

DEL ESTADO PROVIDENCIA AL ESTADO DE INVERSIÓN SOCIAL: ¿UN NUEVO PARADIGMA PARA *ENGENDRAR* LA ECONOMÍA DEL SABER?

DENIS SAINT-MARTIN

Nuestros hijos

Dada la evolución de la economía mundial, para gozar de una calidad de vida elevada todos los países dependerán, ahora más que nunca, de una población adaptable, resuelta y dispuesta a seguir capacitándose durante toda su vida. Estas cualidades se adquieren en la más tierna infancia. Por ello, no existe hoy un compromiso que sea más importante para la prosperidad y el bienestar a largo plazo de la sociedad canadiense que el invertir nuestros esfuerzos en pro de los niños más pequeños.

Discurso del Trono*, XXXVI Legislatura, 2ª sesión, 1999

TRAS REFLEXIONAR SOBRE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS de la política social de Canadá, Michael J. Prince comentaba, el año pasado, en la edición especial de *How Ottawa Spends 1999-2000*, que “en el actual periodo posdeficitario [...] estamos presenciando los primeros pasos de un cambio de paradigma”.¹ Si bien la transición que observaba Prince sigue en sus balbuceos iniciales, un año más tarde empezamos a entrever, como un iceberg que rebasa tranquilamente la superficie del océano, si no la totalidad, sí al menos la “punta” de ese paradigma naciente. ¿Qué aspecto tendrá el paradigma que habrá de orientar las decisiones de los estados y las sociedades en materia de políticas sociales y económicas en el mundo posdeficitario, en el que hace poco entraron algunos países, como Canadá? El propósito de las siguientes páginas es dar algunas posibles respuestas a esta espinosa pregunta. Como es obvio, una tarea semejante está plagada de trampas, pues implica jugar al adivino,

* Discurso de inauguración de cada periodo legislativo en el que el primer ministro presenta su programa legislativo a través de la gobernadora general.

¹ Michael J. Prince, “From Health and Welfare to Stealth and Farewell: Federal Social Policy, 1980-2000”, en Leslie A. Pal (comp.), *How Ottawa Spends: Shape Shifting: Canadian Governance toward the 21st Century*, Oxford University Press Canada, 1999, p. 154.

más que al historiador, y utilizar un material empírico integrado, no tanto por hechos relativamente fijos del pasado, sino más bien por ideas políticas y discursos siempre fluctuantes, de actores del presente.

Sin embargo, la urgencia de tratar de comprender el futuro de las políticas sociales y económicas deriva del hecho de que éstas ya no están basadas, como antaño, en teorías relativamente coherentes y fáciles de identificar. En efecto, el modelo que está surgiendo hoy en América del Norte y Europa Occidental no se inspira en las tesis de Keynes que invitaban a los gobiernos a incurrir en déficit presupuestarios a fin de estimular la demanda en tiempos de recesión económica. Asimismo, sería falso sostener que únicamente abreva en las teorías del *laissez-faire* de Hayek. En realidad, el hecho de que un número cada vez mayor de actores políticos rechace las versiones más radicales de las ideas económicas de Keynes y Hayek constituye quizá el indicador más claro de que, desde hace poco, está teniendo lugar un cambio de perspectiva en materia de políticas sociales y económicas.² Por el momento, seguimos en la etapa experimental, pero, si bien el futuro es incierto, la herencia del pasado sigue siendo abrumadora. El terreno en el que se dibuja el modelo socioeconómico del mundo posdeficitario se asemeja a una enorme obra en construcción, atestada de carteles que dicen: “¡Cuidado! Políticos, burócratas y activistas en trabajo de experimentación ideológica y política.”

DE LA “NUEVA DERECHA” A LA “TERCERA VÍA”

Vivimos actualmente un momento de cuestionamiento político comparable al de los años setenta, cuando en la mayoría de las sociedades industriales avanzadas empezaba a resquebrajarse el consenso socioeconómico que se había construido, tras la Segunda Guerra Mundial, en torno al Estado providencia keynesiano.³ A partir de finales de los años setenta, la propagación de las ideas monetaristas y la elección de dirigentes políticos como Thatcher y Reagan, quienes profesaban una gran fe en el mercado, anuncian el nacimiento vigoroso del neoliberalismo y del individualismo.⁴

² Véase, por ejemplo, Martin Albrow, *The Global Age*, Stanford, Stanford University Press, 1997; Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; y Anthony Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Cambridge, Polity Press, 1994.

³ Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, París, Seuil, 1995.

⁴ Véanse, por ejemplo, Joel Krieger, *Reagan, Thatcher and the Politics of Decline*, Nueva York, Oxford University Press, 1986; Ruth Levitas, *The Ideology of the New Right*, Cambridge, Polity Press, 1986.

Aunque este movimiento ideológico se manifiesta de manera distinta en cada país,⁵ en todas partes se denuncian la intervención del Estado y el gasto público como obstáculos para el empresariado y desincentivación de la iniciativa individual.⁶ Las políticas sociales de la posguerra son condenadas.

Ahora bien, desde hace algunos años esta concepción del neoliberalismo, típica de la nueva derecha anglosajona, ha debido adaptarse a la reaparición de la izquierda o, más bien, de una “nueva izquierda”, alineada de manera más o menos cómoda en las filas de la “tercera vía”.⁷ En la derecha, también, las posturas políticas cambian, de lo cual da fe, por ejemplo, el “conservadurismo compasivo” del que se dice representante, en Estados Unidos, el candidato republicano a la presidencia, George Bush Jr.⁸ Asimismo, en Canadá, aun cuando la izquierda no está en el poder, el Nuevo Partido Democrático (NPD) y la “facción social” en la diputación liberal en Ottawa alzan la voz cada día con más fuerza en los debates sobre el uso de los superávit presupuestarios.⁹ Igualmente, no faltan los partidarios de una política de la “tercera vía” en el gabinete federal o entre las eminencias grises del Partido Liberal federal.¹⁰

Por supuesto, en Canadá, como en otras partes, nadie cuestiona fundamentalmente la herencia política y económica neoliberal. Ni en Europa ni en América del Norte existe interés político alguno por regresar a las estrategias económicas keynesianas de la posguerra. Ahí radica, de hecho, todo el problema de credibilidad de los portavoces de la “tercera vía”, quienes, si bien surgidos de la izquierda, suscriben con demasiada facilidad, a los ojos de sus militantes, muchos de los principios y de las políticas que se asocian con la derecha.¹¹ En efecto, el conservadurismo fiscal sigue siendo bien visto. La mayoría de los gobiernos sigue buscando o implementando políticas

⁵ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

⁶ Michael K. Brown (comp.), *Remaking the Welfare State: Retrenchment and Social Policy in America and Europe*, Filadelfia, Temple University Press, 1988.

⁷ Véanse, por ejemplo, Tony Blair, *The Third Way: New Politics for a New Century*, Londres, Fabian Society, 1998; Alan Finlayson, “Third Way Theory”, *The Political Quarterly*, verano de 1999, pp. 271-279; y Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.

⁸ “The Kinder, Gentler Bush”, *The Economist*, 2 de octubre de 1999, p. 34.

⁹ Edward Greenspon, “Dream-Spending Ministers Savour Surplus”, *The Globe & Mail*, Toronto, 6 de noviembre de 1997, p. A1; Joan Bryden, “Liberals Back Biting over Extra-Cash”, *The Ottawa Citizen*, 1 de diciembre de 1997, p. A3.

¹⁰ Pierre Pettigrew, ministro de Desarrollo de los Recursos Humanos de Canadá, “A History of Trust, A Future of Confidence Canada’s Third Way”, *Policy Options/Options politiques*, enero-febrero de 1999, pp. 19-22.

¹¹ Jane Lewis, “New Labour, nouvelle Grande-Bretagne? Les politiques sociales et la ‘troisième voie’”, *Lien social et politiques – RIAC*, núm. 41, primavera de 1999, pp. 61-70.

que parecen muy inspiradas en el neoliberalismo. Pero esto no quiere decir que se acepte sin crítica la visión socialmente descarnada del mercado, según la cual “there is no such thing as society”, como sostenía la señora Thatcher en los años ochenta. Más bien, los gobiernos y los partidos políticos han entrado en una nueva etapa de identificación de los aspectos negativos de la versión dura del neoliberalismo.¹² Como declaró quien hasta hace poco dirigía el ministerio (de Desarrollo y Recursos Humanos) responsable de la mayoría de las cuestiones relativas a las políticas sociales en Canadá: la realidad de la imbricación de lo social y lo económico es precisamente lo que “la Reaganomía y el thatcherismo negaron. Y es una realidad que aún no ha sido del todo comprendida en Canadá”.¹³

A la fecha, cada vez hay más presiones para que los gobiernos evalúen en la magnitud de las consecuencias sociales que tendrán, a más largo plazo, las políticas de liberalización de la economía que se han venido aplicando desde los años ochenta.¹⁴ Quizá esas políticas han logrado sostener el crecimiento económico, en general, pero también han sometido el tejido social a presiones sumamente fuertes. La persistencia de niveles elevados de desempleo, la polarización de los ingresos y el agravamiento de la exclusión social fomentan un sentimiento de inseguridad cada vez más vivo y generalizado entre la población.¹⁵ Así, dado el desencanto político que ha producido la aplicación desenfadada de medidas para favorecer la competencia creciente de los mercados, lo social –la cuestión del vivir, en general– ha vuelto a ser, desde hace poco, una preocupación de los gobiernos.¹⁶

Y es en este contexto donde aparecen los nuevos términos, como “exclusión social”,¹⁷ “capital social”,¹⁸ “descalificación social”¹⁹ y “cohesión so-

¹² Véase, por ejemplo, Hugh Segal, *Beyond Greed: A Traditional Conservative Confronts Neo-conservative Excess*, Toronto, Stoddart, 1997.

¹³ Pierre Pettigrew, ministro de Desarrollo de los Recursos Humanos de Canadá, notas para un discurso, *Prix Dick Weiler d'excellence en justice sociale et développement social*, Ottawa, 2 de abril de 1998, p. 3.

¹⁴ Judith Maxwell, *The Social Dimensions of Economic Growth*, Conferencias Conmemorativas Éric John Hanson, vol. VIII, Université de l'Alberta, 1996; Comité permanent des affaires sociales, des sciences de la technologie, *Rapport final sur la cohésion sociale*, Ottawa, Sénat du Canada, junio de 1999.

¹⁵ Canadian Council on Social Development, *Personal Security Index 1999: How Confident are Canadians about their Economic and Physical Well-Being?*, Ottawa, 1999.

¹⁶ OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques, *Cohésion sociale et mondialisation de l'économie*, París, OCDE, 1998.

¹⁷ Serge Paugam, *L'exclusion, l'état des savoirs*, París, La découverte, 1996.

¹⁸ Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

¹⁹ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, París, Gallimard, 1995.

cial”.²⁰ No es por casualidad que este vocabulario surja en este momento preciso de la historia. Retomando las palabras de Karl Polanyi,²¹ cada período de *gran transformación* produce su lote de nuevos conceptos, que los individuos inventan para describir los cambios surgidos en las estructuras y las realidades sociales. No puede cambiarse de paradigma sin los términos que permitan expresar su novedad.

DEL GASTO A LA INVERSIÓN SOCIAL

Al día siguiente de su reelección, en 1997, el gobernador Chrétien anunció, durante el discurso de toma de posesión, su decisión de aplicar, en el futuro, un “enfoque equilibrado de inversión social y de administración financiera prudente”.²² Si bien casi todos creemos estar bastante familiarizados con el concepto de “administración financiera prudente”, relacionado con el programa de lucha contra el déficit que Ottawa ha aplicado desde 1993, la situación es muy distinta con respecto a la idea de “inversión social”.

Canadá no es el único país que suscribe el enfoque de inversión en materia de política social. En Gran Bretaña, por ejemplo, el gobierno de Tony Blair es un ardiente promotor de lo que Anthony Giddens llama el “nuevo Estado de inversión social”.²³ Asimismo, a escala internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico exhorta a sus miembros a situar su política de reforma del Estado providencia en la “perspectiva de la inversión social, y ya no en la del gasto social”.²⁴

Pero, ¿qué significa ese cambio de vocabulario? ¿Por qué, en lugar del lenguaje keynesiano del *gasto*, ahora se utiliza el de *inversión social*? ¿Acaso el neoliberalismo se ha vuelto a tal grado hegemónico que hoy en día el término “gasto social” ha dejado de ser legítimo y, por ello mismo, ha sido excluido del discurso político? ¿O se trata, más bien, de un síntoma del agotamiento o debilitamiento del neoliberalismo, que, bajo el peso de presiones de todo tipo, se ha visto obligado a integrar lo “social” en su léxico, hasta entonces centrado completamente en lo económico? Aún es, por supuesto, demasiado pronto para determinar si el Estado de inversión social

²⁰ Jane Jenson, *Les contours de la cohésion sociale*, Ottawa, Étude des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, núm. F-03, 1998.

²¹ Karl Polanyi, *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, París, Gallimard, 1983.

²² Gouverneur général, *Discours du trône ouvrant la première session de la trente-sixième Législature du Canada*, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux, 1997, p. 3.

²³ Anthony Giddens, *The Third Way*, *op. cit.*, cap. 4, pp. 99-128.

²⁴ OCDE, *Cohésion sociale*, *op. cit.*, p. 15.

representa un modelo radicalmente nuevo y potencialmente progresista. El Estado de inversión social puede conducir tanto a una resocialización de la economía como a la mercantilización creciente de las relaciones sociales. Como es obvio, no todo es posible, y las prácticas e instituciones del pasado ejercerán un efecto determinante. Pero una cosa es cierta, será la política la que finalmente hará caer la balanza de un lado o de otro. Entretanto, podemos adoptar ya sea una actitud cínica, más o menos a favor del *statu quo*, o una actitud más crítica, que quiera explorar las posibilidades futuras. La visión adoptada en este trabajo opta, decididamente, por la segunda alternativa.

La tesis que proponemos al lector en las siguientes páginas es que el Estado de inversión social (EIS), que parece querer nacer de las cenizas aún humeantes de los paradigmas pasados, es una forma institucional y política fuertemente apuntalada en el futuro, debido, a la vez:

- a su relación con la economía del saber, cuyo nacimiento pretende facilitar, y
- a su atención central en el niño, futuro trabajador de esta nueva economía y figura central en torno a la cual se reconstruye la política social;
- finalmente, el concepto de inversión implica la esperanza de un beneficio, de una ganancia futura. Invertir es hacer elecciones, asumir riesgos. Mientras que los niños representan un “buen” riesgo, los excluidos, aquellos y aquellas que difícilmente encuentran su lugar en la economía del saber, representan un “mal” riesgo. Y, en lo que a éstos se refiere, la política social se basa, no tanto en un enfoque de inversión, sino más bien en uno de caridad y compasión.

El verbo “engendrar” (*enfanter*)²⁵ resume quizá mejor que nada la lógica que sustenta la acción del Estado de inversión social. Este término da cuenta de su papel de “partera” política de la nueva economía del saber, así como su política centrada en el niño, al cual confiere una identidad social cada vez más independiente de la de la familia. O, más precisamente, como lo veremos después, una identidad distinta de la de la madre, cuya entrada masiva en el mercado llevó a que se cuestionara fundamentalmente el modelo providencial de la posguerra, basado en la doble hipótesis del empleo pleno de los hombres y de la estabilidad de la familia.²⁶

²⁵ En el texto original, en francés, se hace un juego de palabras con el verbo *enfanter*, imposible de traducir al español, en el que, como se menciona a continuación, aparecen los dos aspectos clave del EIS: el “parto” de la nueva economía del saber y el niño (*enfant*) como elemento central de la misma. [N. de la T.]

²⁶ Evidentemente, una lectura rápida de la mayoría de los documentos que ha publicado el gobierno federal desde hace dos o tres años muestra que la lógica de la inversión suele que- rerse usar para casi todo. En efecto, es una idea que se emplea en la política industrial tec-

EL FUTURO COMO BASE DE JUSTIFICACIÓN POLÍTICA DEL EIS

Por definición, la idea de invertir está completamente volcada hacia el futuro. Invertir es como sembrar; es algo, un esfuerzo, un gasto, que se hace en el presente esperando una retribución positiva en el futuro. De ahí que, en el plano político e ideológico, la justificación del EIS se encuentre en el futuro. A diferencia del Estado providencia, el EIS difícilmente puede hallar su razón de ser en el pasado. Para los constructores del Estado providencia el suceso fundacional fue la guerra y, sobre todo, la gran depresión de los años treinta. Basta con releer el informe Marsh, en Canadá, para comprender que su intención era crear un “mundo mejor [...] para quienes fueron víctimas del desempleo, de la indigencia, de la insuficiencia de servicios médicos, etc., en los periodos de crisis previos a la guerra”.²⁷ En otras palabras, el Estado providencia quiso, en cierta forma, evitar que se repitieran las más grandes miserias del pasado y ofrecer un apoyo mínimo a aquellos y aquellas que fueron los actores del pasado: las personas de edad avanzada cuya suerte, aunque todavía imperfecta, fue en gran medida mejorada desde los años de la posguerra.²⁸ En contraste, por su carácter “futurista”, el EIS enfoca especialmente su atención en la figura que mejor simboliza el futuro, a saber, el niño. De hecho, lo que actualmente preocupa más a los dirigentes gubernamentales es la lucha contra la pobreza de los niños, no de los ancianos. Esto no significa, por supuesto, el fin de la política social dirigida a las personas de edad avanzada. Para una gran parte de ellas el Estado providencia no funcionó demasiado mal y, por tanto, cualquier viraje hacia el EIS que menoscabe los beneficios sociales de los que ahora gozan los pensionados muy probablemente enfrentaría una resistencia enérgica por parte del “poder gris”.²⁹ Aunque no ponga automáticamente a los niños en contra de los ancianos, el paso del modelo providencial de la posguerra al EIS abre la puerta, cuando menos, a posi-

nológica, en la del transporte, de las infraestructuras municipales, etc. Pero, en el mundo pos-deficitario, no es en esos sectores de la política pública donde el Estado debe reconstruir, de manera prioritaria, la legitimidad de su intervención. En nuestros días, el problema político de la acción estatal se presenta en el ámbito social. Lo que el neoliberalismo y la globalización lograron quebrantar fue la acción social del Estado, no su acción respecto de las empresas y las estructuras materiales, que sustentan los intercambios económicos y comerciales. Todo esto se menciona para explicar que únicamente en el campo de la política social es donde surge la figura del niño como un punto fijo a partir del cual se rediseña el papel del Estado en la nueva economía del saber.

²⁷ L. Marsh, *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, Ottawa, 1943, p. 12.

²⁸ Miles Corak (comp.), *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*, Ottawa, Statistiques Canada et Développement des ressources humaines, 1998.

²⁹ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?, op. cit.*, cap. 3.

bles conflictos generacionales en lo que se refiere a la asignación de los recursos y al ritmo del cambio socioeconómico. Pero, si acaso existe un conflicto, debemos admitir que éste aún está latente, que no hay una expresión política evidente de él, en virtud de que, a diferencia de los pensionados, los niños no poseen poder político alguno.

Por razones en parte estratégicas, los partidarios del EIS difícilmente podrían invocar el pasado para legitimar su visión de la política social y económica. Por supuesto, el pasado no está del todo ausente, pero éste sólo les sirve para hacer que el espantapájaros de los excesos fiscales del Estado providencia se agite amenazadoramente. Sin embargo, aunque quizás eficaz, el discurso del “¡Nunca más un déficit!” no basta por sí solo para reunir el apoyo político que necesita el enfoque de la inversión social. Los partidarios del EIS no pueden justificar su proyecto invocando los males causados por lo que se hizo antes, ya sea porque ellos mismos aceptan el pasado (Blair y la herencia económica de Thatcher) o porque son sus principales artífices. En otras palabras, mientras que, en 1943, Marsh podía señalar con el dedo la miseria del periodo de entreguerras para justificar la construcción de una red de seguridad social, los liberales de Jean Chrétien no pueden justificar el EIS argumentando que es necesario para remediar los efectos sociales negativos del neoliberalismo económico y de la lucha contra el déficit.³⁰

El futuro, en cambio, plantea menos trabas en el plano político y quizá no sea por coincidencia que exista una relación estrecha entre el EIS y la nueva economía del saber. Esta última es proclamada, tanto por su alcance como por su amplitud, como el equivalente de la revolución industrial que transformó la economía y la sociedad en el siglo XIX.³¹ La sociedad del saber se caracteriza generalmente por tres fenómenos muy ligados entre sí:

- el alcance mundial de la información y de los sistemas de comunicación informáticos;
- el crecimiento económico basado en el saber, o la ventaja comparativa derivada de la capacidad para crear, adquirir, acumular y explotar el saber;

³⁰ Como lo ha observado Robert Campbell: “Cuando regresaron al poder, en 1993, los liberales aceptaron pragmáticamente la agenda neoconservadora que los gobiernos de Thatcher y Reagan, así como el anterior gobierno conservador de Brian Mulroney, habían establecido internacionalmente en el Reino Unido y en Estados Unidos.” Véase Robert Campbell, “The Fourth Fiscal Era, Can There Be a ‘Post-Neo-Conservative’ Fiscal Policy”, en Leslie A. Pal (comp.), *How Ottawa Spends, 1999-2000. Shape Shifting: Canadian Governance toward the 21st Century*, cap. 4, Oxford University Press Canada, 1999, pp. 115 y 116.

³¹ Véase la trilogía de Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vols. 1, 2 y 3, Oxford, Blaxwell, 1996, 1997 y 1998.

- las transformaciones sociales y culturales relacionadas con la tecnología y el crecimiento basado en el saber.³²

La economía del saber es algo que se sitúa en el futuro, algo que “viene”, siendo el objetivo político total del EIS el facilitar su nacimiento. Pero, como todo buen inversionista, el Estado debe disponer de un mínimo de conocimientos e información que le permitan tomar decisiones más fundamentadas y rentabilizar sus inversiones sociales. En este contexto es como hay que entender la función del Comité de Investigación sobre Políticas (CRP, por su nombre en francés), creado en Ottawa por el secretario del Consejo Privado, en 1996. El CRP, integrado por sub-ministros y que agrupa a más de 30 ministerios y organismos federales, tiene por mandato elaborar un programa de investigación sobre las políticas, orientado hacia el futuro, y fortalecer la capacidad de investigación del gobierno en materia de políticas.³³ Esta capacidad fue negativamente afectada por la lucha contra el déficit.³⁴ Pero en el mundo posdeficitario, en el que se abren nuevas posibilidades de inversión social, la investigación vuelve a ser un instrumento estratégico muy importante para orientar la acción del Estado. Como podemos leerlo en un informe reciente del CRP:

Si bien los últimos años han estado marcados por la disminución del tamaño del Estado y por ciertas medidas tendientes a “poner al Estado en el buen camino”, es posible que la balanza empiece a inclinarse del lado de los asuntos relativos, por ejemplo, a una mejor administración de los conocimientos en el campo de las políticas públicas, así como a su aplicación a los problemas de la sociedad.³⁵

¿LA FORMA POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA DEL SABER?

Hablar del EIS no es tan solo hablar de una forma institucional y política particular, sino también de una cierta forma de organización económica, así como de una determinada concepción de la ciudadanía y de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, a cada forma estatal o

³² Véase el capítulo 7, “La technologie et la société du savoir”, en Comité de recherche sur les politiques, *Canada 2005: La mondialisation: défis et possibilités*, Rapport du sous-comité des sous-ministres adjoints, Ottawa, 25 de febrero de 1997.

³³ Canada, *La recherche sur les politiques: créer des liens*, Ottawa, octubre de 1998, p. 4.

³⁴ *Strengthening our Policy Capacity*, informe del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Capacidad del Gobierno Federal en Materia de Políticas (Task Force on Strengthening the Policy Capacity of the Federal Government), Ottawa, 3 de abril de 1995.

³⁵ *Projet de recherche sur les politiques publiques, Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation*, Ottawa, febrero de 1999, cap. 1, p. 50.

política corresponde, en la historia del capitalismo moderno, una cierta forma económica y social. De manera general, el Estado providencia keynesiano correspondía a una economía de tipo fordista, de producción industrial en masa, encuadrada por ciertos derechos sociales, a menudo adquiridos mediante luchas sindicales y que decían proteger al ciudadano-trabajador de los efectos socialmente corrosivos del mercado, concebido éste como un espacio más o menos autónomo, que se alza contra la sociedad y existe en el exterior de ella.

En cuanto al Estado de inversión social, éste constituye, ni más ni menos, la forma política e institucional de la nueva economía del saber, basada en el capital humano, el saber, los conocimientos y las ideas; una forma de capital en parte inmateral, que pone de relieve la dimensión profundamente social de la economía y que, en consecuencia, establece una separación menos nítida que en el modelo providencial entre el mercado y la sociedad.

Doern y Phidd han observado ya que “el proceso del gasto implica una polémica entre las prioridades sociales y las económicas, así como en torno a si ciertos subsidios constituyen una ‘inversión’ o un ‘beneficio social’”.³⁶ Esta visión es la que el EIS cuestiona radicalmente. En el pasado, la derecha y la izquierda siempre habían admitido la separación de la sociedad y el mercado. Para la izquierda el objetivo que buscaban los derechos sociales al estilo Marshall era proteger al individuo contra los riesgos de la economía de mercado, mientras que, en virtud de esa separación, la derecha pudo subsecuentemente indisponer al mercado contra la sociedad, al plantear que el primero era asfixiado por las políticas que tendían a preservar la cohesión de la segunda. Sin embargo, hoy en día un número cada vez mayor de investigaciones muestra que la cualidad y la densidad de las relaciones y redes sociales ejercen efectos determinantes y positivos sobre la prosperidad, la salud y la productividad económica.³⁷

Y a la luz de esta información es como, precisamente, el enfoque de la inversión social adquiere toda su significación. Si para la “nueva derecha” la política social representaba un freno para el desarrollo económico, en el EIS ésta se vuelve un instrumento de desarrollo económico. La distinción entre la política social y la económica se torna más nebulosa. La mayoría

³⁶ G. Bruce Doern y Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure and Process*, Scarborough, Ontario, Nelson Canada, 1992, p. 106.

³⁷ I. Kawachi y P. Kennedy, “Health and Social Cohesion: Why Care about Income Inequality?”, *British Medical Journal*, núm. 314, 1997, pp. 1037-1040; S. Knack y P. Keefer, “Does Social Capital Have an Economic Payoff?”, *Quarterly Journal of Economics*, noviembre de 1997, pp. 1251-1288; Réseau de la cohésion sociale, *Ranimer l'espoir et investir dans l'avenir*, informe preparado para el Projet de recherche sur les politiques, Ottawa, noviembre de 1998.

de los ensayos sobre el *workfare*³⁸ señala con razón que, en su nuevo papel económico, la política social influye, no sobre la demanda, sino sobre la oferta de trabajo, a fin de hacer la mano de obra más flexible, más calificada y más fácilmente disponible.³⁹ A muchos, sobre todo de la izquierda, esto les parece un retroceso, dado que los objetivos de rentabilidad económica suplantaron a los de igualdad y justicia social, que constituían la base del compromiso político de la posguerra.⁴⁰ Aunque puedan parecer preferibles desde el punto de vista moral, debemos reconocer que, en la práctica, esos objetivos a menudo se apoyaron en un aparato burocrático pesado, jerárquico, impersonal y, por tanto, mal equipado para responder a una ciudadanía activa. En ese frente, la “nueva derecha” ganó, quizá no la guerra, pero sí al menos una batalla, y en ese contexto es donde debemos ubicar toda la discusión actual sobre la coparticipación como medio (potencial) para democratizar y humanizar la prestación de los servicios a los usuarios.⁴¹ De hecho, aunque pueda cuestionarse seriamente la idea de que el Estado providencia fue generador de “dependencia”, podemos hallar en este argumento una de las razones que explican, al menos en parte, la transición del concepto de “gasto” al de “inversión social”. El “gasto” es presentado como una forma de apoyo *pasivo* para los prestatarios, mientras que el concepto de “inversión” es más activo y evoca la promesa de un dividendo, en la forma de una mano de obra futura más calificada y saludable.

DE LA JUSTICIA SOCIAL A LA COHESIÓN SOCIAL

Por otra parte, es importante señalar que, a diferencia del Estado providencia, el EIS no se basa primordialmente en objetivos de justicia social e igualdad. La dicotomía que sustenta su acción no es la de la igualdad/desigualdad, sino más bien la de inclusión/exclusión social.⁴² En el modelo providencial, el mercado existe en el exterior de la sociedad cuya cohesión

³⁸ Programa de gobierno en el cual la gente que recibe una pensión por desempleo (*welfare*), pero está en posibilidad de trabajar, tiene la obligación de cumplir ciertas horas de capacitación o trabajo a cambio de la ayuda económica recibida. [N. de la T.]

³⁹ Bob Jessop, “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy*, núm. 40, primavera de 1993, pp. 7-40.

⁴⁰ Armine Yalnizyan, *The Growing Gap: A Report on Growing Inequality between the Rich and the Poor in Canada*, Center for Social Justice, Toronto, octubre de 1998.

⁴¹ Alain Noel, “Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques”, *Politique et Sociétés*, núm. 30, otoño de 1996, pp. 3-27.

⁴² Ruth Levitas, “The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony”, *Critical Social Policy*, núm. 46, 1996, pp. 5-20.

de conjunto es constantemente amenazada por los efectos desintegradores de la economía. En el modelo del EIS, las fronteras entre la sociedad y el mercado son mucho más difusas, más porosas, y desde este ángulo la participación activa en la economía es la clave de la integración a la sociedad. Lo importante es que al inicio –es decir, en la puerta de entrada del mercado– todos tengan oportunidades iguales para que su participación en la vida económica sea exitosa. A este respecto, el presupuesto que presentó Paul Martin en 1998 llevaba el sugestivo título de “Estrategia canadiense para la igualdad de oportunidades”.

Como es obvio, el propio mercado es generador de desigualdades, pero en la visión del EIS lo que cuenta, antes que otra cosa, es la función de integración social de la economía. ¿Por qué? Porque incluso en una sociedad de clases, dividida en trabajadores y capitalistas, los explotadores necesitan de los explotados, los cuales, no obstante, forman parte integral de la estructura socioeconómica general. En la lógica del EIS, los explotados no son los que constituyen realmente el problema, sino más bien los excluidos o los *underclass*, aquellos y aquellas que viven al margen del “sistema”. Como lo observa Robert Castel en *Les métamorphoses de la question sociale*, los excluidos

no son siquiera explotados, pues, para serlo, deben poseerse habilidades convertibles en valores sociales. Son redundantes. Tampoco es muy claro cómo podrían representar una fuerza de presión, un potencial de lucha, si no están en contra de ningún sector neurálgico de la vida social. De esta forma, ellos sin duda inauguran una nueva problemática teórica y práctica. Si ya no son actores, en sentido propio, pues no hacen nada socialmente útil, ¿cómo podrían existir socialmente?⁴³

En el modelo providencial, la ciudadanía social fue la que hizo posible que los explotados –los trabajadores– “existieran socialmente”. Según el sociólogo británico T.H. Marshall, la ciudadanía social tenía como propósito proteger al individuo o al trabajador contra el mercado.⁴⁴ Desempeñaba el papel de “aglutinante social”, contra los efectos corrosivos y atomizantes de la economía moderna. Pero, como ya mencionamos, en la perspectiva de la inversión social, el mercado se concibe más bien como una institución social, sobre todo por el énfasis que se pone en el capital humano, ingrediente esencial de la nueva economía del saber. Podemos decir, entonces, que el EIS propone una forma de *ciudadanía económica*, basada en la participación en el mercado.

⁴³ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, París, Gallimard, 1995, p. 29.

⁴⁴ T.H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Londres, Hutchison, 1975.

DE LA RED DE SEGURIDAD SOCIAL A LAS HABILIDADES INDIVIDUALES DE LOS "TRAPECISTAS"

En esta perspectiva, el papel de la política social ya no consiste en brindar protecciones contra los riesgos inherentes a la economía de mercado, sino más bien en poner a disposición de los individuos herramientas que les permitan mejorar sus posibilidades de ser empleados, es decir, darles los medios para hacer frente *–individualmente–* a los cambios de una economía mundial en constante transformación.⁴⁵ En el modelo providencial, los riesgos inherentes a la economía de mercado eran *sociales*, en el sentido de que podían afectar virtualmente a cualquiera, no sólo a los pobres. En consecuencia, la seguridad contra esos riesgos era, también, social, es decir, asumida por el conjunto de la sociedad, y por ende, universal, de suerte que tendía a proteger al mayor número posible de ciudadanos contra la miseria y la pobreza. Hoy en día, lo que está redefiniéndose radicalmente son esas concepciones del riesgo y de la seguridad heredadas del modelo providencial.⁴⁶

El EIS opta decididamente por una concepción empresarial del riesgo, viéndolo ya no como un peligro, como algo que debe evitarse, sino como una oportunidad de hacer negocio, una posibilidad de mejorar la situación de la persona. Esta redefinición del riesgo está en gran medida influida por la obra de Beck sobre la *Risk Society*, según la cual, en nuestros días, los riesgos son omnipresentes y, por tanto, es inútil tratar de sustraerse a ellos. La seguridad no puede ya basarse en la evitación del riesgo. Los ciudadanos deben aprender a asumir riesgos y el papel del EIS consiste en estimular el desarrollo de una cultura empresarial que ofrezca protecciones para la asunción de riesgos.⁴⁷

Como afirma Keith Banting, lo que observamos es "la transición entre dos concepciones de la seguridad: de la seguridad como protección *contra* el cambio a la seguridad como capacidad *para* cambiar".⁴⁸ Desde esta pers-

⁴⁵ Como podemos leer en el documento de trabajo del ministro Axworthy, quien llevó a la reforma de la pensión de desempleo: "En el pasado, la seguridad social se orientaba, sobre todo, a dar dinero y asistencia a las personas necesitadas. Hoy, eso ya no basta. Debemos invertir en el futuro de los canadienses, ayudándolos a adquirir las competencias que requieren para prosperar en la economía actual" (sitio en internet: <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/som-maire.html>), p. 4.

⁴⁶ Keith Banting, "The Internationalization of the Social Contract", en Thomas J. Courchesne (comp.), *The Nation State in a Global/Information Era*, Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1997, pp. 255-286.

⁴⁷ Anthony Giddens, *The Third Way*, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁸ Keith Banting, "The Internationalization...", *op. cit.*, p. 270.

pectiva, el papel del Estado consiste en armar debidamente a los individuos para que puedan luchar en un mundo competitivo y exigente; en darles los medios para que adquieran una mejor formación, a fin de integrarse al mercado. De ahí el énfasis en la necesidad de invertir en el capital humano, como la forma más sólida de seguridad en el mundo turbulento e imprevisible de la globalización y de la economía del saber. De ahí, también, la politización creciente de los debates, en Canadá, sobre la educación y la formación, ejemplo de lo cual son las “Becas del Milenio” (*Bourses du millénaire*).

En su alocución del 2 de noviembre de 1999, ante el Comité Permanente de Finanzas de la Cámara de los Comunes, Paul Martin presentó un resumen muy revelador de la nueva concepción de la seguridad que se tiene en la perspectiva de la inversión social. El ministro estableció claramente el vínculo entre la seguridad y la necesidad de invertir en las competencias y en el saber. “El saber –afirma el ministro– ofrece la mejor garantía de un empleo bien remunerado y de la seguridad individual. En verdad –agrega–, las habilidades sólidas constituyen los hilos de la red de seguridad social del mañana.”⁴⁹ Lo que debemos comprender es que, a partir de ahora, la inversión se destinará menos al reforzamiento de los hilos de la red de protección, y más a aquellos y aquellas que hacen equilibrios sobre esa red, es decir –siguiendo con la metáfora–, a los “acróbatas/trabajadores” que saltan y vuelan de un trapecio (empleo) a otro y que no cuentan sino con su propia fuerza y talento para no caer (desempleo). La idea es dar “alas” a los “trapecistas”, de tal suerte que cada vez tengan menos necesidad de la red. Es lo que el ministro quiere decir cuando habla de la necesidad de “sentar las nuevas bases de la seguridad individual”.⁵⁰ El paso de la red a los “trapecistas” implica una individualización de la política social, que traslada al individuo la tarea de protegerse contra los riesgos sociales.⁵¹

EL NIÑO Y EL EXCLUIDO: ENTRE LA INVERSIÓN Y LA CARIDAD

En la economía del saber, la protección contra los riesgos viene del aprendizaje continuo. En un mundo inestable, en el que todo cambia sin cesar, los individuos deben ser capaces de aprender durante toda su vida, tanto

⁴⁹ Paul Martin, Ministro de Finanzas, “La mise à jour économique et financière de 1999” (disponible en el sitio: <http://www.fin.gc.ca/update99/speechf.html>), pp. 13 y 14.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 17.

⁵¹ Jacques Beauchemin, Gilles Bourque y Jules Duchatel, “Du providentialisme au néolibéralisme: de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale”, *Cahiers de recherche sociologique*, núm. 24, 1995, pp. 24-45.

para encontrar un empleo y conservarlo, como para estar actualizando de manera continua sus habilidades y conocimientos.⁵² Cada vez más estudios muestran que dicho aprendizaje se debe iniciar desde la edad más temprana, lo que explica la atención que ahora se presta a la niñez.⁵³ Según un importante estudio que elaboraron Margaret McCain y Fasier Mustard para el gobierno de Ontario,⁵⁴ la neurología ofrece nuevas pruebas de que los primeros años de desarrollo constituyen el periodo en el cual el niño adquiere las habilidades y la capacidad de adaptación que habrán de influir sobre su aprendizaje, su comportamiento y su salud, durante el resto de su vida.

En el mundo político posdeficitario, la política social se justifica cada vez más en términos de inversión en la niñez, la cual simboliza el futuro, la renovación y la supervivencia de la nación, o incluso la fuerza económica del mañana. Gran parte de las investigaciones sobre la primera infancia, en las que se basa el enfoque de la inversión social, se sitúa en la línea del Programa de Acción Nacional para la Niñez, que lanzaron en 1997 los gobiernos federal, provinciales y territoriales.⁵⁵ Este programa comprende la Prestación Nacional para los Niños, que arrancó en julio de 1998, con una inversión inicial, por parte de Ottawa, de 850 millones de dólares. El programa comporta, asimismo, una faceta de “investigación”, a raíz de la cual se crearon los Centros de Excelencia para el Bienestar de los Niños. El gobierno federal asignó 20 millones de dólares, durante cinco años, al programa de los centros, cuya función es producir y difundir conocimientos de punta sobre los niños. Los centros agrupan expertos, burócratas, organizaciones comunitarias, asociaciones de padres de familia, educadores, profesionales de la salud y funcionarios con capacidad de decisión. En su conjunto, los individuos y organismos implicados en la nueva política para la niñez temprana representan el rostro organizacional del EIS o, mejor dicho, la nueva *policy network* que se teje en torno y en el interior del EIS.

Como algunos analistas lo han observado, “el tema del niño como inversión ha sido una constante a lo largo de la historia de la política so-

⁵² Richard Edwards *et al.*, *Recent Thinking on Lifelong Learning: A Review of the Literature*, UK Department of Education and Employment, noviembre de 1998. (Rapport de recherche No. 80)

⁵³ Conseil national du bien-être social, *Les enfants du préscolaire: des promesses à tenir*, Ottawa, Ministère des travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 1999; Groupe de travail sur le développement sain des enfants, *Investir dans le développement durant la petite enfance*, Document préparé pour la Conférence des ministres de la santé, Charlottetown, 16 y 17 de septiembre de 1999.

⁵⁴ Margaret McCain y Fasier Mustard, *Étude sur la petite enfance*, ISBN 0-7778-8583-2, Toronto, abril de 1999.

⁵⁵ Véase el sitio en internet del Programa de Acción Nacional para la Niñez: http://socialunion.gc.ca/nca_f.html.

cial”.⁵⁶ Hacia finales del siglo XIX, casi todos los estados modernos implantaron, en distintos grados, políticas de natalidad y medidas sociales en el mundo laboral tendientes a alentar a las familias y a las mujeres a que tuvieran más hijos. En ese momento, el problema era esencialmente de *cantidad*, pues la mortalidad infantil afectaba de manera importante la curva demográfica de las naciones.⁵⁷ La demografía, ciencia social aún incipiente en aquel entonces, desempeñó un papel importante en la definición de las políticas que en Estados Unidos se calificaron de “materialistas”.⁵⁸ De hecho, casi toda la historia de la política social está compuesta de relaciones estrechas y recíprocas entre el desarrollo de nuevos conocimientos sociales y la intervención del Estado.⁵⁹

La actual recomposición de la política social en torno al niño no parece, a primera vista, estar principalmente motivada por preocupaciones de orden demográfico. El saber social en el que se basa esta nueva política no proviene de los demógrafos, sino más bien de los psicólogos, de los especialistas en salud comunitaria, de las ciencias cognitivas, de los sociólogos, etc. En nuestros días, el problema es más que nada de *cualidad*, es decir, de educación, aprendizaje y formación. Se trata de invertir en la “fabricación” de futuros ciudadanos que sean emprendedores, saludables y comprometidos:

La verdad pura y simple es que la ayuda que brindamos a los niños equivale a invertir en una sociedad más fuerte y en una economía más vigorosa. Sabemos que, al invertir en los niños más pequeños, estamos apoyando la formación de alumnos ávidos de conocimientos, trabajadores productivos y ciudadanos comprometidos.⁶⁰

De igual forma, podemos leer en el programa político del Partido Liberal federal que “es primordial favorecer el florecimiento de nuestros niños para fortalecer el tejido social”. Las medidas de inversión en la niñez “favorecen su desarrollo adecuado y contribuyen a prevenir problemas ulteriores, que abultarían los gastos sociales”.⁶¹

⁵⁶ Paul Daniel y John Ivatts, *Children and Social Policy*, Londres, Macmillan, 1998.

⁵⁷ Jane Jenson, “Gender and Reproduction: Or, Babies and the State”, *Studies in Political Economy*, núm. 20, verano de 1986, pp. 4-46.

⁵⁸ Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

⁵⁹ Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

⁶⁰ Pierre Pettigrew, ministro de Desarrollo de los Recursos Humanos de Canadá, *Investir dans nos enfants*, Conférence nationale sur la recherche, Ottawa, 28 de octubre de 1998, p. 2.

⁶¹ Véase el sitio en internet: http://www.liberal.ca/publication/platform/platchap4_f.htm, p. 19.

En un momento en el que se expresan y enfrentan profundas diferencias en cuanto al empleo de los superávit presupuestarios, el niño se alza fácilmente por sobre todas las pugnas partidistas. La infancia es un asunto poco cuestionado en el plano político. ¿Quién osaría oponerse al bienestar de los niños? La niñez constituye una “buena” inversión. El niño despolitiza el debate y constituye una figura en torno a la cual no es difícil construir un consenso. Pero, ¿qué impacto tiene sobre los niños todo ese interés del que actualmente son objeto en la política del EIS? Los pequeños casi siempre han sido socialmente invisibles y han sido los compañeros de las mujeres, encerrados en el armario de la historia.⁶²

¿Acaso están cambiando las cosas con el EIS y con el advenimiento de la economía del saber? ¿La nueva política social está sacando a los niños de la sombra de la familia? ¿Habrá llegado el turno a los niños –después de las mujeres– de adquirir su propia identidad social, distinta de la de los padres? La feminización creciente de la mano de obra, desde la Segunda Guerra Mundial, redefinió profundamente el papel tradicional de la mujer en el mantenimiento de la estabilidad de la unidad familiar.⁶³ El EIS ha tomado nota de ese cambio y, por tanto, parece contar menos con la presencia constante de la madre como intermediaria de su acción frente a la familia. A partir de esto, la relación entre el Estado y el niño se hace más directa. El niño, como algunos ya lo han observado, se convierte en el “destinatario principal de las políticas redistributivas” y el “sujeto por derecho de ciertos procedimientos que le conciernen directamente”.⁶⁴

Pero este movimiento de recomposición de la política social en torno a la niñez no está exento de tropiezos. Hay quienes lo impugnan. Así, por ejemplo, el Reform Party se opone a la política de ingeniería social que –según sospecha– el EIS pretende desarrollar en torno al niño. En su opinión, el Estado no debería implantar “programas que pretenden sustituir a las familias. Debería centrarse, primero y antes que nada, en apoyar directamente a la familia”.⁶⁵ Bajo el Estado providencia, el gran debate político que diferenciaba a la izquierda de la derecha concernía esencialmente a encontrar el justo equilibrio entre el Estado y el mercado. En nuestros días, en cambio, el debate bajo el EIS estará relacionado, no tanto con el mer-

⁶² J. Elshstain, *The Family in Political Thought*, Amherst, University of Massachussets Press, 1982.

⁶³ Jane Jenson, Elizabeth Hagen y Ceallaigh Ready (comps.), *Feminization of the Labour Force: Paradoxes and Promises*, Cambridge, Polity Press, 1988.

⁶⁴ “Enfant public, enfant privé: l’enfant au coeur des politiques publiques”, Appel à contributions, *Lien social et politiques* – RIAC, núm. 41, primavera de 1999, p. 1.

⁶⁵ Preston Manning, *Reply to the Speech from the Throne*, 13 de octubre de 1999 (<http://www.Reform.ca/manningpress/throne99.html>), p. 7.

cado —con el cual la izquierda poco a poco ha aprendido a vivir—, sino más bien con la familia y las instituciones sociales que la rodean.

Pero, aun cuando el niño esté en el núcleo de las políticas sociales del EIS, lo cierto es que sigue sin ser un ciudadano, en el sentido cabal del término. El niño es un menor que no tiene derecho al voto y, por tanto, casi ningún poder político. Las mujeres lograron obtener la ciudadanía al constituirse en un actor social colectivo y mediante el poder de la movilización. Pero los pequeños no pueden utilizar la fuerza de la política democrática para influir en las estrategias de inversión social del Estado.⁶⁶ En este sentido, podría decirse que, con respecto a aquel que parece ser su principal figura emblemática, el EIS es un Estado sumamente *paternalista* —autoritario, pero protector.

En el plano político, los niños no son del todo distintos de los excluidos, esa otra figura que, desde hace algún tiempo, es objeto de cierta preocupación en el ámbito de la política social, de lo que dan testimonio, por ejemplo, los 753 millones que anunció el gobierno federal, el 17 de diciembre de 1999, para auxiliar a los itinerantes. La semejanza entre ambos viene del hecho de que los niños y los excluidos no son ciudadanos: los primeros, de manera formal y legal; los segundos, más bien en el plano social, económico y político. Pero, a diferencia de los niños, los excluidos no forman parte de las estrategias del EIS. En lo que a éstos se refiere, el Estado no *invierte*, sino que *gasta*. Inversión, por una parte, en los niños, futuros trabajadores de la economía del saber; gasto, por la otra, en la forma de medidas de asistencia o de último recurso, hacia aquellos y aquellas a los que el advenimiento de esta nueva economía empuja hacia las márgenes de la sociedad.

El cuadro 1 presenta de manera esquemática los principales elementos constitutivos del EIS, que hemos venido examinando. Vimos antes que, a diferencia del Estado providencia, el EIS no se basa en una lógica de justicia social, sino más bien de inclusión social. Como algunos lo han destacado acertadamente, la representación de la sociedad estrictamente en términos de incluidos y excluidos hace perder de vista la multitud de divisiones que atraviesan a las formaciones sociales modernas.⁶⁷ El resultado de esto es que se enmascaran las desigualdades sociales que existen entre la mayoría de los incluidos y se exagera su homogeneidad socioeconómica. Asimismo, se crea la impresión de que todo marcha relativamente bien con los incluidos, que todos ellos son en mayor o menor grado capaces de enfrentar los

⁶⁶ Jane Jenson, "Re-Thinking Equality and Equity: Canadian Children and the Social Union", ponencia presentada en la conferencia "Equality and the Democratic State", Simon Fraser University, Vancouver, 20 y 21 de noviembre de 1998.

⁶⁷ Ruth Levitas, "The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony", *op. cit.*

riesgos de la nueva economía. Siendo así, los escasos y débiles hilos que quedan de la red de seguridad social del Estado providencia sirven, sobre todo, para los excluidos, los pobres. Pero, entre los niños –en los que el EIS promete invertir para preparar el futuro y el advenimiento de la economía del saber– y el excluido –en el cual la política social heredada del Estado providencia parece querer concentrar los recursos cada vez más escasos que le quedan–, lo que está desapareciendo poco a poco es el ciudadano-trabajador, proveniente de la clase media y figura pretendidamente “universal”, en torno a la cual se construyó la cohesión social del modelo de la posguerra. De hecho, lo que inquieta más a los defensores del Estado providencia es el debilitamiento de la lógica universalista sobre la que se basaba la política social del modelo providencial.⁶⁸ Ellos ven en el paradigma de la inversión social un modelo que pone más énfasis en los rasgos que diferencian a los individuos, que en aquellos que los asemejan. En consecuencia, el modelo del EIS les parece menos capaz de nutrir un sentido de ciudadanía común. De ahí la urgencia de repensar la cuestión de la cohesión social.

Cuadro 1

	<i>Estado providencia</i>	<i>Estado de inversión social</i>
Sucesos fundacionales	El pasado, la depresión la guerra	El futuro, el milenio, la nueva economía del saber
Figura emblemática	Padre-trabajador (ciudadano)	Niño (futuro trabajador), Niño (futuro trabajador),
Criterio de integración	Empleo	Empleabilidad
Tipo de capital	Financiero	Humano-social
Principios de base	Justicia social	Inclusión /cohesión social
Propósito de la política social	Protección contra el mercado	Facilitar la integración al mercado
Concepción del riesgo	Como peligro	Como oportunidad
Concepción de la seguridad	Red de seguridad social	“Trapecionistas” equipados para no caer
Mecanismos para la prestación de servicios	Burocracia	Coparticipación

Pero, como lo han mostrado las feministas, el universalismo del Estado providencia no era asexual.⁶⁹ En nuestros días, la afirmación de las diferencias sociales y de las identidades desdeñadas en el pasado se ha vuelto

⁶⁸ G. Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, Londres, Sage Publications, 1996.

⁶⁹ J. O'Connor, A. Orloff y S. Sheiver, *States, Markets, Families*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

un factor político incontestable. Queda por ver si la lógica de diferenciación social sobre la cual el EIS parece querer sustentar su acción podrá permitirle ajustarse mejor a esta nueva realidad democrática. Por el momento, los ciudadanos se encuentran aprisionados, con mayor o menor grado de incomodidad, entre la inversión social, cuyos frutos no se cosecharán sino en el futuro, y la recomposición del Estado providencia, cuyos cambios se están experimentando ahora, en el presente. Entretanto, para la mayoría lo que prevalece es la incertidumbre y la inseguridad.

CONCLUSIÓN

Resulta en verdad arriesgado pronunciarse sobre algo como el EIS, que se asemeja a una “obra en construcción”. Es un ejercicio que se aproxima a la prospectiva, a la futurología, pues el modelo que está pariendo el mundo posdeficitario aún no es del todo identificable y su forma no se definirá sino probablemente hasta en los próximos años. Pero una cosa es cierta, la descripción que hemos hecho del EIS en las páginas anteriores no es del todo errónea; no es un modelo que pueda decirse no intervencionista. Es un modelo que sin duda ha integrado varios elementos del neoliberalismo, pero, en las manos de gobiernos que se sitúan más o menos en el centro del tablero político, el enfoque de la inversión social busca insuflar una nueva legitimidad a la acción social del Estado. Acción social que, como hemos visto, se encuentra desde ahora estrechamente ligada a los objetivos de la política económica.

El EIS encuentra la fuente de su intervención en la economía del saber y en la figura del niño, futuro trabajador al cual es imperativo preparar bien para la llegada de esta nueva economía. Al centrar su acción en el niño, el EIS fomenta la politización creciente de identidades ligadas, no tanto a la clase social –como en el modelo providencial–, sino mucho más a la edad y también al género, considerando el trabajo exterior de la mujer y la recomposición de la unidad familiar. Y es, en parte, alrededor de esas identidades y de cuestiones de carácter a menudo más “personales”, relacionadas con el estilo de vida, en donde se dibujan los ejes de impugnación política entre la derecha y la izquierda. Paradójicamente, si bien el EIS nació de la convergencia de las posturas partidistas en torno al libre comercio, su implementación podría intensificar las discrepancias políticas referentes a cuestiones no económicas.

Traducción de LORENA MURILLO S.