

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 09-02-2023  
Modificado: 20-04-2023  
Aceptado: 24-04-2023  
Prepublicado: 11-08-2023  
Publicado: 03-11-2023  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11183>  
Páginas: 44-62



Referencia: Bachiller Cabria, J. V. (2023). Políticas de inversión social en el Estado Autonomico. Capacitación y defamiliarización en la configuración de variaciones entre Comunidades Autónomas *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 44-62. <https://doi.org/10.24965/gapp.11183>

## Políticas de inversión social en el Estado Autonomico. Capacitación y defamiliarización en la configuración de variaciones entre Comunidades Autónomas<sup>1</sup>

### *Social Investment Policies in the Autonomy State. Training and defamiliarization in the configuration of variations between Autonomous Communities*

Bachiller Cabria, Juan Vicente

Universidade Federal Fluminense (Brasil – Brazil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0639-2434>

[bachiller\\_juan@id.uff.br](mailto:bachiller_juan@id.uff.br)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Juan Vicente Bachiller es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Ha sido investigador posdoctoral en el Instituto de Estudos Sociais e Políticos de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro y actualmente es profesor en el Grado de Políticas Públicas de la Universidade Federal Fluminense. Sus principales líneas de investigación son instituciones y políticas públicas.

#### RESUMEN

Esta investigación compara el grado de penetración de la inversión social a través del Estado Autonomico. Dado que se observa una desigual implantación entre países, cabe preguntarse si también en el Estado de Bienestar español, con gran influencia de la descentralización, existen variaciones significativas a nivel autonómico. Así, los objetivos son comprender cómo varían las políticas de inversión social entre las Comunidades Autónomas, además de establecer una tipología para caracterizarlas. Para ello fue construido un índice compuesto, además de la aplicación de técnicas de análisis de conglomerados y análisis de componentes principales. Los datos analizados se corresponden a registros administrativos del sistema educativo y de formación profesional, del sistema de empleo y del sistema de atención y ayuda a la dependencia. Los resultados muestran cuatro tipologías diferentes de Comunidades Autónomas, en función del desempeño de las políticas de formación y capacitación, y, en menor medida, de las políticas de defamiliarización. Las principales diferencias se dan en las políticas en las que los factores socioeconómicos, más allá de los institucionales, tienen mayor relevancia.

#### PALABRAS CLAVE

Políticas sociales; Comunidades Autónomas; formación; políticas activas del mercado de trabajo; políticas de cuidado a la infancia; políticas de cuidado a dependientes.

#### ABSTRACT

This research compares the degree of penetration of social investment through the Autonomous State. Given that unequal implementation is observed among countries, it is worth asking if there are also

<sup>1</sup> El autor quiere agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Una versión preliminar fue presentada en el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca en marzo de 2022. El autor desea agradecer al Dr. Miguel Ángel Andrés los comentarios realizados en esta presentación.

significant variations at the autonomous level in the Spanish Welfare State, which is heavily influenced by decentralization. Thus, the objectives are to understand how social investment policies vary among the Autonomous Communities, as well as to establish a typology to characterize them. For this purpose, a composite index was constructed, in addition to the application of cluster analysis and principal component analysis techniques. The analyzed data correspond to administrative records of the educational and vocational training system, the employment system and the long-term care system. The results show four different typologies of Autonomous Communities, depending on the performance of training and skill development policies, and, to a lesser extent, defamiliarization policies. The main differences occur in policies where socioeconomic factors, beyond institutional ones, are more relevant.

#### KEYWORDS

Social policy; Autonomous Communities; training; active labor market policies; childcare policies; long term care policies.

#### SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. REGÍMENES AUTONÓMICOS DE BIENESTAR SOCIAL. 3. OPERACIONALIZANDO LA INVERSIÓN SOCIAL. 3.1. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO. 3.2. DIMENSIONES Y VARIABLES. 4. RESULTADOS. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre los actuales Estados de Bienestar han venido concediendo cada vez mayor importancia a la concepción de las políticas sociales como factor productivo, buscando su complementariedad con las transformaciones en la economía postindustrial y la sociedad del conocimiento. Asimismo, dichas transformaciones están relacionadas con un contexto generalizado de contracción fiscal que, en primer lugar, desde el final de la llamada edad dorada de los Estados de Bienestar, y, posteriormente, después de la crisis mundial de 2008, impone severas restricciones a la expansión de los distintos programas sociales.

En este contexto cobra especial relevancia el concepto de inversión social, entendida como la orientación de las políticas sociales hacia la formación y capacitación del capital humano, así como a su preservación reduciendo las situaciones vitales en que éste se aleja del mercado de trabajo (Hemerijck, 2018). Es decir, se trata de orientar los modelos de protección social hacia un sistema de prestaciones y servicios que prepare a los individuos para afrontar su inserción en una economía dinámica y flexible, complementando la clásica salvaguarda frente a contingencias vitales o laborales (Bussemeyer et al., 2018).

El paradigma de la inversión social surge tanto de la evolución teórica de la literatura académica como de las transformaciones programáticas de distintos organismos internacionales, principalmente la Comisión Europea, defendiendo la reorientación de los sistemas de protección y seguridad social hacia las denominadas como políticas sociales activas. Sin embargo, es importante puntualizar que, como paradigma político, es decir, como marco cognitivo que se articula a través de una serie de actores e instituciones que configuran una «comunidad de políticas» (Hall, 1993; Hogan y Howlett, 2015), se trata todavía de una incipiente agenda de reformas. Por lo tanto, puede ser observado cómo ha venido siendo implantado con desigual intensidad en los distintos países, en la mayoría de ocasiones de forma no muy consciente o explícita.

Lo incipiente del paradigma y su insuficiente generalización entre los actores políticos clave, así como su dificultosa extensión a Estados de Bienestar con un acentuado peso de la familia en detrimento de los servicios públicos (León y Pavolini, 2014), son sólo algunos de los aspectos que modelan su implantación en países como España, generando importantes diferencias en términos comparados entre países. A este respecto, es importante mencionar que una de las características fundamentales del Estado de Bienestar español es que algunas de sus políticas más relevantes están transferidas en su desarrollo y ejecución a las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, y considerando que las políticas sociales activas que configuran la agenda de inversión social se basan en la producción de servicios que son competencia de los distintos gobiernos autonómicos, cabe esperar que dentro del caso español existan también variaciones internas entre regiones.

Considerando esto, el objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, busca comprender cómo varían las agendas y las políticas de inversión social en las distintas Comunidades Autónomas. En segundo lugar, una vez puestas de manifiesto con detalle estas variaciones, se propone establecer una tipología para caracterizarlas, y establecer distintos modelos subnacionales de inversión social.

Para establecer estas tipologías se procederá a la construcción de un índice compuesto, operaciona-  
lizando el concepto de inversión social de acuerdo con una revisión teórica, seleccionando las variables  
mediante dos dimensiones: defamiliarización, por un lado, y capacitación e inserción, por otro. Después de la  
ponderación y agregación de cada una de las variables y dimensiones del índice se aplicarán técnicas de aná-  
lisis multivariante, como el análisis de conglomerados y el análisis de componentes principales, para buscar  
de forma sistemática cuales son las variables decisivas a la hora de establecer las distintas clasificaciones.

Este artículo está estructurado en tres partes, además de esta introducción y un apartado de conclu-  
siones. En la primera, se discuten las posibilidades de los estudios comparados subnacionales como marco  
de análisis para la elaboración de tipologías sobre regímenes de bienestar, con especial referencia al caso  
español. En la segunda, se procede a la revisión teórica del concepto de inversión social, con el objetivo de  
operacionalizarlo y justificar la elección de sus dimensiones y las variables más relevantes. En la tercera  
parte será construido el índice compuesto de desempeño de las políticas de inversión social en las distintas  
Comunidades Autónomas, se aplicará el análisis multivariante y serán discutidos los resultados.

## 2. REGÍMENES AUTONÓMICOS DE BIENESTAR SOCIAL

Los estudios comparados sobre el Estado de Bienestar se iniciaron a través de las tipologías entre paí-  
ses, dando lugar a la clásica caracterización de los distintos regímenes realizada en primer lugar por Titmuss  
y posteriormente por Esping-Andersen. Con el tiempo, distintos autores han señalado algunas limitaciones  
de estos abordajes, llamando la atención hacia las diferencias dentro de los países, dada la heterogenei-  
dad interna, no solamente de las instituciones políticas, sino también sociales y económicas que sustentan  
dichos regímenes. En este sentido, McEwen y Moreno (2005) señalan que, a pesar de la estrecha relación  
entre la construcción del Estado-nación y la consolidación de los Estados de Bienestar, actualmente la re-  
configuración de la soberanía nacional impulsa un proceso de desconcentración y descentralización de las  
principales políticas sociales hacia las distintas entidades subnacionales.

Esta perspectiva cobra mayor importancia si consideramos la heterogeneidad socioeconómica de países  
como España, acentuada por la configuración política de un modelo de Estado compuesto, en que las com-  
petencias en las políticas de salud, educación, empleo, dependencia o asistencia social se encuentran trans-  
feridas en mayor o menor medida a las Comunidades Autónomas. Así pues, el proceso de descentralización  
política se ha desarrollado de forma indisociable a las necesidades de implantación de un Estado de Bienestar  
equiparable a los niveles europeos. Como resultado, los gobiernos autonómicos se han responsabilizado de  
la ejecución y desarrollo de aquellas políticas con un mayor componente de provisión de servicios. Por otra  
parte, la coordinación y legislación básica de dichas políticas, así como aquellas basadas en las transferencias  
monetarias, como pensiones o desempleo, continúan en manos del gobierno central (Gallego et al., 2005).

De esta forma, según Gallego y Vilalta (2016), las Comunidades Autónomas han desarrollado modelos  
diferenciados de políticas sociales, en función de la ideología de los gobiernos autonómicos, los distintos  
sistemas de financiación, la influencia de la opinión pública y las características de las distintas políticas trans-  
feridas. Otros autores apuntan a que el proceso de descentralización de competencias se ha realizado en  
gran medida de forma desordenada. Así, la insuficiencia de mecanismos de coordinación ha propiciado des-  
equilibrios de cobertura y de calidad que varían entre las distintas políticas sociales, con mayor incidencia en  
aquellas políticas que fueron implantadas de forma descentralizada desde un principio (León y Subirats, 2013).

Junto con este desigual reparto de competencias y la carencia de mecanismos de coordinación, otro  
factor fundamental son las diferencias en los sistemas de financiación entre las Comunidades de régimen  
especial y régimen común, e internamente entre estas últimas. La conclusión es que sector público es ter-  
ritorialmente desigual afectando a la forma en que los ciudadanos acceden a dichos servicios públicos, en  
parte por el funcionamiento del Estado Autonomico, pero también por factores históricos que anteceden a  
esta forma de reparto competencial (Pérez et al., 2015).

Por tanto, podemos afirmar que existen suficientes evidencias dentro de la literatura que indican va-  
riaciones subnacionales dentro del desempeño de los distintos Estados de Bienestar, y en concreto en el  
caso español. De esta forma, las comparaciones dentro de un mismo régimen, en este caso el de bienestar  
mediterráneo, se justifican por la diversidad tanto de estructuras socioeconómicas como de instituciones po-  
líticas, que sustentan los distintos programas sociales. Estas variaciones podrían ser importantes a la hora  
de considerar distintas tipologías dentro de un mismo régimen, así como, por lo que respecta a este estudio,  
al analizar la evolución de algunas de estas políticas hacia la inversión social.

Como será expuesto en el próximo apartado, el paradigma de la inversión social aplicado a las actuales reformas de los sistemas de provisión de bienestar descansa fundamentalmente en aquellas políticas sociales basadas en la prestación de servicios. Al tratarse de establecer una política social activa, más enfocada en la defamiliarización y capacitación laboral que en la protección y reparación de necesidades derivadas de contingencias, el rasgo definitorio será la producción de servicios y no las transferencias monetarias en forma de seguro social. Esto significa que en última instancia las políticas orientadas hacia la inversión social son desarrolladas y ejecutadas por las Comunidades Autónomas, aun considerando el papel del Estado en su regulación básica y coordinación. Por consiguiente, considerando que distintas capacidades o preferencias a la hora de ejecutar esos servicios influirán en su mayor o menor expansión, es importante plantear como se desarrollan estas políticas sociales orientadas hacia la inversión social.

### 3. OPERACIONALIZANDO LA INVERSIÓN SOCIAL

#### 3.1. Definición del concepto

El paradigma de la inversión social aplicado a las transformaciones recientes de los Estados de Bienestar configura una agenda política y de investigación en proceso de construcción, y en la que sus significados, dimensiones y variables, así como las políticas que lo conforman, no tienen una definición unívoca. En cualquier caso, es posible establecer como características generales del denominado enfoque de la inversión social –Social Investment Approach– la idea de la política social como un factor productivo, de forma complementaria a la promoción de una mayor inclusión social.

El concepto de inversión social surge en el contexto de las transformaciones de los sistemas de protección social europeos durante la «Edad de Plata del Estado del Bienestar», caracterizada por la resiliencia de sus principales políticas y las distintas propuestas de reforma, contrarias a las propuestas neoliberales para su desmantelamiento. Así, con la formulación de la Agenda de Lisboa en el año 2000, que pretendía desarrollar una estrategia de crecimiento económico centrada en la innovación y el conocimiento, se estableció como pilar complementario la modernización del modelo social europeo, basado en la inversión en las personas y el desarrollo de un Estado de Bienestar activo y dinámico (Bonoli, 2013). Esto significaba transformar la orientación de las políticas sociales, para que, en lugar de reparar situaciones sociales de vulnerabilidad, preparasen a los individuos para enfrentarse a los posibles riesgos sociales.

La propuesta política de la Agenda de Lisboa fue acompañada por distintos cambios dentro de la literatura sobre los sistemas de bienestar europeos, dando lugar, de esta forma, a la creación del concepto de inversión social. Según Esping-Andersen (2002, pp. 9-10), en su definición seminal, la inversión social significa cambiar la percepción de las políticas sociales como gastos de consumo, hacia una perspectiva en que son vistas como esenciales para la formación del capital humano. En esta categoría no simplemente se incluirían las políticas de educación y de capacitación de la mano de obra, sino otras como las políticas de familia y todas aquellas con orientación de género encaminadas a evitar que los cuidados familiares, ya sean a la infancia o a dependientes, condicionen la vida laboral y dificulten el desarrollo de habilidades profesionales.

Más recientemente, el enfoque de la inversión social ha ido desarrollándose, estableciendo cuáles son sus principales atributos. Según Hemerijck (2017), la inversión social es una estrategia para desarrollar el capital humano, ejerciendo las funciones de preservarlo y almacenarlo a lo largo de las trayectorias de vida de los ciudadanos, facilitar su flujo durante las transiciones entre el mercado laboral y las diferentes situaciones personales, así como amortiguar los posibles riesgos sociales asociados a cada etapa vital. Las políticas que estarían asociadas a la inversión social serían aquellas que invierten en el capital humano, tales como educación y formación continua a lo largo de la carrera profesional, y también aquellas que ayudan a hacer un uso más eficiente del mismo, «defamiliarizando» las tareas de cuidados tradicional y mayoritariamente asociadas a las mujeres y también fomentando las políticas activas de empleo (Morel et al., 2012).

A pesar de que debe ser considerado más bien un paradigma emergente que un modelo de política social plenamente consolidado y aplicado, el enfoque de la inversión social ha llegado a trascender incluso los objetivos iniciales de las reformas del modelo social europeo. En la actualidad, además del Social Investment Package promovido por la Comisión Europea, otros organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE promueven políticas sociales orientadas hacia la activación (Jenson, 2010; 2017).

### 3.2. Dimensiones y variables

De acuerdo con lo que acaba de ser apuntado puede establecerse que el enfoque de la inversión social ha reunido en torno de él a académicos, políticos y organismos internacionales en la defensa de un Estado de Bienestar activo, entendiendo el gasto social como un factor productivo. Considerando que no todos los países, han aplicado de la misma forma sus agendas de inversión social, una pregunta que surge a la hora de establecer un análisis comparado sobre su extensión es cómo establecer el alcance de las reformas a favor de las políticas sociales activas. Según De Deken (2017) existirían dos formas de operacionalizar el concepto, siendo la primera de ellas considerar los impactos creados por estas estrategias, tales como las tasas de empleo y su calidad, o la reducción de la desigualdad. La segunda de ellas sería considerar los insumos, es decir, los gastos sociales asociados a las nuevas categorías de políticas sociales –permisos de paternidad, cuidados infantiles y a dependientes, políticas activas de empleo y educación y formación profesional–, frente a las tradicionales –sanidad y pensiones, principalmente–.

La medición de la inversión social a través del análisis de los impactos presenta la desventaja de que diversas variables pueden influir en ellos, ya sean sociales, económicas o de otro tipo de políticas, resultando complicado aislar los efectos que cabe atribuir con precisión a las políticas sociales activas. Por su parte, la medición de la inversión social a través de los insumos, centrada en los gastos, presenta una problemática generalizable al todo análisis de políticas sociales, ya señalada por Esping-Andersen (1990), de que no todos ellos reflejan situaciones de equidad, existiendo algunos que pueden beneficiar desproporcionadamente a la estructura burocrática encargada de la implementación más que al propio programa, o que determinadas prestaciones pueden sesgos a favor de determinados grupos y clases.

Por tanto, se estima que una medida más ajustada será aquella centrada en ámbito intermedio de medición, analizando cada una de las políticas públicas que componen la inversión social, de acuerdo con los bienes y servicios que efectivamente ofertan cada uno de los programas. En este nivel de medición es importante señalar que dado que lo que se pretende analizar son las políticas autonómicas que favorecen la inversión social, se intentará aislar sólo aquellos productos que son ofrecidos directa y mayoritariamente por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias asignadas. Es decir, se trata de medir más bien la capacidad de los gobiernos autonómicos a la hora de ofertar políticas sociales activas que de establecer una comparación entre regímenes subnacionales de bienestar, donde otros factores sociales, económicos y relacionados con los efectos regionales de las políticas a nivel estatal también deberían ser considerados. En cualquier caso, cabe puntualizar que existen algunas limitaciones inevitables por la dificultad para encontrar datos para lo que se pretende medir, pues algunos de los indicadores son proxies y otros, por tratarse de registros administrativos, pueden presentar algunos problemas de fiabilidad.

Para operacionalizar la inversión social, y considerando la revisión teórica del concepto que acaba de ser presentada, se atiende a las tres funciones que desempeña: crear, movilizar y preservar el capital humano y las competencias laborales de los individuos (Garritzmán et al., 2017). La creación de capacidades y habilidades para los individuos se corresponde con la subdimensión de políticas de formación y educación, mientras que la movilización de estas capacidades corresponde a la subdimensión de políticas activas de empleo. Ambas pueden englobarse dentro de la dimensión de capacitación e inserción, que recogería la formación del capital humano. La preservación de las capacidades y la facilitación de las transiciones en el ciclo vital puede englobarse dentro de la dimensión de defamiliarización, entendido como el conjunto de políticas que tienden a evitar que las tareas relacionadas con los cuidados recaigan mayoritariamente sobre las mujeres. Ésta, a su vez, se compone de dos subdimensiones, las políticas de conciliación de la vida familiar con la vida laboral y las políticas de cuidado a dependientes.

**CUADRO 1. OPERACIONALIZACIÓN**

Funciones	Dimensiones	Subdimensiones
Creación	Capacitación e inserción	Políticas de Formación
Movilización		Políticas Activas de Empleo
Preservación	Defamiliarización	Políticas de Atención a la Infancia
		Políticas de Cuidado a Dependientes

*Fuente:* Elaboración propia.

Comenzando por la capacitación e inserción, la inversión social prioriza el desarrollo del capital humano como forma de enfrentar el problema de la desigualdad social. El principal objetivo es la adaptación de las competencias laborales a los cambios y continuas evoluciones que, cada vez de forma más rápida, experimentan las economías avanzadas (Gallie, 2002). Así pues, por un lado, se trata de establecer las condiciones generales de educación y capacitación para que los ciudadanos acumulen un stock de conocimientos y habilidades, a través de las diferentes políticas educativas en las distintas etapas de la vida (Dräbing y Nelson, 2017). Por otro lado, se deberán garantizar las oportunidades de formación continua y de adquisición y evolución de las competencias y habilidades de la mano de obra, mediante las llamadas políticas activas de empleo (Bonoli, 2013). Adaptándolo a la realidad española, las políticas de formación corresponderían al sistema educativo en todas sus fases, considerando la enseñanza no universitaria general y la postsecundaria. Mientras tanto, las políticas activas de empleo corresponderían al sistema de formación para el empleo, que sería el conjunto de iniciativas y programas para mejorar la empleabilidad de personas ocupadas y desempleadas.

Las políticas de formación serían todas aquellas destinadas a mejorar el capital humano a través del sistema educativo. En la transición hacia una economía basada en el sector servicios e intensiva en conocimiento la educación superior desempeña un papel fundamental a la hora de mitigar las desigualdades (Busemeyer, 2014). Asimismo, se ha apuntado para la importancia de los sistemas de formación profesional para aumentar las posibilidades de aquellos trabajadores situados en la base de la distribución de habilidades laborales (Estévez-Abe et al., 2001). La regulación viene recogida en las distintas leyes orgánicas de educación universitaria y no universitaria, así como los Reales Decretos que reglamentan la Formación Profesional, estando las competencias de desarrollo normativo y de gestión transferidas a las Comunidades Autónomas. Por tanto, pueden analizarse esta política a partir de indicadores generales como la esperanza de vida en el sistema educativo o la incidencia del fracaso escolar, así como indicadores específicos como las tasas brutas de escolarización en Formación Profesional o la población con estudios superiores.

#### CUADRO 2. POLÍTICAS DE FORMACIÓN

Indicador	Fuente
• Porcentaje de abandono temprano de la educación.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Formación, mercado laboral y abandono educativo-formativo (año 2018).
• Porcentaje de población de 25 a 29 años con estudios superiores.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Indicadores de escolarización y entorno educativo (año 2018).
• Esperanza de vida escolar en el sistema educativo a los seis años.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Indicadores de escolarización y entorno educativo (2018).
• Tasas brutas de escolarización en Formación Profesional.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Enseñanzas no universitarias. Formación profesional (curso 2016-2017).

*Fuente:* Elaboración propia.

Las políticas activas de empleo pueden ser definidas como aquellas encaminadas a mejorar el acceso al empleo, a través de incentivos y facilidades a los demandantes (OCDE, 2019). Según Bonoli (2013), éstas no deben ser confundidas con aquellas prácticas comúnmente extendidas durante el contexto de contratación de los Estados de Bienestar que pretenden desincentivar la permanencia o disminuir las prestaciones de los beneficiarios de los subsidios por desempleo. Concretamente, los objetivos de las políticas activas de empleo serían la capacitación de la mano de obra, ayudando a incrementar su empleabilidad y adaptabilidad a los cambios tecnológicos y organizacionales, así como incrementar las oportunidades de inserción laboral para los desempleados (Del Pino y Ramos, 2013). Están reguladas en la Ley de Empleo (RDL 3/2015) y son ejecutados por las distintas Comunidades Autónomas, financiadas tanto con fondos estatales como con recursos financieros propios, a partir de las disposiciones de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y los Planes Anuales de Política de Empleo. La citada Ley de Empleo reconoce como Políticas Activas tanto las acciones encaminadas a personas desocupadas como empleadas, en consonancia con las

recomendaciones de la Comisión Europea, que reconoce tanto la asistencia en la busca de empleo como la capacitación dentro del puesto de trabajo. Sin embargo, dentro del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, las acciones formativas en el ámbito laboral dirigidas a personas ocupadas son sustentadas principalmente mediante bonificaciones directas a las empresas por parte de la Seguridad Social. Por tanto, a la hora de analizar la gestión autonómica de las políticas activas de empleo es más pertinente centrarse en la formación dirigida a personas desempleadas, que se compondrán fundamentalmente de cursos de formación y programas de empleo y formación desarrollados por Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo (CITA).

**CUADRO 3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**

Indicador	Fuente
• Actividades de educación no formal en los últimos doce meses sobre el total de número de habitantes.	• Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (año 2016).
• Actividades de educación no formal relacionadas con el puesto de trabajo en los últimos doce meses sobre el total de número de habitantes.	• Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (año 2016).
• Participantes que terminaron acción formativa sobre el total de parados en la Encuesta de Población Activa.	• Ministerio de Trabajo. Anuario de Estadísticas: Formación Profesional para el Empleo (año 2017).

*Fuente:* Elaboración propia.

En cuanto a la defamiliarización, la inversión social aspira a replantear la relación entre género, trabajo y bienestar, combinando la emancipación femenina con las garantías para la manutención de una carrera laboral (Esping-Andersen, 2002). Por tanto, el principal objetivo de la defamiliarización, según el enfoque de la inversión social, es la preservación de la mano de obra, garantizando la entrada, pero, sobre todo, la permanencia de la mujer en el mercado de trabajo (Jenson, 2009; Saraceno, 2015). Así, un aspecto central de la inversión social es la conciliación de la vida familiar con la laboral, abandonando la perspectiva de un Estado de Bienestar Social orientado principalmente hacia la preservación del trabajo masculino (Kvist, 2015). Dicha necesidad de conciliación afectaría principalmente a dos situaciones vitales diferentes, la atención a los hijos y a las personas mayores o con discapacidad, cuya responsabilidad recae abrumadoramente sobre las mujeres (Lombardo y León, 2015). Por tanto, la respuesta a cada una de estas situaciones se puede medir por separado, en dos subdimensiones diferentes, considerando qué bienes y servicios ofrecen las Comunidades Autónomas mediante sus políticas de familia y de cuidado a dependientes.

Las políticas de familia serían todas aquellas destinadas a ofrecer servicios para facilitar la crianza, teniendo en cuenta la evolución del modelo familiar hacia aquel en que, o bien los dos cónyuges trabajan o bien se trata de unidades monoparentales (Gauthier, 2002; Boje y Ejrnæs, 2011). Según León y Salido (2015), se pueden distinguir tres tipos básicos: permisos parentales y flexibilización del tiempo de trabajo, transferencias monetarias o desgravaciones fiscales compensatorias y servicios de atención a la infancia. Dado que las transferencias no implican a la oferta de ningún servicio público en especie, serán considerados exclusivamente los permisos laborales y los cuidados a la crianza a través de la escolarización. La regulación estatal de los primeros viene recogida en la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral, en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado Público, desarrollada por las Comunidades Autónomas a través de distintos planes estratégicos de igualdad, la negociación colectiva y los planes de igualdad en las empresas, o la ampliación de las coberturas en la Administración autonómica, entre otros. La regulación estatal de los segundos viene recogida en las sucesivas leyes nacionales de educación, que han compatibilizado la función educativa con la asistencial del sistema escolar (León y Muñoz-Mendoza, 2015), y que las Comunidades han desarrollado a través de políticas como la extensión de la red de educación de 0 a 3 años, la extensión del horario de los centros docentes o la implantación de servicios en ellos, como el comedor.

**CUADRO 4. POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA**

Indicador	Fuente
• Tasa de escolarización 0-3 años.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Indicadores de escolarización y entorno educativo (año 2018).
• Centros públicos que abren más de 40 horas.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Centros y servicios educativos (curso 2016-2017).
• Usuarios de comedor público (infantil, primaria y especial) sobre el total de alumnos.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Centros y servicios educativos (curso 2016-2017).

*Fuente:* Elaboración propia.

Las políticas de cuidado a dependientes son todas aquellas destinadas a ofrecer cuidados de larga duración mediante sistemas formales de atención sociosanitaria, alejándose de los modelos de cuidado domésticos feminizados e informales (Daly y Lewis, 2000; Pfau-Effinger, 2005). Su regulación estatal está establecida en la Ley 39/2006, comúnmente conocida como «de la dependencia», que establece el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, financiado y gestionado de manera conjunta de acuerdo a las competencias establecidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Este sistema de financiación y de gobernanza compartida, junto a las trayectorias previas, tanto sociales como políticas, hacen que pervivan en mayor o menor grado dependiendo de la Comunidad prácticas informales de cuidados a dependientes en el hogar, junto con la externalización y prestación de servicios. Los indicadores empleados para medir el grado de defamiliarización de las políticas de dependencia serán, por tanto, aquellos que reflejen cuanto se aleja cada sistema autonómico del modelo de cuidados informales dentro del hogar. Estos serán el número de personas dependientes pendientes de atención, la cantidad de empleos directos generado por el SAAD en proporción al número de dependientes, el porcentaje de Programas Individuales de Atención de alta intensidad –ayuda a domicilio, centro de día y residencia– sobre el total de servicios ofrecidos, y los servicios entregados atendidos con prestaciones económicas familiares.

**CUADRO 5. POLÍTICAS DE CUIDADO A DEPENDIENTES**

Indicador	Fuente
• Porcentaje de personas dependientes con derecho pendientes de atención.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).
• Número de empleos directos del SAAD por cada 100 dependientes.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).
• Número de atendidos con prestación económica familiar sobre el total de servicios entregados.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).
• Número de PIAs de alta intensidad sobre el total de servicios entregados.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).

*Fuente:* Elaboración propia.

#### 4. RESULTADOS

Como fue señalado en la introducción, el primer paso del análisis aplicado en este artículo es la elaboración de un índice compuesto. Para ello, en primer lugar serán transformados cada uno de los indicadores en una escala normalizada, del 0 al 1, eligiéndose para ello el método min-max (indicador = valor real – menor valor / mayor valor – menor valor). Si bien este método de agregación presenta el inconveniente de ser sensible a los valores extremos, por otra parte es más preciso a la hora de recoger variaciones en el indicador que el método z-score (Freudenberg, 2003).

**TABLA 1. POLÍTICAS DE FORMACIÓN**

	Abandono escolar (%)		Estudios superiores (%)		FP (%)		E. vida en Sistema educativo (años)	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
<b>Andalucía</b>	21,9	0,14	37,5	0,07	24,4	0,33	16,9	0,29
<b>Aragón</b>	15,8	0,49	46,4	0,41	27,9	0,55	17,6	0,39
<b>Asturias</b>	12,6	0,67	53,7	0,69	29,7	0,66	17,5	0,37
<b>Baleares</b>	24,4	0	37,7	0,08	19,2	0	14,7	0
<b>Canarias</b>	20,9	0,2	42,7	0,27	24,8	0,35	16,5	0,24
<b>Cantabria</b>	9,8	0,83	52,5	0,64	31,7	0,79	17,5	0,37
<b>Castilla y León</b>	13,9	0,6	46,1	0,4	30,1	0,69	18,5	0,51
<b>Castilla-La Mancha</b>	20,5	0,23	38,1	0,09	26,3	0,45	16	0,17
<b>Cataluña</b>	17	0,42	51,6	0,61	29,7	0,66	17,7	0,4
<b>C. Valenciana</b>	20,2	0,24	45,5	0,4	33,3	0,89	17,6	0,39
<b>Extremadura</b>	20,9	0,2	35,6	0	26,6	0,47	16,5	0,24
<b>Galicia</b>	14,3	0,58	49,7	0,53	35	1	17,7	0,4
<b>Madrid</b>	14,4	0,57	54,6	0,72	23,4	0,27	19,1	0,59
<b>Murcia</b>	24,1	0,02	39,9	0,16	23,8	0,29	17,3	0,35
<b>Navarra</b>	11,4	0,74	58,2	0,86	21,4	0,14	17	0,31
<b>País Vasco</b>	6,9	1	62	1	35	1	18,5	0,51
<b>La Rioja</b>	17,1	0,42	47,5	0,45	32,1	0,82	22,2	1

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 2.

**TABLA 2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**

	Acción formativa		Educación no formal		Educación no formal relacionada con el trabajo	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
<b>Andalucía</b>	1,22	0	0,51	0,39	45,1	0,35
<b>Aragón</b>	34,2	0,17	0,57	0,61	46	0,43
<b>Asturias</b>	37,3	0,19	0,54	0,36	46,5	0,47
<b>Baleares</b>	98,5	0,51	0,55	0,54	44	0,26
<b>Canarias</b>	50,6	0,26	0,53	0,46	49,2	0,7
<b>Cantabria</b>	104,7	0,55	0,58	0,64	45	0,34
<b>Castilla y León</b>	47,3	0,24	0,55	0,54	40,9	0
<b>Castilla-La Mancha</b>	34,9	0,18	0,52	0,43	45,3	0,37
<b>Cataluña</b>	152,3	0,8	0,62	0,79	46,1	0,44

	Acción formativa		Educación no formal		Educación no formal relacionada con el trabajo	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
<b>C. Valenciana</b>	14,6	0,07	0,53	0,46	42,1	0,1
<b>Extremadura</b>	45,8	0,24	0,4	0	52,8	1
<b>Galicia</b>	10,8	0,05	0,52	0,43	41,8	0,08
<b>Madrid</b>	45,3	0,23	0,66	0,93	44,1	0,27
<b>Murcia</b>	62,9	0,33	0,46	0,21	49,5	0,72
<b>Navarra</b>	161,9	0,85	0,68	1	48,7	0,66
<b>País Vasco</b>	190,3	1	0,51	0,39	45,6	0,39
<b>La Rioja</b>	16,9	0,08	0,58	0,64	44,7	0,32

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 3.

**TABLA 3. POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA**

	Colegios que abren más de 40h. semanales (%)		Guardería		Comedor	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
<b>Andalucía</b>	90,4	1	38,8	0,66	23,8	0,59
<b>Aragón</b>	41,2	0,44	33,6	0,52	27,8	0,7
<b>Asturias</b>	86,8	0,96	20,4	0,18	28,5	0,73
<b>Baleares</b>	55,1	0,6	16,3	0,07	10,6	0,21
<b>Canarias</b>	51,7	0,56	13,5	0	38	1
<b>Cantabria</b>	22,2	0,23	25,9	0,32	18,8	0,45
<b>Castilla y León</b>	59,5	0,65	21	0,19	23,2	0,57
<b>Castilla-La Mancha</b>	37,5	0,4	32,1	0,48	16,5	0,38
<b>Cataluña</b>	1,5	0	36,6	0,6	3,2	0
<b>C. Valenciana</b>	51,7	0,56	29,8	0,42	22,94	0,57
<b>Extremadura</b>	5,8	0,05	29,7	0,42	17,8	0,42
<b>Galicia</b>	82	0,91	42,4	0,75	32,1	0,83
<b>Madrid</b>	61,3	0,67	44,7	0,81	31,8	0,82
<b>Murcia</b>	60,7	0,67	17,8	0,11	8	0,14
<b>Navarra</b>	43,4	0,47	25,1	0,3	31,8	0,82
<b>País Vasco</b>	51,7	0,56	52,1	1	36,1	0,95
<b>La Rioja</b>	76,7	0,85	35,3	0,56	19,1	0,46

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 4.

TABLA 4. POLÍTICAS DE CUIDADO A DEPENDIENTES

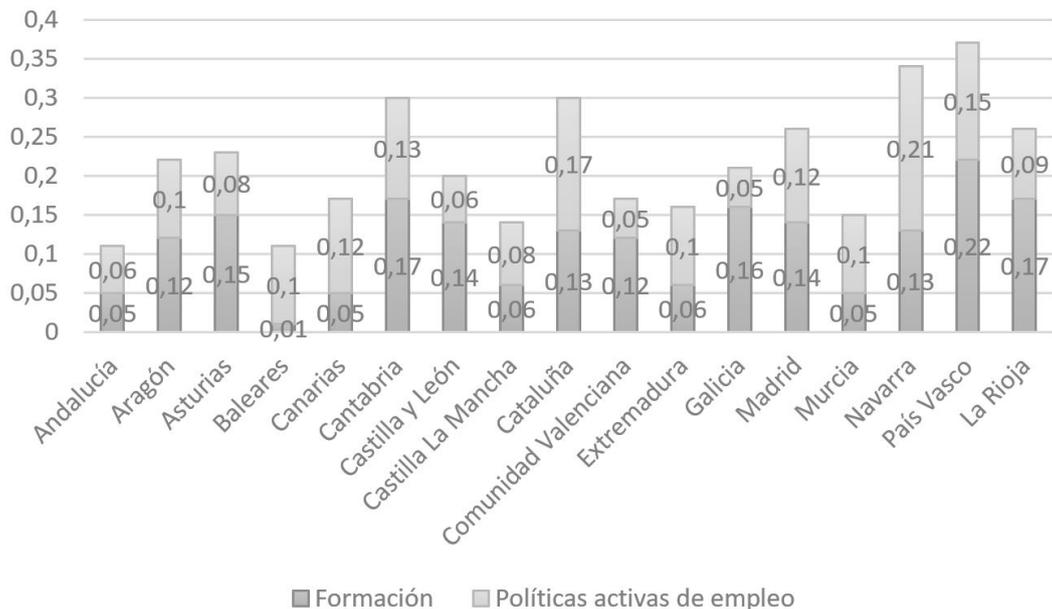
	Limbo (%)		Empleos SAAD		PIAS Alto coste		PECEF	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
Andalucía	26,1	0,21	15,1	0,27	41	0,61	2,9	0,52
Aragón	17,1	0,5	16,8	0,34	27	0,24	1,3	0,15
Asturias	13,8	0,61	18	0,41	34,5	0,44	1,6	0,23
Baleares	14	0,6	9,6	0	18	0	0,6	0
Canarias	29,3	0,11	15,8	0,3	38,2	0,54	1,6	0,23
Cantabria	22,9	0,31	15,6	0,29	42,8	0,66	1,1	0,11
Castilla y León	1,6	1	30,2	1	32,7	0,39	3,5	0,66
Castilla-La Mancha	11	0,7	23,7	0,68	46,2	0,76	3,9	0,75
Cataluña	32,6	0	15,7	0,3	40	0,59	1,4	0,18
C. Valenciana	12,6	0,65	15	0,26	23,9	0,16	0,8	0,05
Extremadura	12,5	0,65	26,6	0,83	23,9	0,21	3,5	0,66
Galicia	11,9	0,67	25,3	0,76	55,5	1	4,1	0,8
Madrid	12,2	0,66	23,6	0,68	43,5	0,68	4,1	0,8
Murcia	11,2	0,69	10,9	0,06	21,4	0,09	0,8	0,05
Navarra	9,7	0,74	12,8	0,16	18,2	0,01	0,7	0,02
País Vasco	17,5	0,5	21,8	0,59	32,3	0,38	1,5	0,2
La Rioja	27,5	0,16	22,8	0,64	50,4	0,86	5	1

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 5.

En segundo lugar, dichos indicadores serán agregados en una medida sinóptica para calcular el grado de desempeño de la inversión social en cada Comunidad Autónoma. Para ello, cada una de las dimensiones («capacitación e inserción», por un lado, y «defamiliarización», por el otro) tendrán un peso igual de 0,5, de forma que el índice final esté en una escala también del 0 al 1. La dimensión «capacitación e inserción» se calculará dando a cada una de las dos subdimensiones («políticas de formación» y «políticas activas de empleo») un peso igual de 0,25. La dimensión defamiliarización se calculará dando a cada una de las dos subdimensiones («políticas de atención a la infancia» y «políticas de cuidado a dependientes») un peso igual de 0,25. Cada uno de los indicadores tendrá un peso igual en cada una de las subdimensiones, de forma que como «políticas activas de empleo» y «políticas de atención a la infancia» tienen tres variables, cada una de ellas tendrá un peso de 0,083. Por su parte, como «políticas de formación» y «políticas de cuidado a dependientes» tienen cuatro variables, cada una de ellas tendrá un peso de 0,063. Todas las variables tendrán valor positivo (más es mejor), excepto «abandono escolar temprano», «porcentaje de personas dependientes con derecho pendientes de atención» y «número de atendidos con prestación económica familiar sobre el total de servicios entregados», que tendrán valor negativo (menos es mejor).

Así, atendiendo a la dimensión «capacitación e inserción», puede observarse un grupo de cuatro Comunidades Autónomas formado por el País Vasco, Navarra, Cataluña y Cantabria; con resultados significativamente superiores al resto, comprendidos entre los valores de 0,3 y 0,4 sobre los 0,5 del total de la escala. A ellas les siguen Madrid y La Rioja, que se sitúan todavía en la mitad superior de la escala. El resto de Comunidades Autónomas obtienen una puntuación total menor de la mitad de la puntuación posible, destacando entre ellas de forma negativa Baleares, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha.

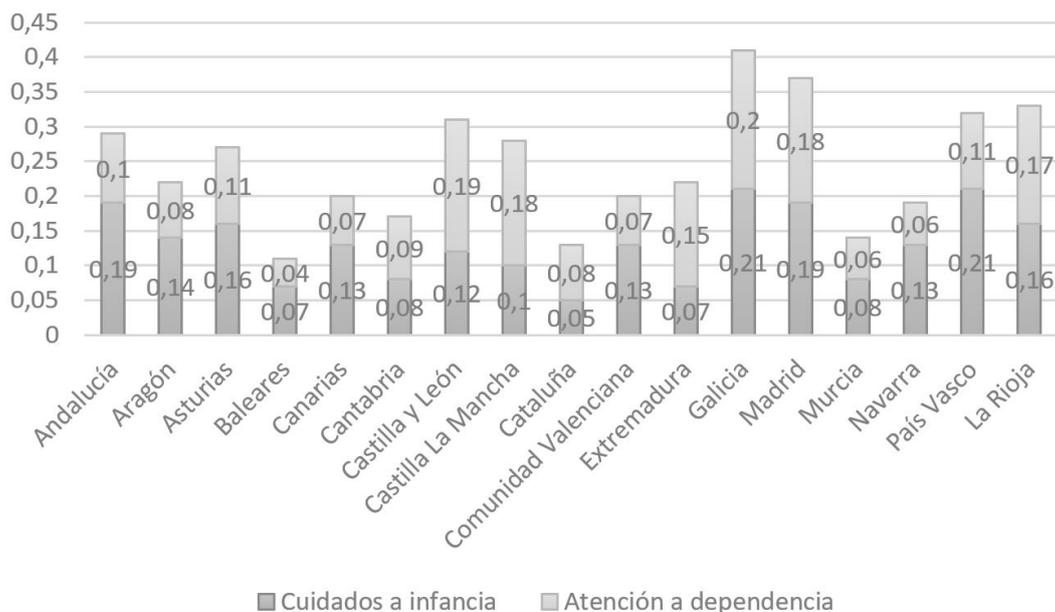
**GRÁFICO 1. RESULTADOS DIMENSIÓN «FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN»**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Por su parte, atendiendo a la dimensión «defamiliarización» puede observarse un grupo de cuatro Comunidades Autónomas formado por Galicia, Madrid, La Rioja, País Vasco y Castilla y León; con resultados superiores al resto, comprendidos entre los valores de 0,4 y 0,3, de un total de 0,5. Entre 0,25 y 0,3, en la mitad superior de la escala, se encuentran también Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón. El resto de las comunidades obtienen una puntuación menor que la mitad de la escala, destacando de forma negativa Baleares, Murcia y Cataluña, que se sitúan por debajo del 0,15.

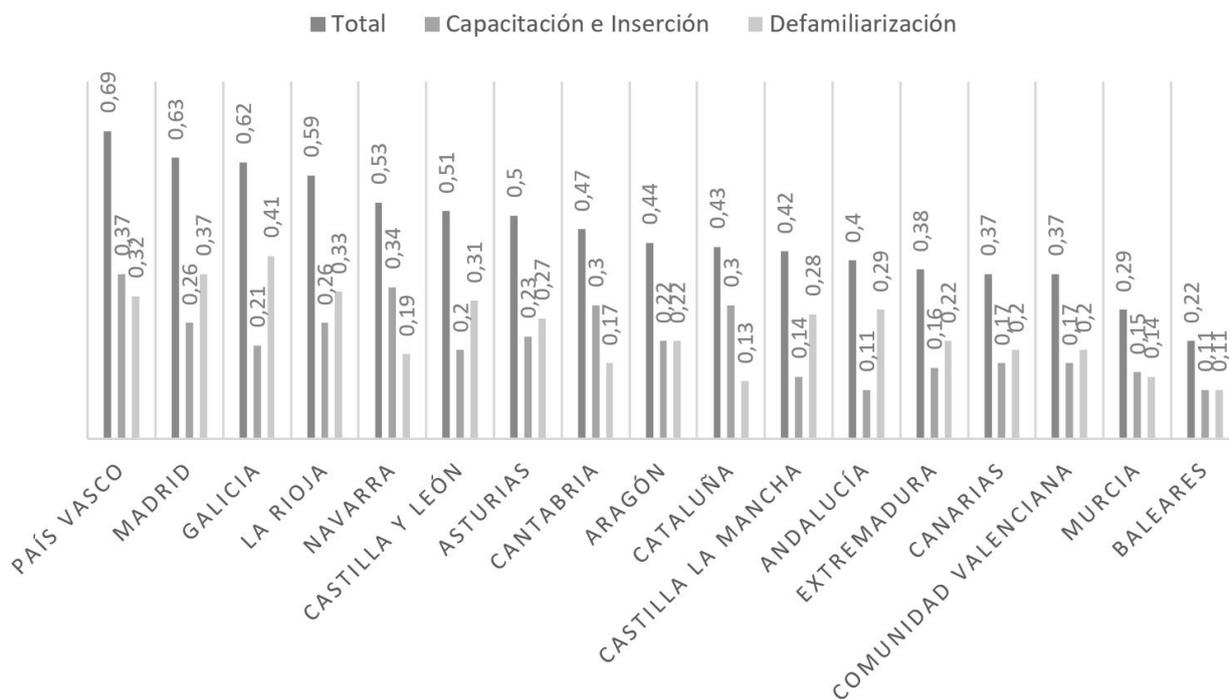
**GRÁFICO 2. RESULTADOS DIMENSIÓN «DEFAMILIARIZACIÓN»**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Sumando las dos dimensiones, «capacitación e inserción» y «defamiliarización», se obtiene el índice agregado total de la inversión social en las Comunidades Autónomas. En primer lugar de la clasificación está el País Vasco, y a continuación Madrid y Galicia, componiendo el grupo de comunidades situadas entre el 0,7 y el 0,6 sobre un total de 1. Perteneciendo también a la mitad superior de la escala, en un rango que va del 0,6 al 0,5 se encuentran La Rioja, Navarra, Castilla y León y Asturias. Por su parte, un total de ocho comunidades (Cantabria, Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura, Canarias y Comunidad Valenciana) se encuentran en la zona media baja de la escala, en valores situados entre el 0,5 y el 0,3. Por último, en el rango que va del 0,3 al extremo inferior de la escala se encuentran Murcia y Baleares.

GRÁFICO 3. RESULTADOS AGREGADOS

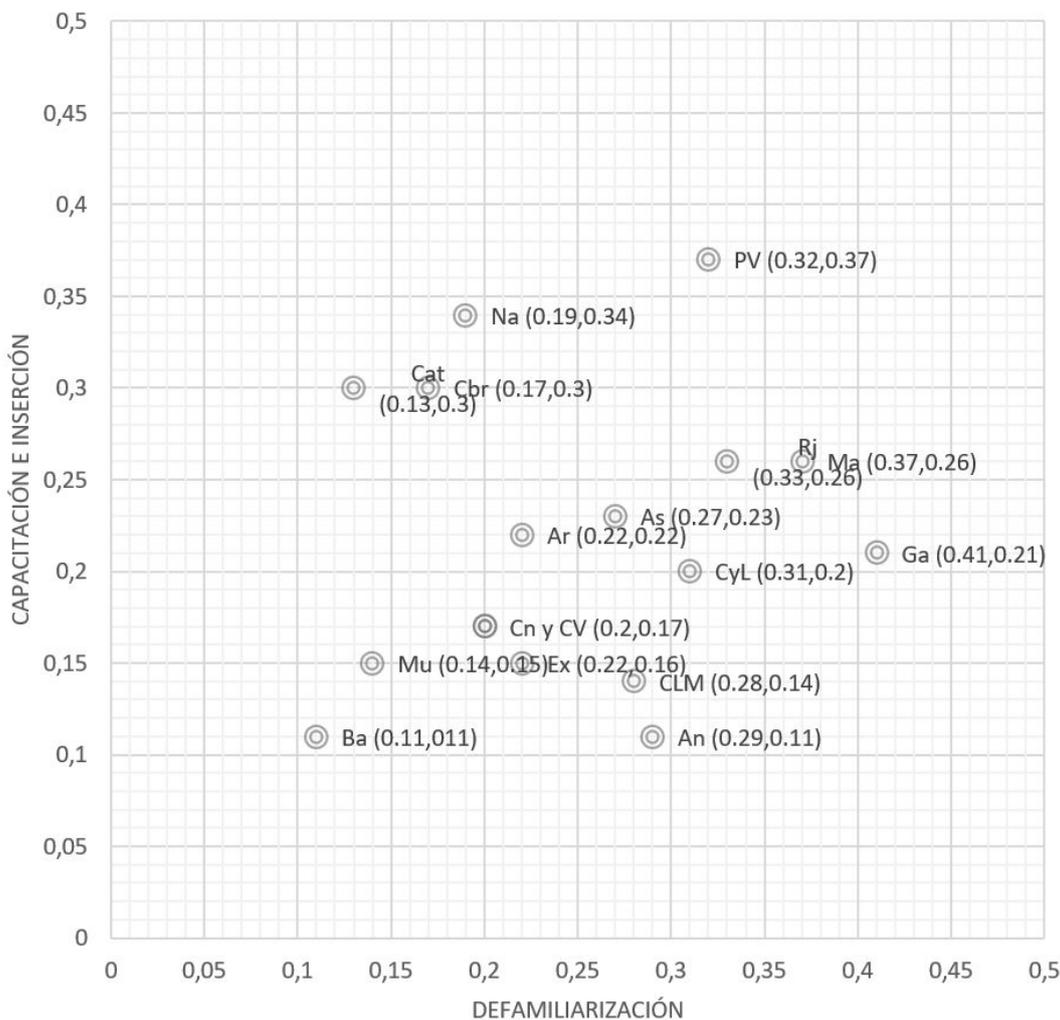


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Esta clasificación también puede visualizarse a través de un gráfico de dispersión, en el que cada uno de los ejes represente una dimensión, y tomando como intermedio el punto 0,25 de cada una de ellas para establecer cuatro cuadrantes. En el cuadrante superior derecho están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad superior de la escala, en ambas dimensiones, siendo País Vasco, Madrid y la Rioja. En el cuadrante superior izquierdo están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad superior de la escala en la dimensión «capacitación y formación» y en la mitad inferior en la dimensión «defamiliarización», tratándose de Navarra, Cantabria y Cataluña. En el cuadrante inferior derecho están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad inferior de la escala en la dimensión «capacitación y formación» y en la mitad superior en la dimensión «defamiliarización», tratándose de Galicia, Castilla y León, Asturias, Castilla-La Mancha y Andalucía. Por último, en el cuadrante inferior izquierdo están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad inferior de la escala en ambas dimensiones, tratándose de Extremadura, Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares.

Una vez realizado el índice compuesto se procederá a la aplicación de técnicas multivariantes. El objetivo es poder visualizar de forma sistemática las diferencias entre Comunidades Autónomas y, sobre todo, clasificar a éstas en grupos homogéneos entre sí y disimilares respecto de los demás. Para ello, en primer lugar, se elegirá un análisis de conglomerados jerárquicos, a partir de un dendrograma, que permite llegar a la conclusión de que existen cuatro grupos diferenciados de Comunidades Autónomas.

GRÁFICO 4. «DEFAMILIARIZACIÓN» (X), «CAPACITACIÓN E INSERCIÓN» (Y)



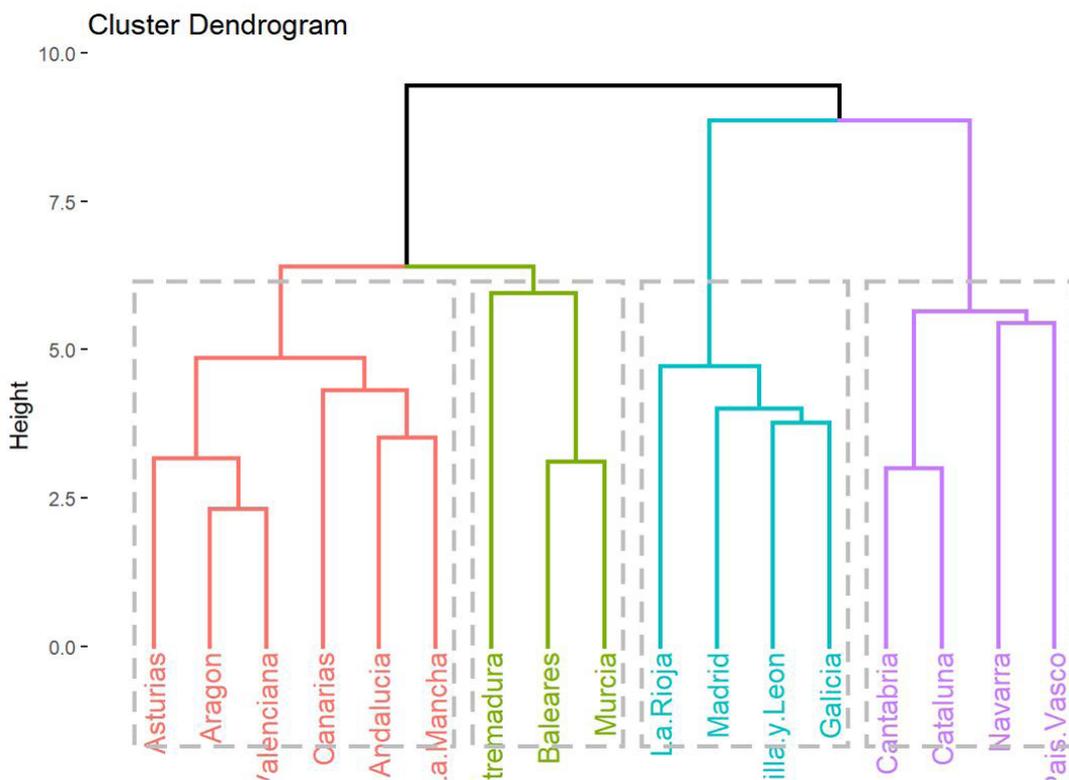
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Al aplicar la técnica de conglomerados jerárquicos no se estableció a priori ningún número determinado de grupos que debían ser formados. Analizando el gráfico de dispersión (gráfico 4) se observó la posibilidad de establecer tres grupos diferentes (grupo 1: País Vasco, Navarra, Cantabria y Cataluña; grupo 2: La Rioja, Madrid, Castilla y León y Galicia; grupo 3: resto de CC.AA). Sin embargo, finalmente fue decidido establecer cuatro grupos, de tal forma que el grupo tercero, que es el que presenta peores datos y además es el más diferente respecto de los dos primeros, se subdivide dando así lugar a dos: el previamente existente y uno nuevo conformado por Extremadura, Baleares y Murcia.

Así pues, en el primero de los grupos encontramos al País Vasco, Navarra, Cantabria y Cataluña, que son precisamente aquellas cuatro Comunidades Autónomas que, en ese orden, mejor desempeño tuvieron en el indicador «Capacitación e Inserción». Cabe mencionar que, dentro de él se puede diferenciar un subgrupo conformado por País Vasco y Navarra, precisamente las Comunidades que tienen un régimen financiero foral. En el segundo de los grupos, que es el más similar respecto del primero, encontramos a La Rioja, Madrid, Castilla y León y Galicia, con peores resultados que el grupo anterior en la dimensión «Capacitación e Inserción», pero que son, junto con el País Vasco, las que tuvieron el mejor desempeño en la dimensión «Defamiliarización». Dentro de este grupo cabría diferenciar a La Rioja y Madrid, con un mejor desempeño en cuanto a «Capacitación e inserción», aunque sin ser tan alto como los del primer grupo, de Galicia y Castilla y León, con valores medio-bajos en dicha dimensión. El tercer y cuarto grupo son más similares entre ellos y más disimilares respecto del grupo primero y segundo, siendo que el tercer grupo está compuesto

por un heterogéneo grupo de seis Comunidades Autónomas –Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, Andalucía y Castilla La Mancha– con bajos niveles de desempeño en la dimensión «Capacitación e Inserción» y niveles de desempeño en la dimensión «Defamiliarización» que oscilan pero que en general son buenos. El cuarto grupo está compuesto por Extremadura, Baleares y Murcia, es decir, Comunidades Autónomas que tienen el peor desempeño en cuanto a «Capacitación e Inserción», así como un también un bajo nivel en «Defamiliarización».

GRÁFICO 5. ANÁLISIS JERÁRQUICO DE CONGLOMERADOS



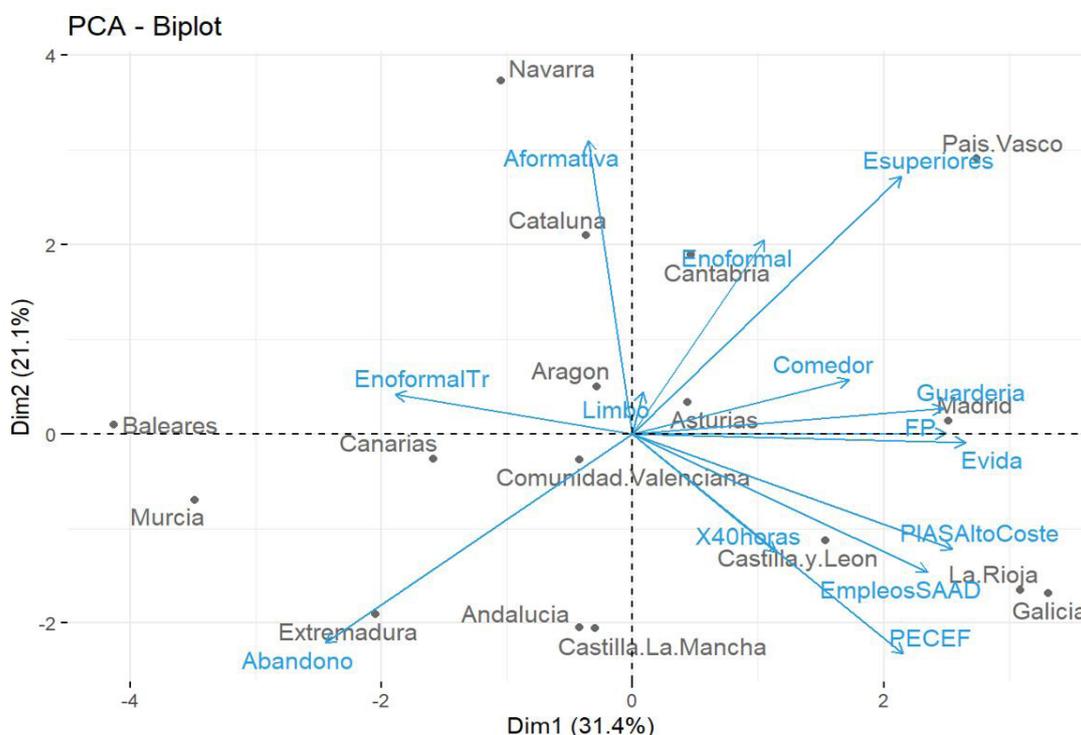
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

A continuación, se aplicará el análisis de componentes principales, que tiene como objetivo reducir el número de variables que se encuentran altamente correlacionadas entre sí, en un número menor de variables transformadas sin ninguna correlación entre ellas. Con ello se pretende reducir la información redundante proporcionada por las variables correlacionadas perdiendo la menor cantidad posible de información sobre la varianza. En nuestro análisis se escogieron dos componentes principales que explican un 52,5 % de la varianza total. Asimismo, utilizando un sistema de visualización del análisis de componentes principales de tipo «biplot», se puede observar al mismo tiempo cómo, por una parte, se agrupan las distintas Comunidades Autónomas en relación a estos dos componentes principales. Por otra parte, muestra el peso que las variables originales, transformadas en vectores, tienen en la conformación de cada uno de los componentes principales. Cuando dos de esos vectores se encuentran cerca, formando un ángulo cerrado, las variables que representan se encuentran positivamente correlacionadas, mientras que cuanto más cercano a 180 grados sea el ángulo que formen, mayor será su correlación negativa.

A partir de este método se puede observar cómo un par de variables, «Proporción de la población con estudios superiores» (Esuperiores) y «Abandono escolar tardío» (Abandono) tienen una alta correlación negativa entre sí y explican gran parte de la variación, y de las diferencias entre comunidades como País Vasco, por una parte, y, por otra, Extremadura, Baleares, Murcia o Andalucía. Existe asimismo, un conjunto de variables entre las que se encuentran la ya mencionada de «Proporción de la población con estudios superiores», junto con «Actividades de educación no formal en los últimos doce meses» (Enoformal) y

«Participantes que terminaron acción formativa sobre el total de parados» (Aformativa), que muestran cómo el clúster compuesto por País Vasco, Navarra, Cantabria y Cataluña destaca por la combinación de un alto desempeño entre su sistema educativo formal y las políticas activas de empleo. Además, un grupo de variables, compuesta por «Número de empleos directos del SAAD por cada 100 dependientes» «Número de atendidos con prestación económica familiar sobre el total de servicios entregados» «Número de PIAs de alta intensidad sobre el total de servicios entregados», las tres de la subdimensión «Políticas de cuidado a dependientes», explican la configuración del clúster formado por La Rioja, Madrid, Castilla y León y Galicia. Por último, las variables «Esperanza de vida escolar en el sistema educativo a los seis años», «Tasas brutas de escolarización en Formación Profesional», de la Dimensión Capacitación Tasa de escolarización 0-3 años, y Usuarios de comedor público (infantil, primaria y especial) sobre el total de alumnos, de la subdimensión «Políticas de atención a la infancia», explican por qué dentro de ese clúster Madrid se puede considerar un caso con una serie de atributos diferenciados.

GRÁFICO 6. ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Por lo tanto, se puede afirmar que existen cuatro grupos de Comunidades Autónomas en función de una mayor o menor implantación del paradigma de la inversión social. Un primer grupo está compuesto por aquellas comunidades con un mejor desempeño en la dimensión «Capacitación e inserción», tanto en su sistema educativo formal como en las políticas activas de empleo. Entre ellas, destaca País Vasco, además de por un desempeño mucho mejor en dicha dimensión, por ser la única de este grupo que tiene también un alto desempeño en la dimensión «Defamiliarización». Un segundo grupo estaría compuesto por aquellas comunidades con un mejor desempeño en la dimensión «Defamiliarización», principalmente en las variables relacionadas con la implantación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Entre ellas, destaca Madrid, por complementar estos servicios con mejores políticas de atención a la infancia, en cuanto a servicios de comedor escolar y guardería, así como por un mejor desempeño en cuanto a «Capacitación e inserción» a través de mejores políticas de Formación Profesional y de una mayor expectativa de vida en el sistema escolar. El tercer y el cuarto grupo se diferencian entre ellos principalmente por su desigual desempeño en la dimensión «Defamiliarización», donde aquellas comunidades con mejores políticas de atención a

la dependencia consiguen mejores resultados agregados que aquellas donde las políticas de cuidado tanto a infancia como a mayores son deficientes. En cualquier caso, una característica común a estos dos grupos son los pésimos resultados en cuanto a «Capacitación e inserción», marcados principalmente por la alta incidencia del abandono escolar temprano.

## 5. CONCLUSIONES

En los últimos tiempos ha venido cobrando una mayor relevancia la relación entre protección social y las transformaciones que en el ámbito económico demandan mayor dinamismo de la mano de obra. Al mismo tiempo, en el ámbito social, el progresivo envejecimiento de la población, junto con las persistentes dificultades para conciliar vida familiar y laboral, exigen una readaptación de los cuidados familiares en el contexto de una mayor feminización del mercado laboral. En estas circunstancias, destacan las propuestas de reforma de los sistemas de protección social, intentando superar aquellas circunscritas exclusivamente a la reducción de sus programas, para adaptarse a las crecientes demandas por capacitar y conservar la fuerza de trabajo. Entre dichas propuestas cabe destacar el paradigma de la inversión social, a través del fomento de aquellas intervenciones que, mayoritariamente en forma de servicios, pretenden capacitar a los individuos, complementando las acciones protectoras de los tradicionales sistemas de seguros sociales.

Considerando que las variaciones en los distintos Estados de Bienestar y, consecuentemente, en la extensión de sus reformas como la implantación del paradigma de la inversión social se dan no sólo entre países sino también a nivel subnacional, este artículo se ha realizado una comparación de este fenómeno a través del Estado Autonómico español. Para ello, en primer lugar, fue elaborado un índice compuesto, formado por un conjunto de catorce variables agrupadas en dos dimensiones: «capacitación y formación» y «defamiliarización». En segundo lugar, se aplicaron técnicas multivariantes, como el análisis de conglomerados y el análisis de componentes principales para identificar grupos relevantes de Comunidades Autónomas y las variables que influyen en su configuración.

De esta forma, fueron identificados cuatro grupos, siendo que el primero de ellos es significativamente diferente de los otros tres, y en él destaca el País Vasco. Las variables decisivas para configurar cada uno de los grupos son todas aquellas relacionadas con la dimensión «formación y capacitación», de forma que las relacionadas con la dimensión «defamiliarización» tuvieron una relevancia menor. Así, puede observarse cómo dentro del primer grupo de grado alto de desarrollo de la inversión social, sólo el País Vasco tiene valores altos también en la dimensión «defamiliarización». Asimismo, Comunidades Autónomas con los mayores valores en los indicadores de la dimensión «defamiliarización», como sería el caso de Madrid o Galicia, forman parte tan sólo del segundo grupo de grado medio de desarrollo de la inversión social. Por último, donde sí que existe una gran homogeneidad es en los casos del grupo de bajo desarrollo de la inversión social, donde pueden observarse comunidades autónomas, principalmente Baleares y Murcia, que tienen un pésimo desempeño prácticamente en todos los indicadores.

Los resultados presentados en esta investigación confirman en primer lugar que existen diferencias regionales significativas en cuanto al desempeño de las políticas sociales en España, en este caso aquellas relacionadas con la creación, movilización y preservación de la mano de obra. Estos resultados guardan relación con la literatura que señala la existencia modelos diferenciados de políticas sociales entre Comunidades Autónomas, en función de los distintos regímenes fiscales autonómicos, de los distintos factores inherentes al desarrollo político de cada una de ellas, y de la insuficiencia de mecanismos de coordinación por parte del Gobierno del Estado. En segundo lugar, muestran que las principales diferencias se dan en las políticas de formación y en las políticas activas de empleo. De esta forma, cabe observar que son aquellas políticas en donde los factores económicos y sociales, más allá de los políticos institucionales, tienen mayor relevancia en sus resultados, las diferencias son más significativas.

Por tanto, como conclusión, se puede afirmar que, dado que existen variación de las agendas y las políticas de inversión social en las distintas Comunidades Autónomas, que configuran significativas diferencias regionales, serían recomendables distintas acciones por parte de los gobiernos nacional y autonómicos. Aun considerando que, juntamente con los factores institucionales, otros factores sociales y económicos pueden influir en los resultados de las diferentes políticas que componen el paradigma de la inversión social, sería importante incidir en los instrumentos de coordinación, promoviendo así un desarrollo nacional más homogéneo. Además, cabría situar la dimensión «formación y capacitación» como prioritaria a la hora de establecer una agenda para su expansión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boje, T. y Ejrnæs, A. (2011). Family Policy and Welfare Regimes. En H. M. Dahl, M. Keränen y A. Kovalainen (eds.), *Europeanization, Care and Gender: Global Complexities* (pp. 77-93). Palgrave Macmillan.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Busemeyer, M. (2014). *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge University Press.
- Busemeyer, M., de la Porte, C., Garrizmann, J. y Pavolini, E. (2018). The Future of the Social Investment State: Politics, Policies and Outcomes. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 801-809. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1402944>
- Daly, M. y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>
- De Deken, J. (2017). Conceptualizing and Measuring Social Investment. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 184-193). Oxford University Press.
- Del Pino, E. y Ramos, J. A. (2013). Políticas de Protección por Desempleo en Perspectiva Comparada: Hacia la Re-Mercantilización y la Activación. En E. Del Pino y M. J. Rubio (eds.), *Los Estados del Bienestar en la Encrucijada: Políticas Sociales en Perspectiva Comparada* (pp. 212-236). Tecnos.
- Dråbing, V. y Nelson, M. (2017). Addressing Human Capital Risk and the Role of Institutional Complementarities. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 128-139). Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? En G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State?* (pp. 1-25). Oxford University Press.
- Estévez-Abe, M., Iversen, T. y Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: a Reinterpretation of the Welfare State. En P. Hall y D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 145-183). Oxford University Press.
- Freudenberg, M. (2003). *Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment* [OECD Science, Technology and Industry Working Papers, n.º 2003/16]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/405566708255>
- Gallego, R., Gomá, R. y Subirats, J. (2005). Spain, from State Welfare to Regional Welfare. En N. McEwen y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare* (pp. 103-126). Routledge.
- Gallego, R. y Vilalta, M. (2016). Descentralización y (Des)Igualdad en el Estado Autonómico: Entre la Autonomía Política y la Financiación Territorial. En R. Gallego (ed.), *Descentralización y Desigualdad en el Estado Autonómico* (pp. 7-34). Tirant lo Blanch.
- Gallie, D. (2002). The Quality of Working Life in Welfare Strategy. En G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State?* (pp. 96-129). Oxford University Press.
- Garrizmann, J., Hausermann, S., Palier, B. y Zollinger, C. (2017). *The World Politics of Social Investment* [Working Paper n.º 64]. Laboratoire Interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP). <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02177824>
- Gauthier, A. (2002). Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence? *Population*, 57(3), 447-474. <https://doi.org/10.2307/3246635>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hemerijck, A. (2017). Social Investment and Its Critics. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 3-40). Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2018). Social Investment as a Policy Paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810-827. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401111>
- Hogan, J. y Howlett, M. (2015). Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change. En J. Hogan y M. Howlett (eds.), *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (pp. 3-18). Palgrave Macmillan.
- Jenson, J. (2009). Lost in translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics*, 16(4), 446-483. <https://doi.org/10.1093/sp/jxp019>
- Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59-84. <https://doi.org/10.1177/1468018109354813>
- Jenson, J. (2017). Developing and Spreading a Social Investment Perspective: The World Bank and OECD Compared. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 207-215). Oxford University Press.
- Kvist, J. (2015). A framework for Social Investment Strategies: Integrating generational, Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy. *Comparative European Politics*, (13), 131-149. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.45>
- León, M. y Muñoz-Mendoza, C. (2015). Servicios de Atención a la Infancia: ¿Política Asistencial o Educativa? En M. León (coord.), *Empleo y Maternidad: Obstáculos y Desafíos a la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar* (pp. 114-131). FUNCAS.

- León, M. y Salido, O. (2015). Políticas de Familia en Perspectiva Comparada. En M. León (coord.), *Empleo y Maternidad: Obstáculos y Desafíos a la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar* (pp. 59-79). FUNCAS.
- León, M. y Pavolini, E. (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. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.948603>
- León, M. y Subirats, J. (2013). Descentralización del Sector Público y Protección Social. *Presupuesto y Gasto Público*, (71), 137-145.
- Lombardo, E. y León, M. (2015). Políticas de Igualdad de Género y Sociales en España: Origen, Desarrollo y Desmantelamiento en un Contexto de Crisis Económica. *Investigaciones Feministas*, (5) [Monográfico: Políticas públicas en tiempos de crisis. Un análisis desde la perspectiva de género], 13-35. [https://doi.org/10.5209/rev\\_INFE.2014.v5.47986](https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47986)
- McEwen, N. y Moreno, L. (2005). Exploring the Territorial Politics of Welfare. En N. McEwen y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare* (pp. 1-40). Routledge.
- Morel, N., Palier, B. y Palme, J. (2012). Beyond the Welfare State as We Knew it? En N. Morel, B. Palier y J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (pp. 1-30). Policy Press.
- OCDE (2019). *Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs*. Disponible en: <https://www.oecd.org/employment/activation.htm>
- Pérez, F., Cucarella, V. y Hernández, L. (2015). *Servicios Públicos, Diferencias Territoriales e Igualdad de Oportunidades*. IVIE y Fundación BBVA. Disponible en: [https://www.ivie.es/es\\_ES/ptproyecto/servicios-publicos-diferencias-territoriales-e-igualdad-de-oportunidades/](https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/servicios-publicos-diferencias-territoriales-e-igualdad-de-oportunidades/)
- Pfau-Effinger, B. (2005). Welfare State policies and the development of care arrangements. *European Societies*, 7(2), 321-347. <https://doi.org/10.1080/14616690500083592>
- Saraceno, C. (2015). A critical look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective. *Social Politics*, 22(2), 257-269. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv008>