

SIMPOSIO UNIJES

Nuevos planteamientos de justicia social en la UE en el marco de la estrategia 2020

Marta Enciso Santocildes y Laura Gómez Urquijo¹

Resumen: Este trabajo parte del análisis de los datos sobre la creciente situación de pobreza y exclusión social en la UE y las consecuencias de los recortes en las políticas sociales. En medio de esta situación, atendemos a cómo entiende actualmente la Unión Europea el concepto de economía social de mercado y al equilibrio o no de los aspectos de estímulo de la competitividad, frente a la justicia social. Para ello nos detenemos especialmente en algunas iniciativas europeas recientes que consideramos especialmente ilustrativas de este enfoque, tales como las referidas a las empresas sociales, a la innovación social, a la responsabilidad social corporativa o la inversión social.

Palabras clave: *justicia social, economía social, mercado, cohesión.*

Fecha de recepción: 31 de enero de 2014.

New approaches to social justice in the EU in the 2020 strategy framework

Abstract: This paper starts from the analysis of the data on the growing poverty and social exclusion in the EU and the consequences of social policies cut backs. Amid this situation, we focus on how the European Union currently

Considérations nouvelles sur la justice sociale à l'UE dans le cadre de la stratégie 2020

Résumé: Ce travail commence à partir de l'analyse des données sur la pauvreté et l'exclusion sociale croissante dans l'UE et les conséquences des découpages dans les politiques sociales. Au milieu de cette situation,

¹ Facultad de Derecho, Universidad de Deusto, Bilbao

understands the concept of social market economy and the balance, or its lack, between the competitiveness stimulus and social justice. With this aim, the recently launched initiatives that illustrate this approach will be considered, like those related to social business, social innovation, corporate social responsibility or social investment.

Key words: *social justice, social economy, market, cohesion.*

nous regardons comment l'Union Européenne considère actuellement le concept d'économie sociale de marché et de l'équilibre des aspects de relance de la compétitivité en face de la justice sociale. A cet but, nous rapportons aux quelques initiatives européennes récents, en particulier ces qui considérons notamment illustratif de cette approche, tels que ceux liés aux entreprises sociales, l'activité sociale, l'innovation sociale, la responsabilité sociale des entreprises et l'investissement social.

Mots Clés: *justice sociale, économie sociale, marché, cohésion.*

I. La Estrategia 2020: ¿una estrategia fallida para el incremento de la justicia social?

El establecimiento de una economía social de mercado, que aspire al pleno empleo y al progreso social con un alto nivel de protección forma parte de la esencia misma del modelo económico de la Unión Europea. La instauración de este sistema, tal y como se recoge en el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE, tiene un importante reto en la diversidad de las distintas políticas nacionales, que permite distintos grados de protección social² Por otro lado, esa diversidad se acentúa en el modo en que los Estados afrontan sus ajustes para cumplir con la exigencia de disciplina fiscal. Todo ello afecta a la promoción de la cohesión económica, social y territorial y la lucha contra la exclusión social.

La coordinación entre Estados en el logro de objetivos sociales, que ya venía siendo estimulada por el Método de Coordinación Abierta, encuentra un impulso esencial en la definición de la Estrategia 2020³. Esta tiene la gran virtualidad de introducir y cuantificar objetivos sociales dentro de su planteamiento para el crecimiento económico. Entre las muchas cuestiones incluidas en esta Estrategia destacamos

² *Revista de Fomento Social* (2012).

³ COMISIÓN EUROPEA (2010).

por su conexión con la justicia social su visión del crecimiento y su objetivo para la pobreza. En el primer aspecto la Estrategia sienta las bases de un nuevo crecimiento que sea inteligente, sostenible e integrador, considerando estos como las tres prioridades nucleares para la Unión Europea en los siguientes años:

1. Crecimiento inteligente, definido como el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
2. Crecimiento sostenible, basado en la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva
3. Crecimiento integrador, fomentando una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Estas prioridades se desarrollan a su vez en siete iniciativas emblemáticas, tal y como quedan reflejadas en el cuadro 1.

CUADRO 1. Prioridades nucleares e iniciativas emblemáticas en la Estrategia Europa 2020

Prioridades nucleares	Iniciativas emblemáticas
Crecimiento inteligente	Unión por la innovación.
	Juventud en movimiento.
	Una agenda digital para Europa.
Crecimiento sostenible	Una Europa que utilice eficazmente los recursos.
	Una política industrial para la era de la mundialización.
Crecimiento integrador	Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos.
	Plataforma europea contra la pobreza.

Fuente: Elaborado por las autoras con datos de Comisión Europea (2010).

Algunas de estas iniciativas emblemáticas y parte de sus desarrollos ulteriores serán objeto de análisis posteriormente, en atención a su marcado carácter social y de consecución de la justicia social.

Asimismo, la Estrategia fija cinco objetivos principales, como elementos de medición de la consecución de las prioridades nucleares fijadas para la Unión Europea, de

los que al menos tres, claramente hacen referencia a cohesión e integración social (empleo, educación y reducción de la pobreza):

1. El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
2. El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
3. Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
4. El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
5. El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Precisamente, sobre este último objetivo, se determina utilizar tres indicadores de exclusión social ya existentes y empleados por la Comisión: índice de población en riesgo de pobreza, personas viviendo en hogares sin empleo y personas en privación material severa. Siguiendo el Método de Coordinación Abierta, los Estados son libres para elegir el indicador que se adecue mejor a su objetivo nacional y fijarán, en diálogo con la Comisión, el modo en que contribuirán a alcanzar el objetivo global.

A pesar de la concreción de los objetivos de la Estrategia, los datos de los años siguientes muestran un claro incumplimiento de las metas fijadas. La evolución de la situación social en la Unión Europea evidencia el impacto del descenso general del gasto público total de los gobiernos europeos, tras una primera fase en la que los Estados de Bienestar europeos han servido como red para paliar los efectos de la crisis sobre la población⁴. El reciente estudio de la Comisión sobre las claves de la situación social actual⁵ pone de manifiesto cómo la crisis ha elevado el riesgo de exclusión del mercado de trabajo a largo plazo y, de manera importante, el número de personas dependientes de los subsidios de desempleo y de los servicios sociales.

⁴ EUROPEAN COMMISSION (2012), 78. EUROSTAT (2012). EUROSTAT (2013).

⁵ EUROPEAN COMMISSION (2013).

CUADRO 2. Aproximación al porcentaje potencial de población en riesgo de exclusión financiera. Diversos indicadores

Indicador	% De la población de la UE
Hogares sin trabajo	7,6 %
Privación material severa	8,7%
En riesgo de pobreza	16,8%
AROPE (En riesgo de pobreza o exclusión social)	24%

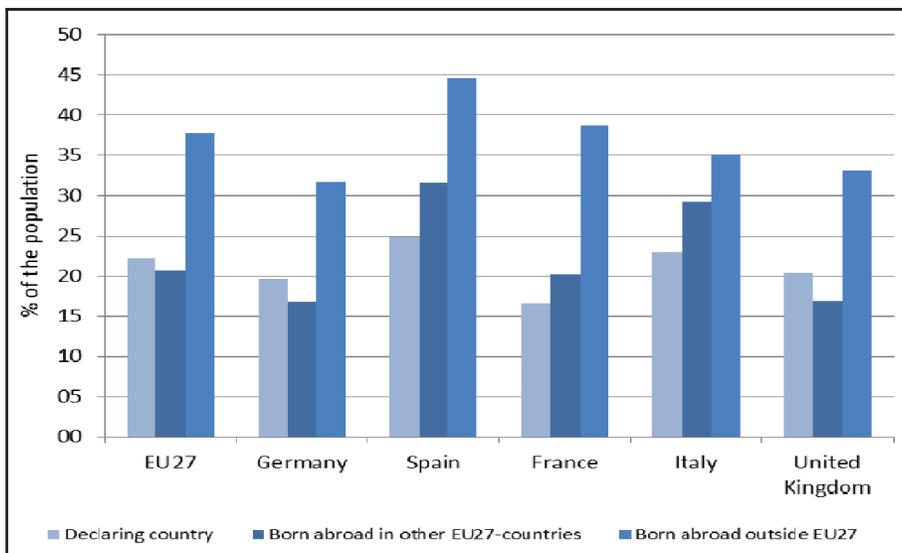
Fuente: Elaborado por las autoras con datos de Eurostat, EU-SILC 2011, y de European Commission (2013).

Al mismo tiempo, la Comisión pone de relieve cómo los indicadores sociales y de empleo muestran una divergencia creciente entre los Estados Miembros. Algunos países del sur y la periferia de la Unión Europea han vivido una rápida subida de sus tasas de desempleo de manera simultánea a severas contracciones de su PIB, mientras que el comportamiento de ambos indicadores en algunos países del norte ha sido mucho más favorable, combinando niveles más elevados de competitividad con un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo y sistemas de protección social más sólidos y estables. Tras un periodo de importante convergencia, el diferencial en la tasa de desempleo entre el norte y el sur-periferia de la eurozona alcanzó 7,7%.

Desde el estallido de la crisis el mercado de trabajo ha estado caracterizado por la congelación o bajada de los salarios. Esta caída se concentra especialmente en aquellos Estados Miembros que teniendo ya un elevado desempleo y altos déficits públicos, hacen esfuerzos por ganar competitividad en el sector privado y reducir los gastos del sector público. En 2011, esto llevó a una diferencia de crecimiento de los salarios que va desde un incremento del 3% en países como Alemania, Bélgica o Finlandia a una caída de similar intensidad en Grecia. Al mismo tiempo, el deterioro de las condiciones del mercado laboral ha afectado en primer lugar y con más fuerza a los trabajadores con los niveles de ingresos más bajos. El índice de "stress financiero" (porcentaje de personas que declaran que han tenido que recurrir a sus ahorros o al préstamo para responder a los gastos corrientes) muestra una tendencia de claro deterioro en la situación financiera de los hogares europeos. En algunos países (entre ellos España, Portugal, Grecia o Italia) el impacto se notó especialmente en los hogares más pobres.

A medida que la crisis avanza y el sistema de protección social se va debilitando, se va incrementando el número de personas con rentas más bajas en un grupo de países. La crisis no afecta a toda la población de igual modo y acentúa la polarización social, afectando más por género a las mujeres y por grupos de población a los inmigrantes.

GRÁFICO I. Población de más de 18 años en riesgo de pobreza y exclusión social según el país de nacimiento, 2011

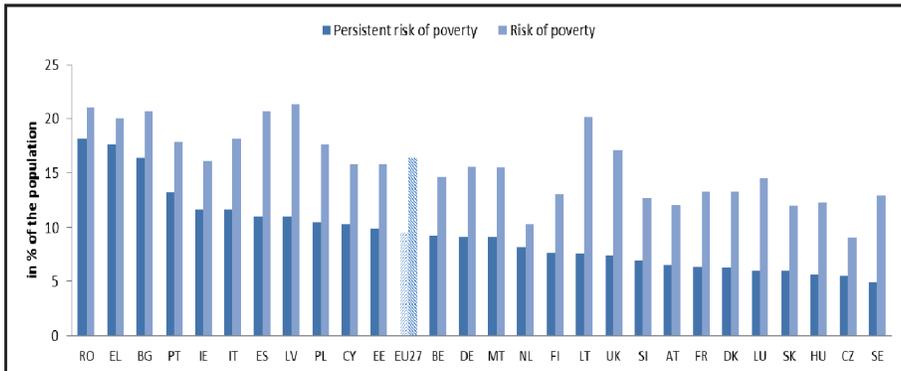


Fuente: European Commission (2013).

El riesgo de pobreza o exclusión social es mucho mayor entre los inmigrantes que en el conjunto de la población de la UE. En el año 2011, este riesgo llega a un 37,8% de los adultos, en comparación con el 20% para aquellos nacidos en el país. La tasa de abandono escolar de los jóvenes nacidos fuera de la UE dobla a la de los nativos.

A partir de 2010 se acrecienta, además, la persistencia en el riesgo de pobreza: personas que han estado en riesgo de pobreza en, al menos, 3 de los 4 últimos años. Este indicador muestra cifras elevadas, del 10% o más, en Italia, Grecia, Portugal, Irlanda, Polonia, Bulgaria y Rumanía.

GRÁFICO 2. Persistencia del riesgo de pobreza comparado al riesgo de pobreza

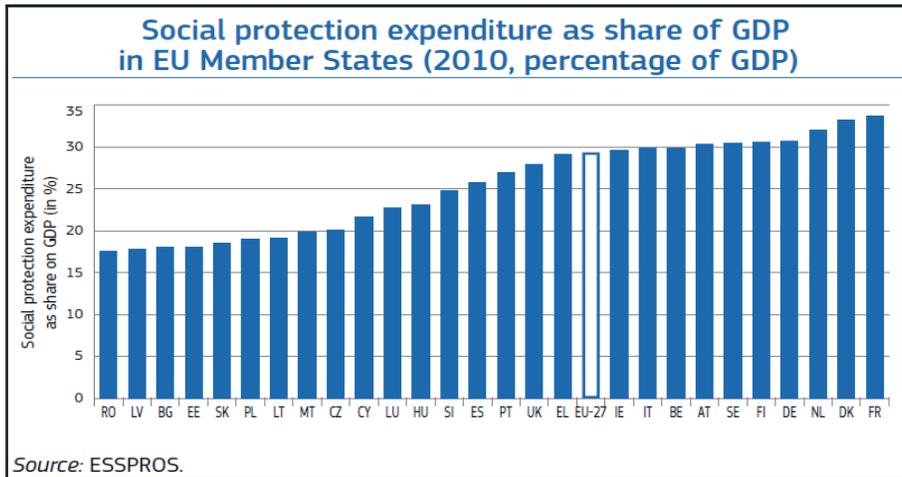


Fuente: Eurostat, EU SILC, ilc_li21.

La crisis está mostrando que tiene efectos en la salud, (por falta de acceso a medicinas y cuidados sanitarios y mal acceso a la vivienda) y en la educación, dimensiones importantes de la exclusión social. La Comisión considera que es difícil valorar el impacto de la crisis en estos aspectos pero que es probable que tenga consecuencias a largo plazo sobre la formación del capital humano. La Comisión entiende que esto es un desafío para los Estados ya que requiere más acciones específicas para evitar un mayor deterioro de la situación y atacar las raíces más profundas de la pobreza. Ante esta situación ¿Cuál es el papel de los gobiernos y de su gasto social?

Tal y como se ha mencionado, la diversidad en ese gasto social forma parte de la esencia misma del modelo de la UE, que permite distintas políticas e intensidades, tal y como refleja el siguiente gráfico.

GRÁFICO 3. Gasto en protección social: Porcentaje del PIB de los Estados Miembros (2010)

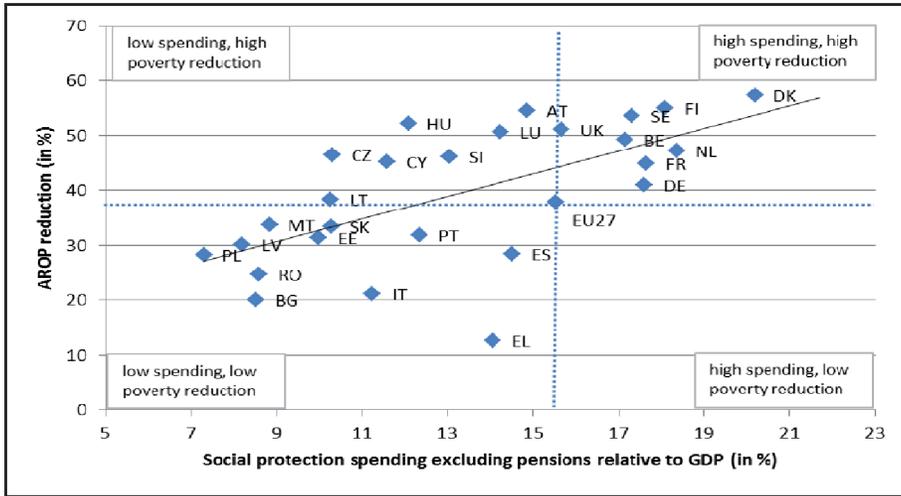


Fuente: European Commission (2013).

Esta diferencia no implica que sólo los países que tienen un determinado nivel de gasto puedan atajar la situación de exclusión social. Tal y como señala la Comisión⁶, el diseño del sistema impositivo es clave para determinar cómo y en qué medida afecta a la desigualdad y redistribución de rentas hacia los grupos más desfavorecidos. Dos aspectos esenciales son la progresividad de los impuestos y la condicionalidad de los beneficios (que pueden crear desincentivos si no están bien diseñados). La eficiencia y efectividad del gasto en política social dependerán, en gran medida, del diseño de las políticas sociales y de los beneficios sociales derivados. De ahí que, tal y como se muestra en el siguiente gráfico, similares niveles de gasto en protección social en diferentes Estados pueden llevar a resultados diferentes.

⁶ EUROPEAN COMMISSION (2013) 63 –65.

GRÁFICO 4. Relación entre gasto en protección social y gasto (excluyendo pensiones) en relación con el PIB y la reducción relativa en el porcentaje de población (entre 0–64 años) en riesgo de pobreza (2010)



Fuente: European Commission (2013).

2. Alternativas de la UE ante la insuficiencia de la respuesta de los sistemas de protección social

El procedimiento llamado “Semestre Europeo”, en marcha desde 2011, implica una “sincronización” de los presupuestos nacionales para el seguimiento de los objetivos 2020. El procedimiento del Semestre Europeo comienza con la publicación por parte de la Comisión de su Estudio Prospectivo Anual en el que se recogen las prioridades que van a ser objeto de seguimiento. Entre ellas aparecen reiteradamente la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, incluyendo la promoción de la cohesión económica, social y territorial y la lucha contra la exclusión social y la discriminación como objetivos fundamentales de la Unión Europea⁷. Todo ello se concreta en los Programas Nacionales de Reforma,

⁷ COMISIÓN EUROPEA (2011), COMISIÓN EUROPEA (2012b)

los Programas de convergencia, las Recomendaciones específicas por país y en la supervisión del cumplimiento por país de los indicadores que miden los objetivos 2020.

No hay que olvidar que, a pesar de la inclusión de los objetivos sociales, este procedimiento se inscribe dentro de todo un engranaje de gobernanza económica común vertebrado por la disciplina fiscal. La opción por la austeridad, tomada como reacción a la crisis de la deuda, está presente en las orientaciones de política económica, en las recomendaciones del Consejo y la Comisión y en los planes de ajuste que se extienden por la Unión Europea, cortando las posibilidades de reacción con políticas de estímulos que sostengan los sistemas sociales. El control del déficit queda reafirmado como pilar de la nueva gobernanza económica. El refuerzo de la coordinación de las políticas económicas de los Estado Miembros, de su vigilancia y supervisión de su ejecución, quedan definidos en los conocidos como "Six pack"⁸ y "Two pack"⁹. Las posibilidades de actuación de los Estados Miembros quedan, si cabe, más limitadas al instaurarse un procedimiento por déficit excesivo más estricto, extensivo al límite de deuda, con sanciones progresivas y con un sistema de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos y de competitividad.

La disciplina fiscal se blindó al ser incluida en las Constituciones de los Estados Miembros, siguiendo lo establecido en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG). Su artículo 3 exige a los Estados firmantes que tengan equilibrio presupuestario o superávit. En consecuencia, los Estados que quieran

⁸ Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure; Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

⁹ Proposal for a Regulation on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area – COM(2011)819 final. Proposal for a Regulation on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area – COM(2011)821 final

recibir apoyo financiero del Mecanismo Europeo de Estabilidad no pueden escapar a esta obligación.

El Tratado conecta la gobernanza económica con la Estrategia 2020 al establecer en su artículo 1 cómo apoyará el logro de los objetivos de la UE para el crecimiento sostenible, el empleo, la competitividad y la cohesión social. Sin embargo, su exigencia de disciplina fiscal afecta de hecho a los gastos sociales. Así y todo, la Unión Europea es consciente de la necesidad de llevar a cabo otras iniciativas que impulsen objetivos de cohesión social y que planteamos como un posible contrapeso a la insistencia en la disciplina fiscal. De todas las iniciativas aprobadas se han seleccionado aquellas que consideramos especialmente significativas.

La primera de ellas cronológicamente es la iniciativa emblemática Unión por la innovación¹⁰. En esta iniciativa la Comisión recuerda que los retos a los que se enfrenta Europa: la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo deben basarse en la innovación. Esta se considera un elemento clave de las políticas de la UE y, de hecho, se trata de uno de los cinco indicadores seleccionados para la Estrategia Europa 2020. La Comisión entiende el concepto de innovación desde un punto de vista amplio, ya que incluye tanto la innovación orientada a la investigación como la innovación en modelos empresariales, diseño, o para la creación de marcas y servicios que ofrecen un valor añadido a los usuarios.

Otro enfoque novedoso en relación con la innovación es la consideración de que constituye un proceso donde los diferentes agentes económicos pueden participar, y no solo las grandes empresas, que suele ser la visión más tradicional. Específicamente cita a las pequeñas y medianas empresas, a las entidades de economía social, e incluso al sector público, que en la mayor parte de las ocasiones es percibido como un facilitador y un financiador. Precisamente en este sentido la iniciativa también recoge como una de las líneas de trabajo la necesidad de resolver unas condiciones marco desfavorables, relativas a financiación así como marcos legales ineficaces o limitaciones a las operaciones y la colaboración transfronteriza.

Lo que llama poderosamente la atención y se valora muy positivamente, es la consideración de los propios ciudadanos, a través de lo que denomina «innovación social». Considera que a través de esta se pueden producir cambios de comportamiento que conduzcan a resolver los principales retos de la sociedad, pudiéndose tomar como ejemplo la ingeniosidad demostrada por parte de las organizaciones caritativas, las asociaciones y los emprendedores sociales. Se

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA (2010 b).

pretende así cubrir de una manera nueva las necesidades sociales que no están adecuadamente cubiertas por el mercado o el sector público. Se trata sin lugar a dudas de un camino esperanzador, y en sí mismo innovador.

En segundo lugar, podemos citar la Plataforma contra la pobreza y la exclusión social¹¹, que en la propia Estrategia 2020 aparece como una de las iniciativas emblemáticas que promoverán un crecimiento integrador y se enlaza con el objetivo principal de reducir el riesgo de pobreza en 20 millones de personas. Las cifras que aportaba el texto, referidas al año 2008, eran ya consideradas inaceptables por la Comisión Europea, y la crisis como se ha demostrado antes, sólo lo ha agravado, incrementando las situaciones de vulnerabilidad.

La Comisión percibe que se trata de una lucha donde se hace necesario emprender acciones en el conjunto de las políticas, incidiendo en profundidad sobre las causas y el origen, y no sólo en las también necesarias medidas paliativas. Así, considera fundamentales las acciones por el empleo, un sistema de pensiones sostenible, la posibilidad de acceso a los servicios públicos esenciales, al sistema educativo o a una vivienda digna. Asimismo, todas las políticas anti discriminación en relación con género, discapacidad o razones étnicas, por citar alguna, redundarán en una mejora. De la misma manera, considera que se debe mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros, informando estos anualmente de sus estrategias generales en sus Programas Nacionales de Reforma, con mención especial a los objetivos sociales.

Preocupa sobremanera a la Unión Europea la evidente necesidad de fondos para la consecución de estos objetivos, con lo que ha iniciado una tarea importante, por un lado, de creación de nuevos fondos e instrumentos de financiación, y por otro, de reorganización más eficiente de los fondos europeos que de hecho ya existían, como el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo para los Refugiados; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) o el Programa Progress por mencionar algunos de ellos. Esta idea, se desarrollará en otra iniciativa sobre inversión social sobre la que hablaremos mas adelante.

Esta plataforma introduce dos ámbitos de actuación importantes. En primer lugar considera fundamental trabajar en asociación, ampliando y mejorando la participación de las partes interesadas, a saber, las ONGs y personas en situación de pobreza en particular y los interlocutores sociales en general. Dentro de estos

¹¹ COMISIÓN EUROPEA (2010c).

potenciales interlocutores, la Comisión reconoce el potencial de la Economía Social, reforzando el marco jurídico y administrativo, el papel del voluntariado, las fundaciones, las empresas sociales y la responsabilidad social de las empresas. En segundo lugar, la Comisión considera la innovación social como un mecanismo adecuado para promover la experimentación social: proyectos a pequeña escala diseñados para poner a prueba políticas innovadoras (o reformas) antes de adoptarlas de forma más amplia.

En esta iniciativa se observan ya interesantes interrelaciones con la innovación y la innovación social, las empresas sociales y la responsabilidad social, que se desarrollan posteriormente a través de sendas iniciativas.

La tercera de las iniciativas que podemos mencionar, de claro carácter social, es la Estrategia 2011–2014 sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE)¹². Con motivo de la publicación del libro verde sobre Responsabilidad Social¹³, la Comisión ya definió la RSE como «la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores». Continúa considerando que abordar la responsabilidad social de las empresas redundará en interés de la empresa y en interés de la sociedad en su conjunto y que, sin lugar a dudas, ayudará a la consecución de los objetivos establecidos por la Estrategia 2020, especialmente en cuestiones relativas a empleo, así como a reducir los efectos negativos producidos por la crisis. Por otro lado, la Comisión considera que la crisis y sus consecuencias sociales han dañado la confianza de los consumidores en las empresas y se ha focalizado la opinión pública en el comportamiento social y ético de estas últimas.

La Comisión establece un programa de acción para el periodo 2011–14 que contiene, por un lado, compromisos de la propia Comisión así como sugerencias para las empresas, los Estados miembros y otros grupos de partes interesadas. Se trata de un conjunto de acciones concretas distribuidas en ocho ejes de actuación relativas a la visibilidad y difusión de buenas prácticas en RSE, mejoras en los procesos de autorregulación y corregulación, aceptación de las llamadas cláusulas sociales en la contratación pública o incidencia en la educación y formación en materia de responsabilidad social, por citar algunas.

¹² COMISIÓN EUROPEA (2011b).

¹³ COMISIÓN EUROPEA (2001).

Desde un punto de vista global, e incidiendo en cuestiones relativas a justicia social, podemos destacar la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos con el fin de impulsar los derechos humanos y las normas laborales básicas entre las empresas europeas. Ciertas prácticas preocupan especialmente a la UE tales como el trabajo infantil, el trabajo llamado esclavo o semi esclavo, la trata de seres humanos, la igualdad de género, la no discriminación, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Estas propuestas y sus desarrollos serán evaluados en 2014, lo que permitirá conocer cómo ha mejorado la UE en este aspecto.

En cuarto lugar, se puede citar la Iniciativa a favor del emprendimiento social *Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales*¹⁴. Este tipo de entidades viene definido en la iniciativa como empresas que funcionan en el mercado, prestando a la sociedad bienes y servicios de manera empresarial, que se caracterizan por tres elementos esenciales.

En primer lugar, el objetivo social de interés común es la razón de ser de la acción empresarial, ya que estas entidades pretenden tener una incidencia social proporcionando bienes o servicios de manera socialmente innovadora. Estos objetivos sociales deben estar contenidos en los Estatutos sociales y deben ser medibles.

Segundo, los beneficios se reinvierten preferiblemente en la realización de este objeto social para que la entidad se afiance y pueda expandirse. Es decir, no se excluyen las entidades con ánimo de lucro, sino que el beneficio se gestiona y reparte de manera diferente. Asimismo, se acepta que pueda haber un reparto de beneficios entre inversores y accionistas o partícipes, si bien de manera limitada, principio este muy aquilatado en el ámbito de las cooperativas.

Por último, esta misión social tiene también un reflejo en el modo de organización y el régimen de propiedad de estas entidades. Se deben desarrollar modelos de gestión empresarial innovadores, transparentes, participativos y sobre los que puedan rendirse cuentas (*accountable*). Dichos modelos deben estar fundamentados en principios tales como responsabilidad, transparencia, democracia, participación y orientación a la justicia social como propios de estas entidades. En cuanto a lo que quiere significar la Comisión sobre justicia social, indica a modo de ejemplo no exhaustivo una estructura salarial reducida¹⁵.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA (2011c).

¹⁵ Un análisis exhaustivo del concepto de empresas sociales y su diferenciación respecto del término Economía Social puede verse en M. ENCISO *et al.* (2012).

En esta iniciativa se recogen unas líneas de trabajo para la consecución del ecosistema que permita el desarrollo que empresas sociales, que en los siguientes años se ha profundizado con medidas de diverso tipo (legal, visibilidad y financiero).

La última de las actuaciones en el orden social que vamos a citar llevada a cabo por la UE es el conocido como *el paquete de inversión social*¹⁶ que vio la luz en febrero de 2013, donde la crisis y sus profundos efectos negativos ya descritos tiene un recorrido de casi cinco años. Este contexto temporal sirve para entender la profundidad y *radicalidad* de muchos de sus postulados, que compartimos plenamente, y acercan a la Unión Europea a postulados relacionados con la justicia social.

La Comisión nos recuerda que los sistemas de bienestar cumplen tres funciones: la inversión social, la protección social y la estabilización de la economía. En lo que se refiere a inversión social, entiende que su objetivo es el fortalecimiento de las capacidades presentes y futuras de las personas, con un carácter duradero y cómo de manera muy gráfica se recoge: “En particular, la inversión social ayuda a “preparar” a las personas a enfrentarse a los riesgos de la vida, más que simplemente a “reparar” sus consecuencias”¹⁷, a invertir el capital humano con un enfoque multidimensional y a lo largo de la vida.

La Comisión reconoce la evidente limitación de fondos y el incremento exponencial de las necesidades, que ya hemos argumentado, si bien entiende por un lado, la posibilidad de aumentar la eficacia y eficiencia en la gestión y aplicación de los recursos existentes y la búsqueda de nuevas herramientas como microfinanciación o los bonos de inversión social. Por otro, destaca la labor de otros agentes sociales muchas veces no reconocidos ni suficientemente valorados. A este respecto menciona a la familia, a la ciudadanía, a las entidades sin ánimo de lucro y a las empresas sociales. Pero tampoco deja exentas a las empresas privadas con ánimo de lucro, sino que les invita a potenciar sus inversiones sociales, superando incluso el actual marco de la responsabilidad social.

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA (2013).

¹⁷ *Ibidem*, p. 3.

4. Conclusión

A pesar de que los objetivos sociales fijados en la Estrategia 2020 no llegan a cumplirse, consideramos que su establecimiento – tanto por su cuantificación como por determinar un horizonte temporal– marca un hito en la coordinación de política social a nivel europeo y constituye un cambio de enfoque de suma importancia. Asimismo, dentro de la nueva gobernanza económica europea destacamos el papel del Semestre Europeo como mecanismo concreto que supervisa el cumplimiento de dichos objetivos. Precisamente su existencia otorga credibilidad al compromiso de la UE respecto de estos objetivos sociales, y ofrece un método adecuado de supervisión y control efectivo.

Esto contrasta, sin embargo, con otros aspectos del Semestre Europeo centrados en el logro de la disciplina fiscal, junto con las reformas realizadas para el refuerzo del Pacto de Estabilidad. Consideramos que estas nuevas reglas de gobierno económico, blindadas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza impactan negativamente en el modelo de cohesión social europeo al reducir el acceso a Fondos para los países incumplidores y limitar en exceso la posibilidad de gasto de los gobiernos en una coyuntura tan desfavorable.

En este contexto, resulta de gran interés el despliegue de medidas realizado por la UE en las que aparece, por un lado, una llamada a otra forma de hacer negocios, con una mayor responsabilidad e incidencia social. Por otro, se recoge la llamada a otros agentes sociales a contribuir a la cohesión social en sus respectivos ámbitos de actuación, así como a una innovación que conduzca a cambios que respondan a los retos sociales. De entre todos estos agentes, podemos destacar el especial papel que se reconoce a la economía social y a las empresas sociales.

Efectivamente, asumiendo que las actuaciones de la UE y sus posibilidades financieras no alcanzan a resolver las deficiencias detectadas desde la perspectiva de la justicia social, entendemos que se requieren nuevos planteamientos. Consideramos que estos no necesariamente han de venir de la UE ni de unos gobiernos asfixiados por el control del déficit, sino conjuntamente con otros agentes privados, funcionando de otro modo dentro de unas nuevas reglas de juego.

5. Referencias bibliográficas

COMISIÓN EUROPEA (2001) *Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. COM (2001) 366 final, 18 de julio de 2001, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010a) *Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»*, COM (2010) 2020, 3 de marzo de 2010, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010b) *Iniciativa emblemática de Europa 2020 por la innovación*, Bruselas, COM (2010) 546 final, de 6 de octubre de 2010, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010c) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*. COM (2010) 758 Final, 16 de diciembre de 2010. Bruselas:

COMISIÓN EUROPEA (2011a) *Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012*. COM (2011) 0815 Final, 23 de noviembre de 2011. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2011b) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Estrategia renovada de la UE para 2011–2014 sobre la responsabilidad social de las empresas*. COM (2011) 681 Final, 25 de octubre de 2011. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2011c) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Iniciativa a favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales*. COM (2011) 682 Final, 25 de octubre de 2011. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2012b) *Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013*. COM (2012) 750 Final, 28 de noviembre de 2012. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2013) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*

Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014–2020. COM (2013) 83 Final, 20 de febrero de 2013. Bruselas.

ENCISO, M., GÓMEZ, L. & MUGARRA, (2012) *La iniciativa comunitaria en favor del emprendimiento social y su vinculación con la economía social: una aproximación a su delimitación conceptual*, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75, 55–80.

EUROPEAN COMMISSION (2012) *Employment and social development in Europe 2011*, Brussels, European Commission.

EUROPEAN COMMISSION (2013) *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy I/II.* SWD (2013) 38 final. Brussels, European Commission.

EUROSTAT (2012) *Government expenditure by sub-sector of general government*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_expenditure_by_sub-sector_of_general_government (última visita el 21-03-2013)

EUROSTAT (2013) *Europe 2020 headline indicators* http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators (última visita 21-03-2013)

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL, Ed. (2012) *Un sistema de Economía social de mercado para una Europa solidaria, responsable y productiva*, *Revista de Fomento Social* 67(265): 5–29.