish Ministry of Health, Social Services and Equality.

First, public finances in Spain are still in a delicate situation despite the current favourable economic context. Spain began 2018 as the only EU country with a public deficit above 3% and, therefore, remained under the yoke of the excessive deficit procedure launched in 2009. The meagre public resources available severely limit the expansion of social investment policies, even more so if we take into account the critical state in which we find the pension system, with a deficit, according to Eurostat, of more than 17,000 million euros in 2017. Debate over the future of retirement pensions, part of the paradigm of (old) policies oriented toward protection, occupies a growing portion of public and media attention and social policy focus. The *de facto* repeal³ of the annual revaluation index introduced in a 2013 reform has, in the short term, intensified the problem of the sustainabil-

ity of the system, independent of other considerations. The entry of new pensioners into the system with higher average benefits will require more resources each year, which are not covered by current social security contributions, making it necessary to take resources away from other areas and/or increase indebtedness. This situation may result in a “permanent reversed competition for resources”, in which increased spending on economic benefits (closer to the logic of protection) will not leave space for the expansion of benefits in services (closer to an investment logic). Debate over the sustainability of the pension system shows that the OSR, far from losing relevancy, continue to be central due to the dramatic process of the aging of the population. In this sense, Buesmeyer and Garritzmann (2017: 871) point out that social investment policies “are generally very popular, but as soon as realistic budget constraints are added, public support drops considerably”. Thus, Neimanns, Buse-

³ The annual update of pension amounts in 2018 and 2019 has not been applied.

meyer and Garritzmann (2018) find, in a sample of eight European countries (including Spain), that only 17% of those surveyed were in agreement with increasing spending on social investment at the expense of social protection.

Secondly, beyond the resurgence in OSR, the underlying problem in financing these new social policies linked to a social investment perspective, is the Spanish state's low capacity for raising revenue. Public revenue as a percentage of GDP in Spain is well below the average for its neighbouring countries. Thus, in 2017, public revenue in Spain was 37.9% of GDP, while the average for the EU15 was 45.4% (44.9% in the EU28). As a result, with spending on social protection amounting to 17.1% of GDP in 2015, the latest year with definitive data, the Spanish welfare state can be described as low cost. In addition, Beblavý and Hájková (2016) show that countries with low levels of public revenue, among them Spain, have a relative preference for "compensating social spending". Social investment policies require large and continuing investments that are very difficult for states with low levels of public revenue to undertake. Therefore, one requisite for a (new) expansion of social investment is an increase in the state's revenue collecting capacity.

Lastly, in addition to the issues of the availability of resources and spending preferences between protection and investment, the question arises, as noted by Kazepov and Ranci (2017) for the Italian case, whether the preconditions exist in Spain for an effective social investment strategy. First, one of the weak contextual factors in the Spanish case is the poor connection between the education system (supply of human capital) and the labour market (demand for human capital). Thus, even before the crisis, Spain had the highest level of over-qualification (25%)

among OECD countries (OECD, 2007). This structural disconnection between the education system and the labour market "exposes human capital investments to the risk of over-education and poor economic returns" (Kazepov and Ranci, 2017: 101). Secondly, and also regarding the labour market, there is an incapacity for new jobs to provide sufficient conditions for social integration. Precarious employment is not a result of the crisis, as it was already well-rooted in Spain prior to the crisis. Structural reforms of the labour market and of the collective bargaining system, approved at the height of the crisis, have strengthened the trend toward greater precarisation of employment for a part of the occupied population, as a result of choosing internal devaluation as the economic policy for exiting the crisis. In short, social investment policies are not capable of generating good quality jobs nor of reducing labour market precariousness without the existence of specific contextual conditions connected to the productive fabric and the institutional regulation of the labour market.

CONCLUSIONS

Returning to the objectives discussed in the introduction, from our analysis of public spending data —the skeleton of social investment, according to Deken (2004)— we find that there has been a social investment turn in the welfare budget in Spain over the last two decades. Spending on policies closer to the postulates of social investment has increased in importance over this period. Another important conclusion is that the increase in spending in the investment dimension of social policy has not been at the expense of the protective dimension. Until the Great Recession, Spain, with strong economic growth and sound public finances, was on a "fast

track” toward social investment. Resources aimed at both the (new) investment side as well as the (traditional) protective side increased, although the former more so in relative terms.

In comparative terms, the recalibration of social spending toward social investment has been more intense in Spain than in the other countries of the Mediterranean welfare model. From a social investment perspective, Spain has deviated from the pre-established path, increasing the internal heterogeneity within this group.

Regarding the impact of fiscal austerity on the process of recalibrating social spending, the findings from comparative analyses are confirmed. Austerity measures have more drastically affected (the more discretionary) spending on social investment than (the more consolidated) spending on social protection. In a period of significant budgetary tensions, the trade-off between both dimensions of social policy becomes more evident. Only the social investment buffer function consolidated during the crisis.

Lastly, the most recent data on public spending on social policies indicates that the process of a recalibration toward social investment has resumed with the return to economic growth. However, the low revenue collecting capacity of the Spanish state and the centrality that pensions still occupy in policy debates suggest a reduced margin for manoeuvre to increase this dimension of social policies in the near future.

To conclude, taking the analytical-conceptual development of social investment and the results presented here as a starting point, several aspects not covered in this article can be explored further. For example, given the highly decentralised character of social policy in Spain, particularly in regard to several of the key poli-

cies from a social investment perspective (ALMP, childcare and elderly care policies and RMI), we could examine the potential existence of regional variations in the establishment of a social investment logic. In addition, we could look at citizen preferences regarding the traditional approach to social policy (repair) versus the social investment approach (prepare) to get an idea of the extent of public support for this strategy for modernising social policies.

BIBLIOGRAPHY

- Arriba González de Durana, Ana (2014). “El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis”. *VII Informe sobre exclusión and desarrollo social en España 2014*. Madrid: Fundación FOESSA. Available at: <http://www.foessa2014.es/informe>, access January 12, 2019.
- Barbier, Jean-C. (2017). “Social Investment. With or Against Social Protection?”. In: Hemerijck, A. (ed.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Beblavý, Miroslav and Hájková, Alžbeta (2016). “Social Investment and State Capacity”. (CEPS Working Document No. 419). Available at: <http://aei.pitt.edu/72908/>, access January 10, 2019.
- Bentolila, Samuel (2015). “De recesiones and expansiones”. *Nada es gratis*. Available at: <https://nadaesgratis.es>, access May 2, 2020.
- Bonoli, Giuliano (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, Giuliano (2012). “Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship”. In: Morel, N.; Palier, B. and Palme, J. (eds.). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Bouget, Denis; Frazer, Hugh; Marlier, Eric and Sabato, Sebastiano (2015). *Social Investment in Europe: A Study of National Policies*. Luxembourg: European Commission–European Social Policy Network (ESPN).
- Breunig, Christian and Busemeyer, Marius R. (2012). “Fiscal Austerity and the Trade-Off between

- Public Investment and Social Spending". *Journal of European Public Policy*, 19(6): 921-938.
- Busemeyer, Marius R. and Garritzmann, Julian L. (2017). "Public Opinion on Policy and Budgetary Trade-Offs in European Welfare States: Evidence from a New Comparative Survey". *Journal of European Public Policy*, 24(6): 871-889.
- Cantillon, Bea (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, Bea and Lancker, Wim van (2013). "Three Shortcomings of the Social Investment Perspective". *Social Policy & Society*, 12(4): 553-564.
- Conde-Ruiz, José I.; Díaz, Manuel; Marín, Carmen and Rubio-Ramírez, Juan (2016). "Evolución del gasto público por funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE". (Working paper, 9, Fedea).
- Crouch, Colin and Keune, Maarten (2012). "The Governance of Economic Uncertainty". In: Bonoli, G. and Natali, D. (eds.). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Deken, Johan de (2014). "Identifying the Skeleton of the Social Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Basis of Expenditure Data". In: Cantillon, B. and Vandenbroucke, F. (eds.). *Reconciling Work and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Deken, Johan de (2017). "Conceptualizing and Measuring Social Investment". In: Hemerijck, A. (ed.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio (1996). "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Garicano, Luis (2012). "Nuestra Gran Depresión: cinco años de destrucción de empleo". *Nada es Gratis*. Available at: <https://nadaesgratis.es>, access May 2, 2020.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: University Press.
- Guillén, Ana M. and León, Margarita (eds.) (2011). *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- Guillén, Ana M. and Luque Balbona, David (2019). "La inversión social en España". *Documento de Trabajo del VIII Informe FOESSA*. Madrid: FOESSA.
- Guillén, Ana M.; González Begega, Sergio and Luque Balbona, David (2016). "Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo". *Revista Española de Sociología*, 25(2): 261-272.
- Häusermann, Silja (2012). "The Politics of Old and New Social Policies". In: Bonoli, G. and Natali, D. (eds.). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2011). "The Social Investment Imperative beyond the Crisis". *Challenge Europe*, 21: 11-19.
- Hemerijck, Anton (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2014). "Social Investment, 'stocks', 'flows' and 'buffers'". *Social Policies*, 1(1): 9-26.
- Hemerijck, Anton (2015). "The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment". *Social Policy*, 22(2): 242-256.
- Huber, Evelyne and Stephens, John D. (2007). "Combating Old and New Social Risks". In: Armingeon, K. and Bonoli, G. (eds.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. New York: Routledge.
- Jenson, Jane (2009). "Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality". *Social Politics*, 16(4): 446-483.
- Kazepov, Yuri and Ranci, Costanzo (2017). "Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case". *Journal of European Social Policy*, 27(1): 90-104.
- Kersbergen, Kees van and Hemerijck, Anton (2012). "Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State". *Journal of Social Policy*, 41(3): 475-492.
- Kuitto, Kato (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, Jon (2013). "The Post-Crisis European Social Model: Developing or Dismantling Social Invest-

- ments?". *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1): 91-107.
- Laparra, Miguel and Pérez Eransus, Begoña (2012) (coords.). *Crisis and fracture social en Europa. Causas and efectos en España*. Barcelona: Obra Social "La Caixa".
- León, Margarita and Pavolini, Emmanuele (2014). "Social Investment or Back to Familism: The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain". *South European Society and Politics*, 19(3): 353-369.
- León, Margarita; Ranci, Constanzo; Sabatinelli, Stefania and Ibáñez, Zyab (2019). "Tensions between Quantity and Quality in Social Investment Agendas: Working Conditions of ECEC Teaching Staff in Italy and Spain". *Journal of European Social Policy*, 29(4): 564-576.
- Leoni, Thomas (2016). "Social Investment: A Guiding Principle for Welfare State Adjustment after the Crisis?". *Empirica*, 43(4): 831-858.
- Morel, Nathalie; Palier, Bruno and Palme, Joakim (eds.). (2012). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Moreno, Luis and Serrano, Amparo (2011). "Europeanization and Spanish Welfare: The Case of Employment Policy". In: Guillén, A. M. and León, M. (eds.). *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- Natili, Marcello (2016). "The Unexpected Institutionalization of Minimum Income in Spain". *Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica*. Turin: Centro Einaudi. (Working Paper No. 2).
- Neimanns, Erik; Busemeyer, Marius R. and Garritzmann, Julian L. (2018). "How Popular Are Social Investment Policies Really? Evidence from a Survey Experiment in Eight Western European Countries". *European Sociological Review*, 34(3): 238-253.
- Nolan, Brian (2013). "What use is 'social investment'?". *Journal of European Social Policy*, 23(5): 459-468.
- Nolan, Brian (2017). "Social Investment: The Thin Line between Evidence-Based Research and Political Advocacy". In: Hemerijck, A. (ed.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- OCDE (2007). *International Migration Outlook*. Paris: OCDE.
- Pavolini, Emmanuele; León, Margarita; Guillén, Ana M. and Ascoli, Ugo (2015). "From Austerity to Permanent Strain? The EU and Welfare State Reform in Italy and Spain". *Comparative European Politics*, 13(1): 56-76.
- Pino, Eloisa del (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 and Debate*, 22: 141-156.
- Rocha, Fernando (2012). "La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España". *Gaceta Sindical*, 19: 67-90.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2011). "The Consolidation of the Spanish Welfare State". In: Guillén, A. M. and León, M. (eds.). *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (coord.) (2015). *ESPN Thematic Report on Social Investment – Spain*. Brussels: European Commission. Available at: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp>, access June 1, 2018.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2018). "Políticas sociales e inversión social en un horizonte de consolidación fiscal y reestructuración permanente del estado de bienestar". In: Jaraíz Arroyo, G. (coord.). *Bienestar social y políticas públicas: retos para pactar el futuro*. Madrid: La Catarata.
- Ronchi, Stefano (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, Luis (2018). "La política de garantía de ingresos en España". *Revista de Servicios Sociales*, 65: 41-51.
- Streeck, Wolfgang and Mertens, Daniel (2011). *Fiscal austerity and public investment: Is the possible the enemy of the necessary?* (MPIfG Discussion Paper 11/12).
- Taylor-Gooby, Peter (2004). "New Social Risks and Welfare States: New Parading and New Politics?". In: Taylor-Gooby, P. (ed.). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter; Gumy, Julia M. and Otto, Adelaide (2015). "Can 'New Welfare' Address Poverty through More and Better Jobs?". *Journal of Social Policy*, 44(1): 83-104.
- Vandenbroucke, Frank and Vleminckx, Koen (2011). "Disappointing Poverty Trends: Is the Social Investment State to Blame?". *Journal of European Social Policy*, 21(5): 450-471.

Vandenbroucke, Frank; Hemerijck, Anton and Palier, Bruno (2011). "The EU Needs a Social Investment Pact". *OSE Paper Series*. (Opinion paper No. 5).

Vliet, Olaf van and Wang, Chen (2015). "Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries". *Journal of Social Policy*, 44(3): 611-638.

RECEPTION: March 28, 2019

REVIEW: March 24, 2020

ACCEPTANCE: July 28, 2020