

POLICYBRIEF

No. 05, 2023

Transformaciones y desafíos de la gobernanza social europea ante las crisis

Laura Gómez Urquijo

Aspectos Destacados

1. La gobernanza social europea se ha visto cuestionada en relación con su menor eficacia respecto a la económica, así como por su sometimiento al logro de objetivos de mercado.
2. El descontento de los ciudadanos y la desafección con el proyecto europeo llevaron a una transformación de la gobernanza social que se analiza en este policy brief atendiendo a los siguientes elementos: la progresiva “socialización” del Semestre Europeo, el impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales y los cambios en la gobernanza tras el estallido de la pandemia.
3. En este último período han ocurrido las transformaciones más interesantes, como la exención de la disciplina fiscal y la introducción de los objetivos sociales en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; y a ello se añaden las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.
4. El análisis de todo ello abre un debate valioso sobre hacia dónde puede ir la UE para un mejor gobierno de sus metas sociales.

Introducción

La gobernanza social europea ha sido una cuestión controvertida a lo largo del proceso de integración. Frecuentemente se ha cuestionado su inferioridad respecto a la gobernanza económica en términos de eficiencia para impulsar cambios en los Estados miembros así como su sometimiento a ella. Y es que la integración de los objetivos sociales dentro de la Estrategia económica es un proceso consolidado desde su despegue en la Cumbre de Lisboa del 2000. El Consejo Europeo declaró entonces que el número de personas en situación de pobreza en la UE era inaceptable (European Council, 2000) y, en consecuencia, la Comisión Europea asumió un papel decisivo en la puesta en marcha de la Agenda de Política Social (Comisión Europea, 2000) y de un método de gobernanza para ponerla en práctica: el Método Abierto de Coordinación (MAC). Se produjo así un cambio desde una política social centrada en el empleo a un enfoque más amplio que tiene en cuenta la exclusión social y que combina los planes de acción nacionales y las iniciativas de la Comisión para promover la cooperación (O'Connor, 2005). Este enfoque fue coherente con la posterior formulación de indicadores estructurales instados por la Comisión Europea (Atkinson, 2002). Cabe destacar cómo el MAC definió objetivos comunes y comparó las buenas prácticas entre los Estados miembros. Sin embargo, la tendencia de “europeización” de la política económica hacia la

nacionalización de la política social ha persistido. Coincidimos con los análisis que ponen de relieve el fracaso del MAC en el logro de los objetivos de Lisboa (Bekker 2014: 18; Frazer y Marlier, 2010; Trubek et al. 2005; Zeitlin et al. 2005) sólo una minoría de los Estados incluyó objetivos de cohesión social en sus programas nacionales de reforma. Además, los objetivos no se cuantificaron ni se dispuso ningún medio para alcanzarlos. En definitiva, el MAC no logró conciliar la acción europea común con la diversidad nacional en el ámbito social.

Esta estructura de gobernanza se vio sacudida primero por el estallido de la crisis de 2008 y seguidamente por el estallido de la pandemia. Ambas crisis constituyen todo un test de supervivencia para la gobernanza económica, que ha sido replanteada, con medidas en sentido contrario. Al mismo tiempo, ponen en tela de juicio el debilitamiento o fortalecimiento de la gobernanza social europea precisamente

los principios de solidaridad y cohesión (Degryse et al., 2013). Esto queda evidenciado en el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza que, por un lado, blindó desde el punto de vista jurídico la disciplina fiscal al exigir su incorporación a las Constituciones de los Estados miembros. Por otro lado, introduce la condicionalidad fiscal, exigiendo el cumplimiento de la ortodoxia financiera para acceder a los fondos de cohesión europeos. La gobernanza social queda por tanto subordinada a la económica de manera evidente.

Dentro de ese marco de refuerzo de la gobernanza económica se introduce un nuevo instrumento que pretende perfeccionar la operatividad del Método Abierto de Coordinación; se trata del Semestre Europeo al que algunos estudios consideran como un elemento clave en el reequilibrio progresivo de los objetivos sociales y económicos (Bekker. 2015:6). Este es un instrumento con capacidad potencial para conducir a reformas

más profundas y a un nuevo modo de "intervencionismo social" más vinculante y más intrusivo sobre los Estados en términos de interferencia política, vigilancia y coerción (De la Porte, 2014). El Semestre Europeo, inicialmente, tenía como objetivo ejercer el control

En definitiva, el MAC no logró conciliar la acción europea común con la diversidad nacional en el ámbito social

cuando los problemas (pobreza, salud, exclusión,...) que vive la sociedad europea son más graves. Ambas crisis han vuelto a poner de relieve, por tanto, la importancia y actualidad de conseguir una gobernanza social eficaz que lleve a soluciones coordinadas ante los enormes desafíos de la sociedad europea. A continuación, analizamos los hitos producidos a lo largo de este período, observando las aportaciones positivas y negativas, con la vista puesta en cómo mejorar la gobernanza social europea.

La crisis de 2008: el refuerzo de la gobernanza económica y su impacto en la gobernanza social

La reacción ante la crisis de deuda y la búsqueda de credibilidad ante los mercados financieros llevó a un refuerzo de la gobernanza económica europea, con disciplina y supervisión fiscal incrementadas, e importantes consecuencias en la gobernanza social. Como se ha demostrado ampliamente, las políticas de austeridad derivadas de la consolidación fiscal afectaron la capacidad de los sistemas sociales y condujeron a brechas sociales más amplias (Social Protection Committee, 2015; Cáritas, 2015; Eurostat, 2017). El marco reforzado de la gobernanza económica es así cuestionado por su incoherencia con

sobre la disciplina fiscal a través de las recomendaciones dadas a cada país, asumiendo éstos su incorporación a sus planes nacionales de reforma. Progresivamente ha ido incorporando también objetivos sociales en las diversas etapas de su procedimiento, a través del establecimiento de recomendaciones dadas a los Estados en áreas como empleo, pobreza o protección social.

Todo ello ha llevado a valorar lo que Zeitlin y Vanhercke (2018) denominan la "socialización" del Semestre Europeo y su rol en dinamizar la gobernanza social europea y hacerla operativa. Sin embargo, el estudio de esas recomendaciones sociales nos permite comprobar que son exhortaciones generales dadas a los gobiernos sin objetivos precisos, sin supervisión ni sistema de sanciones en casos de incumplimiento. Todo ello contrasta con las recomendaciones referidas a la disciplina fiscal a través de objetivos precisos, supervisión estricta y sanciones aplicadas (Copeland & Daly, 2018; Dawson, 2018; Semester Alliance, 2015). En consecuencia, las respuestas dadas por los Estados a esa coordinación social son también difusas, existe gran discrecionalidad en las políticas nacionales para aplicar estas medidas sugeridas y cualquier país puede seguirlas de manera superficial. Además de ello, hay que tener en cuenta el contenido o naturaleza de las recomendaciones sociales que se dan a los gobiernos nacionales. Casagrande

y Dallago (2022) ponen el foco en la “mercantilización” de esas indicaciones en materia social, de modo que sirven a los objetivos económicos del modelo europeo de mercado competitivo y disciplina fiscal. En el mismo sentido, Dawson (2018) señala que las recomendaciones sobre los sistemas sanitarios están orientadas más a reducir el gasto que más que a mejorar su calidad o cómo el planteamiento de medidas de igualdad de género está enfocado a la eficiente incorporación de las mujeres al mercado laboral y no a otras necesidades como la toma de decisiones o la igualdad en las pensiones. En definitiva, se trata de una coordinación de medidas sociales en las que predomina la consolidación del modelo económico y de mercado existente en la UE sobre la corrección de los desequilibrios que genera. El potencial del Semestre Europeo como método de gobernanza que otorga a la Comisión Europea mayores capacidades jurídicas para llevar a cabo su agenda queda infrutilizado en el ámbito social (Costamagna 2013:21).

El fortalecimiento de la dimensión social en la estrategia económica: el Pilar Europeo de Derechos Sociales

Tal y como se ha mencionado, la política económica impulsada durante la crisis financiera y sus consecuencias en los recortes de gastos sociales llevaron a una desafección ciudadana creciente ante la UE (Bekker y Klose, 2013). En consecuencia, se observó un cambio progresivo en las posiciones adoptadas por las instituciones europeas. La Comisión Europea fue haciéndose eco del descontento público, hasta expresar la necesidad de ofrecer soluciones a las crecientes dificultades políticas y sociales y ejecutar las reformas pertinentes (European Commission, 2013). Así, el Informe de los Cinco Presidentes (European Commission, 2015) presentó el desarrollo social como un imperativo económico, y no como una mera consecuencia del progreso y el crecimiento. Por su parte, el Libro Blanco sobre el futuro de Europa proponía cinco escenarios posibles considerando un menor o mayor desarrollo de la agenda social (European Commission, 2017a). La Comisión Europea (2017b) ofreció en igual sentido su Reflexión sobre la dimensión social europea para fomentar los debates sobre estos escenarios potenciales y determinar las ventajas y desventajas de cada alternativa. Este impulso político cristalizó finalmente en la propuesta del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), que se adoptó en la Cumbre del Consejo de Gotemburgo en noviembre de 2017 (Comisión Europea, 2017c).

El Pilar Europeo de Derechos Sociales se concreta en un marco de derechos sintetizado en el establecimiento de veinte

principios esenciales. Diez de los derechos están dedicados a la protección social y la inclusión, y el resto al empleo y a los mercados de trabajo, mostrando la preponderancia de esta cuestión. Los principios reconocidos no son nuevos, sino que forman parte del acervo comunitario, pero con esta Declaración se reafirman y conectan con otras declaraciones internacionales de protección de derechos, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (United Nations, 2012). Más allá de ese reconocimiento, el PEDS aspira a ser una guía para los Estados miembros participantes en la renovación de su proceso de convergencia hacia la mejora de las condiciones de trabajo y de vida. Entre los desafíos a los que quiere hacer frente menciona, por ejemplo, la evolución del mercado laboral europeo, los desafíos que plantea la globalización y las consecuencias de la crisis sobre los jóvenes y el desempleo de larga duración. Sin embargo, este instrumento nace con claras limitaciones en su alcance y aplicación (Bonciu, 2018; Vesan, 2019) que derivan principalmente de su falta de vinculación jurídica para los Estados al adoptar la forma de Recomendación. El desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales se plantea así como una responsabilidad conjunta, ya que, debido a la subsidiariedad que rige en el ámbito social, la mayoría de los instrumentos necesarios para desarrollar sus principios recaen en las autoridades nacionales, regionales y locales y en los interlocutores sociales. Esta estructura de gobernanza social multinivel lleva a que para la aplicación de los principios reconocidos sean necesarias reformas legislativas por parte de los Estados Miembros sin que exista un mecanismo para obligar a ello, lo que merma su aplicación efectiva. Para superar esta dificultad se prevé tanto el apoyo financiero de la UE a los Estados como el uso del Semestre Europeo como procedimiento de coordinación. Las limitaciones que hemos apuntado en la sección anterior sobre el Semestre Europeo pueden ser repetidas en relación al desarrollo efectivo del Pilar. Sólo podemos señalar como mejora la incorporación al Semestre Europeo de un Cuadro de Indicadores Sociales, anexo al PEDS, que ofrece una herramienta de medición y supervisión del desempeño de los Estados en el desarrollo de los derechos. Este Cuadro de Indicadores es una herramienta on line con más de 90 marcadores en torno a las siguientes dimensiones: igualdad de oportunidades y acceso a los mercados laborales; mercados laborales dinámicos y condiciones de trabajo justas; ayudas públicas, protección social e inclusión social (European Commission, 2017d). Aunque su recorrido hasta el momento ha sido limitado, destacamos su potencial para realizar análisis comparativos de la evolución de los Estados miembros y el diseñar recomendaciones que respondan a los objetivos sociales.

La gobernanza social ante la crisis del Covid-19

Tras las nefastas consecuencias de las medidas adoptadas ante la crisis financiera es extremadamente significativo que la Comisión Europea haya corregido esa dirección en respuesta a la pandemia, priorizando el estímulo económico sobre la disciplina fiscal. Frente al refuerzo del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza antes señalado, en esta etapa se

La posibilidad de extender el apoyo y los servicios públicos a los más afectados social y económicamente por la pandemia ofrece la oportunidad de mitigar las consecuencias más graves de las brechas de desigualdad

activa precisamente la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, suspendiendo por primera vez las reglas de consolidación presupuestaria. Igualmente, se aplicó una nueva excepción a una norma clave del mercado interior europeo basada en la firme defensa de la libre competencia al flexibilizar las ayudas públicas a empresas que enfrentaron dificultades de liquidez debido a la pandemia. La posibilidad de extender el apoyo y los servicios públicos a los más afectados social y económicamente por la pandemia ofrece la oportunidad de mitigar las consecuencias más graves de las brechas de desigualdad (Stiglitz, 2020; Thill, 2020; Vanhercke et al., 2020). Esta apertura de las puertas al gasto público se completó con la política expansiva del Banco Central Europeo y con una movilización de recursos financieros por parte de las instituciones europeas a un nivel no alcanzado hasta la fecha (Darvas, 2020). Así, se lleva a cabo un aumento del gasto presupuestario hasta el 2 % del producto interior bruto, junto con la posibilidad de captar fondos en los mercados financieros. Todo ello deriva en la definición de un nuevo marco financiero reforzado: Next Generation EU (European Commission, 2020a). Dentro de este marco, encontramos dos elementos que consideramos con potencial para transformar la gobernanza social europea: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Abordamos a continuación sus contribuciones.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es un instrumento financiero dentro de Next Generation EU que

plantea como objetivo promover la cohesión y fortalecer la resiliencia económica y social. Esta resiliencia social se concreta en mitigar el impacto de la crisis, con especial atención a la situación de las mujeres, y a la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Pasa además a integrar los mecanismos de gobernanza social de la UE al articular la coordinación con los Estados para gozar de los fondos que faciliten los objetivos estipulados. Así, para acceder a

sus recursos, los Estados tienen que elaborar Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia detallando las reformas e inversiones que se pretenden financiar con cargo al mismo (su coste, objetivos y calendario de realización). En esos Planes de Recuperación y Resiliencia, los Estados miembros deben asignar al menos el 37% de los fondos a proyectos que

contribuyan directamente a la lucha contra el cambio climático y a la protección del medio ambiente y al menos el 20% a proyectos de digitalización. Además, los Estados deben cumplir la llamada cláusula de “condicionalidad verde”, según la cual ninguna medida sobre la aplicación de las reformas e inversiones incluidas en el Plan causará un daño significativo al medio ambiente.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se integra dentro del sistema de gobernanza del Semestre Europeo ya expuesto. Todas las reformas propuestas por los Estados deben estar alineadas con las recomendaciones que formula la Comisión para cada país dentro de ese procedimiento y deben informar dentro de él sobre los progresos logrados en relación con los indicadores comunes. De este modo, desde el ciclo del Semestre Europeo 2022, los Planes Nacionales de Reforma cumplen su función dentro del procedimiento e incluyen información semestral de los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. De esa rendición de cuentas sobre el grado de desempeño en la ejecución deriva el desembolso de los fondos a cada gobierno. Se instala así una presión importante para las autoridades nacionales ya que, de acuerdo con el Reglamento del MRR, no debe concederse ninguna contribución financiera al Estado miembro si el Plan de Recuperación y Resiliencia no cumple satisfactoriamente los criterios de evaluación. Como recoge el artículo 24, si la Comisión determina que no se han alcanzado de forma satisfactoria los objetivos establecidos se suspenderá el pago de la totalidad o una parte de la contribución financiera. Esta condición nos lleva a reflexionar sobre el impacto que en la ejecución del MRR tenga la diversa

capacidad de respuesta de los Estados miembros teniendo en cuenta que la pandemia ha tenido un impacto asimétrico en las diversas regiones de la UE afectando más a los que ya venían mostrando una mayor vulnerabilidad económica y social. De ahí, como se ha indicado, la importancia de que este mecanismo financiero vaya acompañado de flexibilidad en las reglas de gasto público. De este modo se puede plantear una recuperación que se adapte a la diversa capacidad fiscal de los gobiernos y que permita la cohesión regional y social. En este mismo sentido va a ser clave el lanzamiento paralelo del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales

La aprobación del Plan de Acción para la implementación del PEDS (European Commission, 2021) tuvo lugar en medio del debate para dar respuesta a las consecuencias de la pandemia. Al tratar de abordar estas circunstancias, el Plan de Acción subraya que una Europa social fuerte es la base de la prosperidad de sus ciudadanos, así como de una economía competitiva. En consecuencia, la Comisión Europea propuso tres objetivos principales para su logro en 2030 de acuerdo con el calendario establecido por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. En primer lugar, el número de personas en riesgo de pobreza debe reducirse en 15 millones, de los cuales al menos cinco millones deben ser niños. En segundo lugar, las tasas de empleo de las personas de 20 a 64 años deberían aumentar al 78 por ciento, y la cifra de jóvenes que no participan en el empleo, la educación o la capacitación debería reducirse al 9 por ciento. En tercer lugar, el 60 por ciento de la fuerza laboral debe participar en programas de capacitación llegando a un 80 por ciento de los adultos con dominio de habilidades digitales básicas. Estos objetivos suscitaron críticas de organizaciones e interlocutores sociales por su falta de ambición, por ejemplo, en relación con la reducción de la pobreza o la falta de objetivos específicos sobre la reducción de las tasas de abandono escolar. Y es que, aunque el Plan de Acción se basa en los 20 principios del Pilar, no prevé la adopción de medidas sobre todos ellos en igual medida e intensidad (Hochscheidt, 2021).

El Plan de Acción del PEDS tiene una fuerte vocación práctica, tratando de superar la falta de aplicabilidad directa, ya mencionada, del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Aspira a convertirse en una guía para la implementación del Pilar en los Estados miembros, con una lista de tareas concretas dirigidas

a desarrollar un Código normativo social. Esta aspiración es muy difícil de lograr, como se ha visto, por la gobernanza multinivel y la subsidiariedad en la intervención frente a los Estados. Sí hay iniciativas notables, sobre todo en el ámbito laboral. Así, dentro de su capítulo dedicado a “adecuar las normas laborales al futuro del trabajo”, la Comisión asume, entre otras, la presentación de propuestas específicas o revisión de los marcos legislativos en cuestiones como condiciones laborales de los trabajadores de plataformas digitales, el nuevo marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo, calidad para los períodos de prácticas u ordenación del tiempo de trabajo. Sin embargo, no se prevé una posibilidad de coerción a las autoridades nacionales para llevar a cabo las actuaciones que les corresponden para el desarrollo de los objetivos del Plan; por lo que, de nuevo, tenemos que buscar su operatividad a través del Semestre Europeo. El Plan de Acción del PEDS aporta al procedimiento del Semestre un Cuadro de Indicadores Sociales más completo, midiendo cuestiones como: la sobrecarga de los costos de la vivienda, la participación de los adultos en el aprendizaje, la tasa de pobreza infantil o la brecha de empleo para discapacitados. Además, se completan otros indicadores que ya existían como los referidos a riesgo de exclusión, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración y cobertura de las prestaciones por desempleo.

El Plan de Acción del PEDS tiene una fuerte vocación práctica, tratando de superar la falta de aplicabilidad directa del Pilar Europeo de Derechos Sociales

La interacción entre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Plan de Acción de Derechos Sociales ¿Hacia una nueva gobernanza con condicionalidad social?

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales entrelaza su aplicación con la estrategia de recuperación de la UE y con el marco financiero NextGenerationEU, lo que constituye una nueva aportación a la gobernanza económica y social europea. Así, en los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia se insta a los Estados a hacer el mejor uso posible de los fondos para acelerar la aplicación del PEDS (European Commission, 2020b). Se indica que los Planes de Recuperación deben atender aspectos como: reformas orientadas a garantizar la igualdad de acceso a la educación y una asistencia sanitaria de calidad, abordar las brechas laborales y salariales entre hombres y mujeres, con

políticas eficaces de apoyo y conciliación de la vida familiar y la vida profesional, o reformas de los sistemas fiscales y de protección social que contribuyan a la reducción de desigualdades.

La aplicación del Plan de Acción del PEDS no está respaldada, por ejemplo, por el establecimiento de inversiones mínimas requeridas, como sí hemos señalado en el caso de la digitalización y la transición ecológica. Sin embargo, el Reglamento del MRR determina que si no se han alcanzado de forma satisfactoria los objetivos establecidos en el Plan de Recuperación y Resiliencia se suspenderá el pago de la totalidad o una parte de la contribución financiera. Por tanto, tenemos que incluir dentro de los posibles incumplimientos que afectan al desembolso, los referidos a objetivos sociales. De este modo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia une directamente el apoyo de la UE post-pandemia a las metas establecidas en el Semestre Europeo. Dentro de los aspectos medidos a los que tiene que contribuir, se incluyen los habituales en la política social europea como la creación de empleo, junto a otros como la contribución a la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, al fomento de políticas destinadas a la infancia y la juventud y a mitigar el impacto económico y social de la crisis del Covid-19. De este modo, aunque no haya una condicionalidad explícita para exigir el cumplimiento de metas sociales, sí podemos hablar de una condicionalidad implícita a través de la supervisión sobre los avances sociales de los Estados para que reciban sucesivos desembolsos. Ello dependerá de las evaluaciones intermedias que lleve a cabo la Comisión Europea sobre el progreso logrado de acuerdo con las Recomendaciones dadas en el Semestre Europeo. Este instrumento sale así reforzado en su rol en la gobernanza social al contar con el incentivo presupuestario que da más peso a sus Recomendaciones, frente a la inoperatividad que hemos descrito anteriormente. El margen que tiene esta condicionalidad sobre lo social está por definir.

3.4. Reflexiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa sobre la gobernanza social

Finalmente, dentro de la etapa post-Covid19, aunque no vinculada directamente a ella, incluimos la referencia a la Conferencia para el Futuro de Europa, que es en sí misma un verdadero laboratorio de gobernanza. Sus conclusiones (Conference for the Future of Europe, 2022) reflejan un consenso sobre la necesidad de implementar los derechos reconocidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. El refuerzo de la dimensión social europea aparece, lógicamente, en propuestas ligadas con esta cuestión como las referidas a mercado de trabajo inclusivo, renta mínima o vivienda

social. Pero también en otras más enfocadas a la estrategia económica como las de digitalización, transición ecológica o mercados competitivos. Destacamos la petición de un refuerzo de la eficiencia de la gobernanza social y una mejora de su interacción con la económica y con el Semestre Europeo. Recogemos a continuación la síntesis de cuestiones clave en este sentido presentes en diferentes Propuestas de la Conferencia:

- Propuesta 3. Cambio climático, energía, transporte: Un enfoque de gobernanza inclusiva en la formulación de políticas a todos los niveles y una protección social sólida.
- Propuesta 10. Igualdad de acceso a la salud para todos: Mejorar la eficacia de la gobernanza europea para el desarrollo de la Unión Europea de la Salud.
- Propuesta 11. Crecimiento sostenible e innovación: Revisar la gobernanza económica de la UE y el Semestre Europeo para garantizar que las transiciones ecológica y digital, la justicia social y el progreso social vayan de la mano de la competitividad económica, sin ignorar la naturaleza económica y fiscal del Semestre Europeo. Implicar mejor a los interlocutores sociales y a los entes locales y regionales en la aplicación del Semestre Europeo con el fin de mejorar su aplicación y rendición de cuentas.
- Propuesta 14. Mercados de trabajo inclusivos: Garantizar la plena aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, a escala de la UE, nacional, regional y local, teniendo en cuenta las competencias respectivas y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, e incluir un Protocolo de Progreso Social en los Tratados. Reforzar las competencias de la UE en materia de políticas sociales y proponer legislación para promover las políticas sociales y garantizar la igualdad de derechos.
- Propuesta 29. Lucha contra la discriminación, igualdad y calidad de vida: En consulta con expertos e interlocutores sociales, desarrollar indicadores transparentes de calidad de vida, incluidos criterios económicos, sociales y del Estado de Derecho, con el fin de establecer un calendario claro y realista para implementar las normas sociales, en particular mediante la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Estos deben integrarse en el marco de gobernanza económica y en el proceso del Semestre Europeo.
- Propuesta 40: Subsidiariedad: La subsidiariedad y la gobernanza multinivel son principios clave y

características fundamentales para el funcionamiento de la UE y la rendición de cuentas democrática. Los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada deberían estar mejor incluidos en el proceso de toma de decisiones, dada su importancia en la vida democrática europea.

Conclusiones

A lo largo de las dos últimas crisis constatamos importantes transformaciones que afectan a la gobernanza social europea y de las que derivan notables avances. Entre ellos destacamos:

- El desarrollo de un marco de gobernanza económica más favorable para la gobernanza social. Tras la crisis financiera en la UE se ha asumido la necesidad de un refuerzo de las metas sociales como condición imprescindible para el mantenimiento de un adecuado gobierno económico. Así, se ha pasado de la férrea disciplina fiscal a la flexibilidad que da la aplicación de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad, lo que permite el desarrollo más armónico de la política social.
- Una creciente presencia de los derechos sociales dentro de la gobernanza económica gracias al Pilar Europeo de Derechos Sociales y su Plan de Acción. En consonancia con ello, el Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia requiere a los Estados que aceleren la aplicación del Pilar.
- Se van ampliando y perfeccionando los indicadores sociales y tiene más relevancia su uso, mostrando cada vez más armonizada la gobernanza económica y la social a través de ellos. Sobre todo, en la medida en que en el cumplimiento de los objetivos de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia están integrados esos indicadores. Además, los indicadores de Resiliencia tienen en cuenta el gasto social de los Estados y el impacto de las transferencias sociales. Con ello se corrigen los errores con los que el control de gasto pasaba por encima de otras consideraciones relativas a e su impacto social.
-
- Se da la mayor integración de la gobernanza económica y social hasta la fecha con la incorporación de Next Generation EU y los Planes de Recuperación y Resiliencia. Se reequilibra el peso de lo económicos y lo social en el Semestre Europeo y se abre una puerta a otros cambios a través del Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia.

Con todo ello, se perfecciona el sistema de coordinación de los gobiernos nacionales respecto al Método Abierto de Coordinación, ya que se hace más preciso, cuantifica los objetivos sociales y los supervisa mejor. A pesar de estos pasos adelante, quedan importantes retos pendientes para alcanzar la gobernanza social eficaz e inclusiva. El primero de ellos se refiere a la posibilidad de exigir el cumplimiento de los objetivos sociales a los gobiernos nacionales. En este sentido, es de gran interés, el que Next Generation EU introduzca la condicionalidad si no de manera expresa, sí de manera implícita en cuanto a que no se pueden cobrar los fondos si no hay evolución en el logro de objetivos sociales. El segundo reto es dar una nueva prioridad a lo social respecto a lo económico; es decir, no es suficiente con que haya objetivos y recomendaciones en el ámbito social sino que la naturaleza de éstos no debe estar al servicio del mercado. Como indican las conclusiones de la Conferencia para el futuro de la UE, una gobernanza social que vaya “de la mano de la económica” y no socavada por ella.

Referencias

- Atkinson, T. (2002). Social Inclusion and the European Union, *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 625-643.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. y Nolanet, B. (2002). *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: University Press.
- Bekker, S. (2015). EU economic governance in action: Coordinating employment and social policies in the third European Semester. *Observatoire Social Européen Research Paper*, 19. http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Bekker_2015_OseResearchPaper19.pdf
- Bekker, S. y Klose, S. (2013). EU governance of economic and social policies: chances and challenges, *European Journal of Social Law*, (2): 103-120. https://pure.uvt.nl/ws/files/1555850/Bekker_Klosse_EJSL20132C.pdf
- Bonciu, F. (2018). The European Pillar of Social Rights: Too Little, Too Late? *Romanian Journal of European Affairs*, 18 (1): 60-70.
- Caritas. (2015). *Caritas cares 2015 National Reports*. <http://www.caritas-europa.org/code/en/publications.aspx>
- Casagrande, S. y Dallago, B. (2022). Socio-Economic and Political Challenges of EU Member Countries: Grasping the Policy Direction of the European Semester. *Comparative Economic Studies*, 64: 487-519.
- Conference on the Future of Europe. (2022) Report on the final outcome May 2022, European Commission, Brussels.
- Copeland, P. y Daly, M. (2018). The European Semester and EU social policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56 (5): 1001-1018.
- Costamagna, F. (2013). The European Semester in action: Strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension? LPF Working Paper, 5/3013, Turin: Centro Einaudi, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2367768.
- Darvas, Z. (2020). The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution, *Bruegel Blog post*, 17 June. <https://www.bruegel.org/2020/06/the-eus-recovery-fund-proposals-crisis-relief-with-massive-redistribution/>

- Dawson, M. (2018). New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester. *European Constitutional Law Review*, 14 (1): 191-209.
- De la Porte, C. y Heins, E. (2014). Game change in EU social policy: From optional re-calibration to coercive retrenchment. En: M.J. Rodrigues y E. Xiarchogiannopoulou (eds), *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance: Internal and external dimensions*, Aldershot: Ashgate, pp. 157-72.
- Degryse, C., Jepsen, M. y Pochet, P. (2013). The Euro crisis and its impact on national and European social policies, *European Trade Union Institute (ETUI) Working Paper*, (05).
- European Commission & Social Protection Committee. (2015). *Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation*. Luxemburgo: European Commission.
- European Commission. (2013). *Communication Strengthening the social dimension of Economic and Monetary Union COM (2013) 690 final*. Bruselas: European Commission.
- European Commission. (2015) *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Bruselas: European Commission.
- European Commission. (2017a). *White Paper on the Future of Europe: Ways for EU Unity of 27 Member States, COM (2017) 2025, 1 March*. Bruselas: European Commission.
- European Commission. (2017b). *Reflection Paper on the European Social Dimension*. Bruselas: European Commission.
- European Commission. (2017c). *Communication Establishing a European Pillar of Social Rights, COM/2017/0250 final*. Bruselas: European Commission.
- European Commission. (2017d). *Social Scoreboard accompanying the Communication Establishing a European Pillar of Social Rights COM/2017/0250 final*, Bruselas: European Commission. <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#>
- European Commission. (2020a). *Europe's moment: repair and prepare for the next generation, communication from the Commission, COM(2020) 456 final*, Bruselas: European Commission.
- European Commission. (2020b). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021 COM/2020/575 final*. Bruselas: European Commission.
- European Commission. (2021) *Communication. The European Pillar of Social Rights Action Plan, COM (2021) 102 final*. Bruselas: European Commission.
- European Council. (2000). *Lisbon European Council 23 and 24 march 2000*. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
- Eurostat. (2017). *Statistics on People at risk of poverty or social exclusion*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion.
- Frazer, H. y Marlier E. (2010). *Strengthening social inclusion in the Europe 2020 strategy by learning from the past?* En: E. Marlier y D. Natali (eds.) con R. Vandam, *Europe2020: Towards a more social EU?*. Bruselas: PIE Peter Lang.
- Hochscheidt, L. (2021). *Social pillar Action Plan—longer on aspiration*, <https://www.socialeurope.eu/social-pillar-action-plan-longer-on-aspiration>
- O' Connor, J. (2005). *Policy Coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union*, *Journal of European Social Policy*, 15 (4): 345-361.
- Semester Alliance. (2015). *CSRs 2015: Delivery gap remains on a democratic, social and sustainable Europe, COM(2015) 700 final*. <https://semesteralliance.files.wordpress.com/2015/12/2015-semester-alliance-csr-report-17-12-151.pdf>
- Stiglitz, J.E. (2020). *Recovering from the pandemic: an appraisal of lessons learned*, *FEPS COVID Response Papers*, 10.
- Thill, P. y Kirov, V. (2020) *Covid-19 and a new social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/covid-19-and-a-new-social-europe>
- Trubek, D. M., Cottrell, P. y Nance, M. (2005). "Soft Law," "Hard Law," and European Integration: Towards a Theory of Hybridity, *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper*, 1002.
- United Nations. (2012). *General Assembly Resolution "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development" A/RES/70/1 (October 21)*. http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Vanhercke, B., Spasova, S. y Fronteddu, B. (2020). *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic, Twenty-first annual report. ETUI*, <https://www.etui.org/publications/social-policy-european-union-state-play-2020>
- Vesan, P. (2019). *New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies*, 57 (5): 977-994.
- Zeitlin, J., Pochet, P. y Magnusson, L. (2005). *The open method of coordination in action: The European Employment and Social Inclusions Strategies*. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2018). *Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-Ordination in Crisis and Beyond*, *Journal of European Public Policy*, 25 (2): 149-74.

Copyright © United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2023

The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the United Nations University.

Laura Gómez Urquijo is Professor of EU Economics at the University of Deusto. She holds a Jean Monnet Chair in EU Economic and Legal Integration for People. She obtained her PhD in Law from the University of Deusto.

In collaboration with

