

## **El Estado Social de Derecho en una nueva constitución para Chile: Experiencia europea hacia la Justicia Social**

*L'Estat Social de Dret en una nova constitució per a Xile: Experiència europea cap a la Justícia Social*

*The Social rule of law in a new constitution for Chile: European experience towards Social Justice*

### **Dra. Marta Enciso-Santocildes**

Profesora Titular

Facultad de Derecho. Universidad de Deusto

E-mail: [marta.enciso@deusto.es](mailto:marta.enciso@deusto.es)

### **Dra. Laura Gómez Urquijo**

Profesora Catedrática.

Facultad de Derecho. Universidad de Deusto

E-mail: [laura.gomez@deusto.es](mailto:laura.gomez@deusto.es)

### **Dra. Naiara Arriola Echaniz**

Profesora Doctora Encargada.

Facultad de Derecho. Universidad de Deusto

(ORCID 0002-9504-5601)

E-mail: [naiara.arriola@deusto.es](mailto:naiara.arriola@deusto.es)

### **Dra. Aitziber Mugarra-Elorriaga**

Profesora Catedrática.

Facultad de Derecho. Universidad de Deusto

E-mail: [aitziber.mugarra@deusto.es](mailto:aitziber.mugarra@deusto.es)

**Resumen:** El Estado social es un tipo histórico de Estado que ha profundizado y ampliado la vertiente social de los Estados liberales, y su eficacia y profundidad dependen de la regulación constitucional y los valores y principios de la estrategia económica. Así, desde la crisis financiera de 2008, la UE ha intensificado la presencia y relevancia de los objetivos sociales en su estrategia económica, presentándolos como necesarios para el éxito económico y político del proyecto europeo. Entre las lecciones aprendidas destaca el cambio de paradigma fiscal y la movilización de instrumentos para corregir las desigualdades, aunque se necesita una mayor coordinación de los Estados miembros. En este sentido, se propone el refuerzo de la gobernanza social y la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales y la reforma del Semestre Europeo. A la hora de medir, en los últimos 30 años se han creado índices para medir el bienestar, el desarrollo humano, la felicidad y la calidad de vida de las personas, y se ha propuesto una medición de la justicia social en base a la prevención de la pobreza, el acceso a la educación y al mercado laboral, la inclusión social y no discriminación, la salud y la justicia intergeneracional. Chile se incorporó a esta medición en 2019 y tiene margen de mejora en algunas dimensiones. Estos datos pueden ayudar a sustentar una legislación adecuada y una buena acción de gobierno, ante una futura reforma constitucional en el país.

**Palabras clave:** Estado social, Constitución, Economía social de mercado, Unión Europea, Crisis financiera, Política de austeridad, Plan de recuperación, Índices de bienestar, Justicia social, Chile.

**Resum:** L'Estat social és un tipus històric d'Estat que ha aprofundit i ampliat el vessant social dels Estats liberals, i la seva eficàcia i profunditat depenen de la regulació constitucional i els valors i principis de l'estratègia econòmica. Així, des de la crisi financera de 2008, la UE ha intensificat la presència i rellevància dels objectius socials en la seva estratègia econòmica, presentant-los com a necessaris per a l'èxit econòmic i polític del projecte europeu. Entre les lliçons apreses destaca el canvi de paradigma fiscal i la mobilització d'instruments per a corregir les desigualtats, encara que es necessita una major coordinació dels Estats membres. En aquest sentit, es proposa el reforç de la governança social i la implementació del Pilar Europeu de Drets Socials i la reforma del Semestre Europeu. A l'hora de mesurar, en els últims 30 anys s'han creat índexs per a mesurar el benestar, el desenvolupament humà, la felicitat i la qualitat de vida de les persones, i s'ha proposat un mesurament de la justícia social sobre la base de la prevenció de la pobresa, l'accés a l'educació i al mercat laboral, la inclusió social i no discriminació, la salut i la justícia intergeneracional. Xile es va incorporar a aquest mesurament en 2019 i té marge de millora en algunes dimensions. Aquestes dades poden ajudar a sustentar una legislació adequada i una bona acció de govern, davant una futura reforma constitucional al país.

**Paraules clau:** Estat social, Constitució, Economia social de mercat, Unió Europea, Crisi financera, Política d'austeritat, Pla de recuperació, Índexs de benestar, Justícia social, Xile.

**Abstract:** The social state is a historical type of state that has deepened and broadened the social aspect of liberal states, and its effectiveness and depth depend on constitutional regulation and the values and principles of economic strategy. Thus, since the 2008 financial crisis, the EU has intensified the presence and relevance of social objectives in its economic strategy, presenting them as necessary for the economic and political success of the European project. Among the lessons learned, the change in the fiscal paradigm and the mobilization of instruments to correct inequalities stand out, although greater coordination of the Member States is needed. In this regard, the strengthening of social governance and the implementation of the European Pillar of Social Rights and the reform of the European Semester are proposed. When it comes to measurement, in the last 30 years some indexes have been created to measure well-being, human development, happiness and quality of life of people, and a measurement of social justice has been proposed based on poverty prevention, access to education and labor market, social inclusion and non-discrimination, health and intergenerational justice. Chile joined this measurement in 2019 and has margin for improvement in some dimensions. These data can help to support adequate legislation and good government action, in view of a future constitutional reform in the country.

**Keywords:** Social state, Constitution, Social market economy, European Union, Financial crisis, Austerity policy, Recovery plan, Welfare indices, Social justice, Chile.

Resumen.....	2
Palabras clave.....	2
Abstract.....	2
Key words.....	3
1.- Introducción.....	4
2.- Estado Social: su justificación teórica y su desarrollo constitucional.....	4
2.1.- ¿Cómo y por qué surgen los Estados con carácter social? Una justificación teórica.....	4
2.2.- Desarrollo constitucional del Estado social y su garantía.....	5
2.3.- El Estado social ante la pandemia del COVID19.....	8
3.- Modelo de Economía Social de mercado en la Unión Europea: déficits y progresos.....	9
3.1.- Coordinación de los objetivos sociales y económicos de los Estados Miembros y la UE.....	10
3.2.- Fijación de objetivos sociales dentro de la estrategia económica: de la Estrategia 2020 al Plan de Recuperación post pandemia.....	12
3.3.- Modelo macroeconómico: de la austeridad a la expansión fiscal.....	13
4.- Consecución de la Justicia Social como objetivo de país.....	15
4.1.- Justicia social: concepto y el reto para su medición.....	15
4.2.- Índice de Justicia Social: dimensiones e indicadores.....	17
5.- Conclusiones.....	22
Referencias bibliográficas.....	24

## 1.- Introducción

El estado moderno socialdemócrata surge como evolución de un estado liberal, insuficiente por su propia ideología, buscando contrarrestar las desigualdades en búsqueda de la Justicia Social. Esta dimensión social se recoge en las constituciones, como normas fundamentales, y en el conjunto de normativas emanadas del Estado. Sin embargo, lo realmente relevante para la práctica de dicho Estado y su carácter social es la eficacia y la profundidad con la que se cumplan dichas disposiciones, así como el modelo económico que subyace. Este es precisamente el objetivo de esta contribución para orientar al Estado chileno en su reforma constitucional: Por un lado, entender el posible encaje en la constitución de un modelo social, tomando como referencia las constituciones alemana y española; y por otro dos modelos socio-económicos subyacentes que pueden servir de referencia: el concepto de Economía Social de Mercado y el concepto de Justicia Social.

## 2.- Estado Social: su justificación teórica y su desarrollo constitucional

### 2.1.- ¿Cómo y por qué surgen los Estados con carácter social? Una justificación teórica

El Estado social surge como tipo histórico de Estado, una suerte de evolución del Estado liberal. Este carácter social se desarrolla coetáneamente al elemento democrático del Estado. Sin embargo, el presente texto dejará al margen el aspecto democrático para centrarse únicamente en su carácter social. En este sentido, partiremos de la máxima liberal según la cual todas las personas debían ser iguales ante la ley y de que, por tanto, el Estado debía proporcionar un ordenamiento jurídico mínimo sin prestar ningún tipo de atención a las diferencias existentes los individuos y/o los grupos sociales (Estado liberal de Derecho). Este modelo se mostró insuficiente en el momento en que la sociedad burguesa evolucionó hacia una sociedad de clases. Las diferencias entre la clase propietaria de los medios de producción y la clase trabajadora y, sobre todo, las movilizaciones de esta última, provocaron que los algunos Estados virasen del liberalismo a la socialdemocracia. El Estado, como tercero imparcial, pasó a desempeñar un rol activo y su ordenamiento jurídico comenzó a tratar de manera desigual a los grupos e individuos que así lo requerían, buscando una mayor justicia social (Carmona, 2000).

La consagración definitiva de los derechos sociales en los distintos textos constitucionales no se produjo hasta principios del siglo XX, siguiendo los ejemplos de la Constitución de México de 1917 y de la Constitución de Weimar de 1919. La clase trabajadora reclamaba al Estado que interviniese en la sociedad para garantizar no sólo la igualdad de oportunidades sino también para asegurar la igualdad en los resultados, para ello apoyaron a los partidos socialdemócratas. El sufragio universal demostró que alcanzarían sus objetivos políticos si se organizaban y si participaban dentro del sistema democrático ya que reforma y revolución social no son dos procesos excluyentes: cuantas más reformas se puedan introducir en los ordenamientos jurídicos estatales, más cerca estará la revolución y más socialista será el Estado (Gordillo et al., 2020, p.205). La conceptualización teórica de la socialdemocracia se basó en un primer momento en la aplicación de las teorías de Keynes (Moggridge, 1989). Otro hito teórico ha sido la “tercera vía” propuesta por Giddens, tratando de colocar al socialismo como una vía intermedia entre el neoliberalismo y el neokeynesianismo en un contexto económico y político globalizado (Giddens y Cifuentes, 2003).

Ideológicamente, dentro del Estado social se defiende que la igualdad formal no es incompatible con la existencia de una diferenciación de tratamiento jurídico que promueva, en último término, una igualdad material. Para garantizar que ninguna diferencia de trato constituya una discriminación, dichas diferencias deben cumplir los siguientes requisitos: deberán estar previstas previamente por ley para poder ser aplicadas; deben tener un alcance general (para todo un colectivo o sector social); ser justas en cuanto a sus fines y proporcionadas respecto de sus mecanismos de ejecución.

## **2.2.- Desarrollo constitucional del Estado social y su garantía**

En el presente apartado se expone el articulado de los textos constitucionales alemán y español a modo de muestreo práctico de lo que constituye un Estado social democrático y de derecho, para inspirar futuras reformas constitucionales en Chile.

El texto constitucional alemán en su artículo 20.1 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (en adelante, LFA) establece que: “La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social”. Los Länder deben responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la Ley Fundamental (art. 28.1 LFA). La LFA contiene diversos tipos de normas de carácter social: unas que reconocen derechos subjetivos a la ciudadanía y otras que

establecen bien principios rectores para la vida social y económica o bien pautas de actuación tanto para los poderes públicos estatales como para los Länder. Los artículos que reconocen derechos subjetivos a la ciudadanía se encuentran entre los artículos 1 a 19 LFA de los que destacan: la igualdad ante la ley (artículo 3 LFA), el derecho a la educación (artículo 7 LFA), el derecho a la libertad de profesión y la prohibición del trabajo forzoso (artículo 12 LFA); el derecho a la propiedad, derecho a la herencia y expropiación (artículo 14 LFA) y el derecho de socialización (artículo 15 LFA). Más allá del título primero dedicado a los derechos fundamentales, el Estado se compromete a proteger, teniendo en cuenta su responsabilidad con las generaciones futuras, los fundamentos naturales de la vida y los animales (artículo 20a LFA). En relación con la Hacienda (Título X LFA), se reconoce la competencia de los Länder o de los municipios o asociaciones municipales para compensar el diferente poder económico en el territorio federal (artículo 104b LFA), ayudas financieras para inversiones). Asimismo, se reconocen constitucionalmente: las ayudas financieras para inversiones en el ámbito de la infraestructura educativa municipal (artículo 104c LFA) y las ayudas financieras para inversiones en el ámbito de la construcción de la vivienda social (artículo 104d LFA). Ambas ayudas tratan de asegurar el equilibrio en la prestación de servicios en todo el territorio nacional. En este objetivo de alcanzar una igualdad material más allá de derechos subjetivos, los artículos 106, 106a y 107 LFA establecen las bases para un reequilibrio de los ingresos tributarios y de los gastos por transporte entre la federación y los Länder.

La garantía de los derechos fundamentales se tutela por la Corte Constitucional Federal (artículos 93 y 94 LFA). Sin embargo, más allá de la enumeración que se acaba de recoger, la circunstancia que verdaderamente da contenido y efectividad real al carácter social de la República Federal de Alemania es la práctica constitucional de los poderes estatales que perpetúan el sentido abiertamente social de la LFA (González Moreno, 2002, pp.118-119).

Por su parte, el texto constitucional español en su Preámbulo sienta las bases de lo que será España como Estado social ya que la nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de, entre otras cuestiones: garantizar la convivencia democrática conforme a un orden económico y social justo y promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar una digna calidad de vida. En su artículo 1.1 define a España

como un Estado social y democrático de derecho cuyos valores superiores del ordenamiento jurídico serán la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político. Además, la Constitución española de 1978 (en adelante, CE 1978) contiene dos tipos de normas de carácter social: unas que reconocen derechos subjetivos a la ciudadanía y otras que establecen principios rectores para la vida social y económica. Entre las primeras se encuentran las siguientes: el derecho a la educación (art. 27 CE 1978), la libertad sindical (art. 28.1 CE 1978), el derecho a la huelga (art. 28.2 CE 1978), el derecho a la propiedad (art. 33 CE 1978), el derecho al trabajo (art. 35 CE 1978), el derecho a la negociación laboral (art. 37.1 CE 1978), el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE 1978), la libertad de empresa (art. 38 CE 1978), el derecho a la salud (art. 43 CE 1978), el derecho de acceso a la cultura (art. 44.1 CE 1978), el derecho al medio ambiente (art. 45 CE 1978) y el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE 1978).

Los principios rectores de la política social y económica se encuentran recogidos en el capítulo III del Título I de la Constitución (arts. 39 a 52 CE 1978) donde se recogen una estructura heterogénea de mandatos al legislador, garantías constitucionales y mandatos a los poderes públicos. Todos ellos podrían definirse como directrices jurídicas que orientan el desarrollo de la actividad pública y determinan la dirección y el contenido de las políticas que se desarrollan a nivel estatal, autonómico y local en el ámbito social y económico. El contenido de los principios rectores hace referencia a distintas materias, dentro del ámbito social y económico, que pueden agruparse como sigue: protección de la familia (art. 39 CE 1978); garantía de unas condiciones mínimas de existencia (arts. 41, 43.2, 44.1 y 50 CE 1978); protección de determinados grupos, como jóvenes (art. 48 CE 1978) y clase trabajadora (arts. 40.2 y 42 CE 1978); protección de bienes de interés general de la sociedad, como por ejemplo el patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE 1978); fines generales del Estado como son la distribución de la renta regional y personal más equitativa y una política orientada al empleo (art. 40.1 CE 1978) (Gordillo et al., 2020).

Una cuestión relevante respecto del listado de previsiones recién referenciadas es la de su tutela y garantía, para lo que el artículo 53 CE 1978 dispone como sigue:

“1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su

contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Por tanto, los derechos recogidos en los artículos 14 a 29 CE 1978 cuentan con una reserva de ley orgánica para su regulación esencial y su tutela se puede ejercer mediante recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal constitucional, es decir, gozan de las máximas garantías mediante protección reforzada o preferente. Además, cuentan con una segunda tutela mediante recurso de amparo ante el mismo Tribunal que pueden incoar directamente los particulares que sientan sus derechos vulnerados por una actuación de la administración pública. A esta última garantía se suman también los artículos 15 y 30 CE 1978. Sin embargo, los principios rectores de la política social y económica (artículos 39 a 52 CE 1978) más que auténticos derechos subjetivos, en el sentido de atribuciones imputables a ciudadanos titulares de los mismos a quienes se conceden facultades de ejercicio y protección, recoge principios que cumplen una función orientadora de la actuación de los poderes públicos (especialmente del poder legislativo y del ejecutivo), y requieren de un desarrollo legislativo para poder ser alegadas ante la jurisdicción ordinaria. No obstante, sí están protegidos por el principio general de rigidez constitucional y por la posibilidad de cuestionar la inconstitucionalidad de una norma con rango legal que los vulnere.

### **2.3.- El Estado social ante la pandemia del COVID19**

Para concluir con este apartado, se propone una reflexión sobre el papel del Estado social ante la crisis sanitaria generada que se ha sufrido en todos los Estados del mundo como consecuencia de la pandemia mundial del COVID19. Por un lado, la crisis económica derivada de esta crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la importancia de un Estado social

que asegure una digna calidad de vida para su ciudadanía, pudiendo por ejemplo asegurar su sustento vital mínimo, así como un sistema sanitario capaz de atender dignamente a su ciudadanía cuando esta lo requiera, pero también lo suficientemente fuerte como para asegurar una digna calidad del trabajo de los profesionales sanitarios, tanto si estas personas trabajan para centros públicos como privados.

Por otro lado, ante la decisión unánime de los Estados a nivel mundial de decretar los confinamientos domiciliarios de toda su población, es necesario que los textos constitucionales, así como los ordenamientos jurídicos nacionales tengan normas claras y concisas sobre los supuestos, los procesos y los plazos que habiliten a los ejecutivos nacionales para su decreto pero que también permitan los controles efectivos por parte del resto de los órganos del Estado, bien sean el poder legislativo o el judicial. Evitando que suceda, como así ha pasado en España que, tras el decreto de sucesivos confinamientos domiciliarios y perimetrales por parte del Gobierno de España, con la autorización preceptiva del Congreso de los Diputados, el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de dichas medidas (Sentencia 148/2021).

Por último, dicha crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la importancia de los distintos sistemas sanitarios nacionales, pero también ha abierto el debate sobre la necesidad de una mayor cooperación entre todos los Estados del globo para asegurar un reparto equitativo de las vacunas. Sin embargo, esta última cuestión ha puesto de manifiesto la irregular colaboración que se ha generado entre la comunidad internacional sobre esta cuestión. En este sentido distintas organizaciones internacionales tratan de generar una confluencia global de reparto basándose en el argumento de que la pandemia sólo puede superarse si se consigue una acción común frente a la misma<sup>1</sup>.

### **3.- Modelo de Economía Social de mercado en la Unión Europea: déficits y progresos**

El proceso de integración europea ha estado caracterizado por la tensión entre objetivos económicos y sociales. Por un lado, ha quedado patente la dificultad de equilibrar el logro

---

<sup>1</sup> Sirva como muestra sobre esta cuestión, primero: el impulso iniciado por la Organización Mundial del Comercio para promover, entre otras cuestiones, la supresión de las patentes de las vacunas o el reparto equitativo de las mismas, 2020-2021, [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/covid19\\_s/covid19\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/covid19_s.htm). Segundo, la campaña de la Organización de las Naciones Unidas, Solo Juntos, 2021, <https://www.un.org/es/coronavirus/only-together-can-we-end-pandemic-and-recover>. Esta campaña pretende fomentar a la COVAX, mejor instrumento de colaboración entre los Estados.

de las metas referidas a crecimiento, competitividad y disciplina presupuestaria con la Europa de la cohesión y la solidaridad. Por otro lado, la acción de la Unión Europea en el ámbito social se ha visto constantemente limitada por el principio de subsidiariedad, al recaer en manos de los gobiernos nacionales la competencia sobre política social. Por su parte, el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea es claro al prever el desarrollo de una economía social de mercado que aspira la competitividad y la justicia social.

La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

Hay que tener en cuenta que la institucionalización del sistema de economía social de mercado requiere, por tanto, que los objetivos sociales están claramente fijados dentro de la Estrategia de la UE y comunicados a los Estados, que haya un método efectivo para supervisar la respuesta de los diversos gobiernos y que haya mecanismos adecuados para su financiación. Estos elementos han ido viviendo cambios importantes en los últimos años, especialmente por el impacto de la crisis de 2008 y de la crisis del Covid19. Nos referimos a continuación a ellos, sintetizando los puntos de mayor dificultad y avances generados.

### **3.1.- Coordinación de los objetivos sociales y económicos de los Estados Miembros y la UE**

El planteamiento europeo de sistema de economía social de mercado da a las autoridades europeas un amplio margen para configurar y aplicar modelos diversos, acordes a las distintas políticas nacionales, con variaciones en la calidad o grado de protección social. En ese contexto los esfuerzos europeos se centran en desarrollar instrumentos efectivos

que coordinen las acciones de los gobiernos estatales hacia los objetivos establecidos por la Unión.

Desde el año 2000, en que se produce la aprobación de la Agenda Social Europea (Comisión Europea, 2006) podemos observar cómo la política social europea es vista como un factor de competitividad en el mercado interior, ocupando la productividad y el empleo un puesto esencial en ella. Ante la persistencia del problema de su coordinación entre los diferentes gobiernos, la puesta en marcha del Método Abierto de Coordinación (MAC) amplió la perspectiva a cuestiones como pobreza o exclusión social. Asimismo, aportó el establecimiento de indicadores de desempeño por parte de los Estados miembros en el ámbito social lo que permitió la comparación entre ellos, pero sin dar el paso hacia un control o sanción efectivo en caso de incumplimiento de los objetivos fijados. La “Europeización” de la política económica frente a la política social llevó a intentos como el de un Compromiso Renovado por la Europa Social, fijando objetivos sociales cuantificados (European Commission, 2008). A pesar de ello, fueron pocos los gobiernos nacionales que incluyeron los objetivos sociales previstos. Por lo que este Método Abierto de Coordinación se considera un fracaso en la armonización de los intereses europeos con la diversidad nacional (Bekker y Klosse, 2013; Zeitlin et al., 2005).

Precisamente por la evidente dificultad de coordinación de los Estados miembros durante la crisis de 2008 se va a lanzar en 2011 un nuevo procedimiento: el llamado Semestre Europeo. Con él, la Comisión va a ejercer una labor de coordinación y vigilancia, analizando las reformas propuestas por cada Estado y enfocándolas hacia el logro de los objetivos comunes. En una primera fase de orientación política, tras el análisis de situación y seguimiento del año anterior, la Comisión establece las prioridades para ese ejercicio económico que se dan a los Estados como orientaciones para su política-. En una segunda fase, los Estados determinan sus objetivos y planes, a partir de ahí, la Comisión propone a los Estados sus Recomendaciones Específicas por País que adopta el Consejo. En la fase tercera, de ejecución, los Estados tienen en cuenta esas Recomendaciones en la toma de decisiones sobre su presupuesto del siguiente año (European Commission, 2014). Varios estudios observan, que el Semestre Europeo ha ido incorporando objetivos sociales y recomendaciones relativas a ellos dirigidas a los Estados miembros en las Recomendaciones Específicas por País (Zeitlin y Vanhercke, 2020). No obstante, las recomendaciones dadas a los gobiernos en el ámbito social han sido, hasta el momento imprecisas y han adolecido de falta de seguimiento y sanción en

caso de incumplimiento (Semester Alliance, 2015). En este sentido, consideramos una oportunidad el que, en el momento actual, la *Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021* (European Commission, 2021a) indica que los Estados miembros deberían dirigirse a aquellos retos que refuercen el potencial de crecimiento, los sistemas de salud, la resiliencia económica y social y la cohesión regional.

### **3.2.- Fijación de objetivos sociales dentro de la estrategia económica: de la Estrategia 2020 al Plan de Recuperación post pandemia.**

Desde el estallido de la crisis de 2008 podemos constatar la introducción de objetivos sociales dentro de la estrategia económica de Europa 2020 (Comisión Europea, 2010), con la gran contribución de cuantificar y poner un plazo a metas relativas a la reducción de la pobreza, el abandono escolar o el desempleo. Derivadas de la Estrategia 2020 surgen otras iniciativas, que van proponiendo, sin fuerza legal, distintas actuaciones en política social. Mientras, de modo paralelo, se iban dando los recortes de gasto social a nivel nacional por la exigencia europea del cumplimiento de la disciplina presupuestaria. Esta especie de “esquizofrenia” entre la gobernanza económica y social queda manifiesta cuando, en la fase final de la crisis, la Comisión lanza su Comunicación *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria* (Comisión Europea, 2013). En ella se subraya la necesidad de dar una respuesta adecuada a los problemas sociales, cuantificando y midiendo de modo adecuado su logro, como medio para no dañar los fundamentos de la integración europea.

Una vez que se considera que la UE está ya en el camino de salida de la crisis, el llamado *Informe de los cinco Presidentes* (European Commission, 2015) pone encima de la mesa el desarrollo social como un imperativo económico: unos mercados con empleos más eficientes, el acceso de los ciudadanos a los servicios sociales o la atención a los más vulnerables, requieren una mayor igualdad de condiciones, más justas y fácilmente aplicables. En esta línea es clave el *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* (Comisión Europea, 2017a) proponiendo 5 escenarios posibles según el grado de integración en diversas políticas con especial consideración de la social. Para alentar el debate sobre hacia donde debe caminar la UE entre estos posibles escenarios, la Comisión hace un interesante trabajo en su *Documento de reflexión sobre la dimensión social europea* (Comisión Europea, 2017b) valorando las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas para el ámbito social. Este compromiso de la Comisión cristalizaba en la

presentación del *Pilar Europeo de Derechos Sociales* (European Commission, 2017) que se define como una guía para impulsar una convergencia renovada entre los socios de la UE, mejorando las condiciones laborales y de vida de sus ciudadanos. Se reafirman en él derechos ya reconocidos y se conectan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Precisamente en relación con esta última Agenda, la actual Comisión Europea presidida por Von Der Layen lanza como programa estrella al comienzo de su mandato el *Pacto Verde Europeo* (European Commission, 2019). Desde el punto de vista que estamos analizando en este trabajo, destacamos su idea clave de “Transición Justa” como una nueva búsqueda de equilibrio europeo entre el objetivo económico, el social y el medioambiental. El Mecanismo de Transición Justa se despliega en consecuencia para movilizar recursos que garanticen ese tránsito en la evolución de la economía hacia la neutralidad climática sin dejar a nadie atrás, siguiendo el lenguaje de Naciones Unidas.

Esta visión prevalece en la actual *Estrategia de Crecimiento Sostenible 2021* fijada ya tras el estallido de la pandemia. En ella se recogen las dimensiones de sostenibilidad medioambiental, productividad, estabilidad macroeconómica y justicia (European Commission, 2020a). Constatamos en este plan estratégico para hacer frente a la crisis el tradicional doble objetivo de cohesión y estabilidad macroeconómica al prever que hay que proteger a los ciudadanos europeos, su salud y trabajos a la vez que se asegura la justicia, la resiliencia y la estabilidad macroeconómica en la UE. La Estrategia 2021 refuerza la dimensión de justicia, que se amplía y enfatiza, al recoger cómo la crisis ha afectado de nuevo más a los grupos más vulnerables. Finalmente, el *Plan de Acción para la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales* (European Commission, 2021b), presentado recientemente en la Cumbre de Oporto, enfatiza en medio de la pandemia que una Europa social es la base para la prosperidad de sus ciudadanos y el logro de una economía competitiva.

### **3.3.- Modelo macroeconómico: de la austeridad a la expansión fiscal**

Ante la crisis de 2008, la Comisión Europea subordinó su agenda financiera a la crisis de deuda y la dificultad de captación de fondos en los mercados financieros. El marco de refuerzo del gobierno económico también afectó de manera significativa al diseño de la política de cohesión; son múltiples las evidencias de cómo las políticas de austeridad derivadas de la estrategia macroeconómica afectaron a la capacidad de los sistemas sociales para sostener la capacidad asistencial provocando una mayor brecha social

(Avram et al., 2013, Caritas Europa, 2016). Desde un punto de vista jurídico resulta de especial relevancia la incidencia en el modelo de gobierno económico y social del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* aprobado en 2012. Este Tratado llevó a incluir en las Constituciones de los Estados firmantes la obligatoriedad de la disciplina fiscal, subordinando a ella la cohesión social. Este hecho fue admitido por la Comisión Europea, al reconocer cómo la preponderancia de los objetivos macroeconómicos redujo el efecto estabilizador de los beneficios sociales y su impacto a largo plazo (European Commission, 2013).

Tras esa experiencia, es muy significativo que la reacción comunitaria al estallido de la pandemia (European Commission, 2020b) haya corregido la dirección tomada anteriormente y se haya hecho a gran velocidad, priorizando el estímulo económico frente a la estabilidad presupuestaria. Nada más estallar la crisis del COVID19 se activa la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), suspendiendo, por primera vez y debido a las excepcionales circunstancias, las reglas de disciplina fiscal (Comisión Europea, 2020a). No se paralizan con esta suspensión los procedimientos del PEC pues los Estados tienen que seguir suministrando información y controlando su situación fiscal con el objetivo de volver a la senda de la disciplina “cuando las condiciones lo permitan”. Esta apertura de puerta al gasto público, aunque bajo un cierto control, es, sin duda, un cambio trascendental en el enfoque de la UE, no visto desde el Tratado de Maastricht, que preveía ambas excepciones en circunstancias extraordinarias. La posibilidad de que con ello se sostengan ayudas y servicios públicos para los más afectados social y económicamente en la pandemia es una oportunidad para limitar potenciales brechas de desigualdad.

Por otro lado, también es de máximo interés la flexibilidad dada a los gobiernos nacionales para la concesión de ayudas directas o subvenciones a empresas que, debido a las extraordinarias circunstancias vividas, tengan problemas de liquidez o para continuar con su actividad (Comisión Europea, 2020b).

Asimismo, como factor diferencial en el abordaje de la crisis del COVID19, encontramos una movilización de recursos financieros por parte de las instituciones europeas a un nivel no alcanzado en ningún otro momento de su historia (Watt, 2020). Destacamos la elevación del gasto presupuestario hasta el 2% del PIB, la posibilidad de captación de fondos en los mercados financieros y el marco financiero reforzado Next Generation

Europe, lo que elevará la capacidad financiera total del presupuesto de la Unión a 1,85 mil millones de euros. Por su parte, el Banco Central Europeo, que en la anterior crisis fue cauteloso y tardío en su reacción en favor del estímulo monetario, despliega medidas decididas de expansión con gran rapidez e intensidad (European Commission, 2020c). Destacamos la operatividad del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (Comisión Europea, 2020c), el instrumento de mayor dimensión dentro del paquete financiero Next Generation EU, con 312 mil millones de euros en transferencias, abarcando objetivos como la competitividad, la justicia, la resiliencia, la cohesión y el apoyo a los más vulnerables.

#### **4.- Consecución de la Justicia Social como objetivo de país**

##### **4.1.- Justicia social: concepto y el reto para su medición**

El reconocimiento de la importancia y carácter prioritario del desarrollo social y del bienestar humano fue por primera vez proclamado por Naciones Unidas en la declaración aprobada en la cumbre mundial sobre Desarrollo Social (Naciones Unidas, 1995) exigiendo la urgencia de atender más eficazmente las necesidades materiales y espirituales de las personas, sus familias y las comunidades, por medio de gobiernos democráticos, transparentes y responsables. De tal manera, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente “son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente”. Cinco años más tarde se reitera “nuestra determinación y nuestro deber de erradicar la pobreza, promover el empleo pleno y productivo, fomentar la integración social y crear un entorno favorable al desarrollo social.” (Naciones Unidas, 2000). Por su parte, la cumbre mundial de 2005 reafirma “que el desarrollo es un objetivo esencial en sí mismo y que el desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, sociales y ambientales es un elemento fundamental del marco general de las actividades de las Naciones Unidas.” (Naciones Unidas, 2005).

Continuando esta misma trayectoria, el 26 de noviembre de 2007, la Asamblea General de Naciones Unidas resolvió declarar el 20 de febrero de cada año como Día Mundial de la Justicia Social, como recordatorio del compromiso para “el acceso al bienestar social y la justicia social para todos” y reconocimiento de “que el desarrollo social y la justicia social son indispensables para la consecución y el mantenimiento de la paz y la seguridad

en las naciones y entre ellas, y que, a su vez, el desarrollo social y la justicia social no pueden alcanzarse si no hay paz y seguridad o si no se respetan todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Naciones Unidas, 2007). La Organización internacional del Trabajo en 2008 adoptó por unanimidad la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, considerada la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance desde su constitución, para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales (OIT, 2008).

Se plantea en este contexto descrito, la necesidad de establecer un sustrato común sobre qué se entiende por justo y por injusto, cuáles son las áreas de desigualdad tanto entre las personas como entre los países, así como la necesidad de recabar información al respecto y medirlo (Department of Economic and Social Affairs, 2006). Esta idea de medición de conceptos como bienestar o desarrollo social no es nueva. A la hora de la medición, ha sido el desarrollo el primer concepto (identificándolo como progreso y crecimiento) que ha interesado a los economistas y estadísticos, depurando los procedimientos para la medición del Producto Interior Bruto o el Producto Nacional Bruto<sup>2</sup> (dependiendo de la preferencia de cada país). Pero centrar las decisiones basándose únicamente en este indicador limitado<sup>3</sup> ha demostrado ser un enfoque miope<sup>4</sup>, y son muchas las propuestas de complementar esa información con otros indicadores que dibujen una fotografía más cercana a la realidad.

Una de las primeras y más ampliamente difundidas es sin duda el Índice de Desarrollo Humano, diseñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace más de 30 años. Está inspirado en la teoría de las capacidades y la libertad propuestas por el Premio Nobel de Economía Amartya Sen (The Nobel Prize, 1998), al entender que la pobreza y la falta de oportunidades económicas son obstáculos en el ejercicio de libertades fundamentales. Desde 1990 construye ese índice combinando datos de renta económica, esperanza de vida y educación<sup>5</sup> como medidas de las tres dimensiones básicas

<sup>2</sup> cuyos primeros cálculos estadísticos datan de 1942.

<sup>3</sup> De hecho, *The Economist* reconoció que deberíamos realmente traducir PIB como *Producto Ilusorio Bruto*, debido a los problemas y carencias en sus cálculos.

<sup>4</sup> Así lo reconocía Amartya Sen, por ejemplo, en 2010 en una entrevista cuando reconocía que "las limitaciones de las medidas estándar de desarrollo, como PIB o PNB (ya que) estas medidas se concentraban en el ingreso y los recursos que tenía la gente, no en el tipo de vida que podían vivir en la práctica". (BBC, 2010)

<sup>5</sup> Específicamente la renta nacional bruta per cápita en paridad de poder de compra + esperanza de vida al nacer + años esperados de escolaridad + años promedio de escolaridad

del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el conocimiento y un nivel de vida decente (PNUD, 2020, p.19), pero siempre en revisión: de hecho, en 2020 exploran un “nuevo índice experimental que tiene en cuenta tanto los logros del desarrollo humano como las presiones planetarias” (PNUD, 2020, p.255 y ss). Posteriormente, otras propuestas se han centrado en la medición de la felicidad (World Happiness Report, desde 2012<sup>6</sup>).

Pero también encontramos un año antes, en 2011, una iniciativa en el marco del Proyecto *Sustainable Governance Indicators* (SGI) centrada en medir precisamente la justicia social. Para ello ha construido un indicador ponderado que combina seis dimensiones, referidas a la prevención de la pobreza, el acceso a la educación y al mercado laboral, la inclusión social y no discriminación, la salud y la justicia intergeneracional. Y dentro de cada una de esas dimensiones combina diferentes indicadores, que han ido afinándose desde su versión inicial en 2016 aplicada solo a Europa, hasta la más reciente de 2019 extendida a la OCDE (Hellmann et al., 2019), como va a analizarse en el siguiente apartado.

#### **4.2.- Índice de Justicia Social: dimensiones e indicadores**

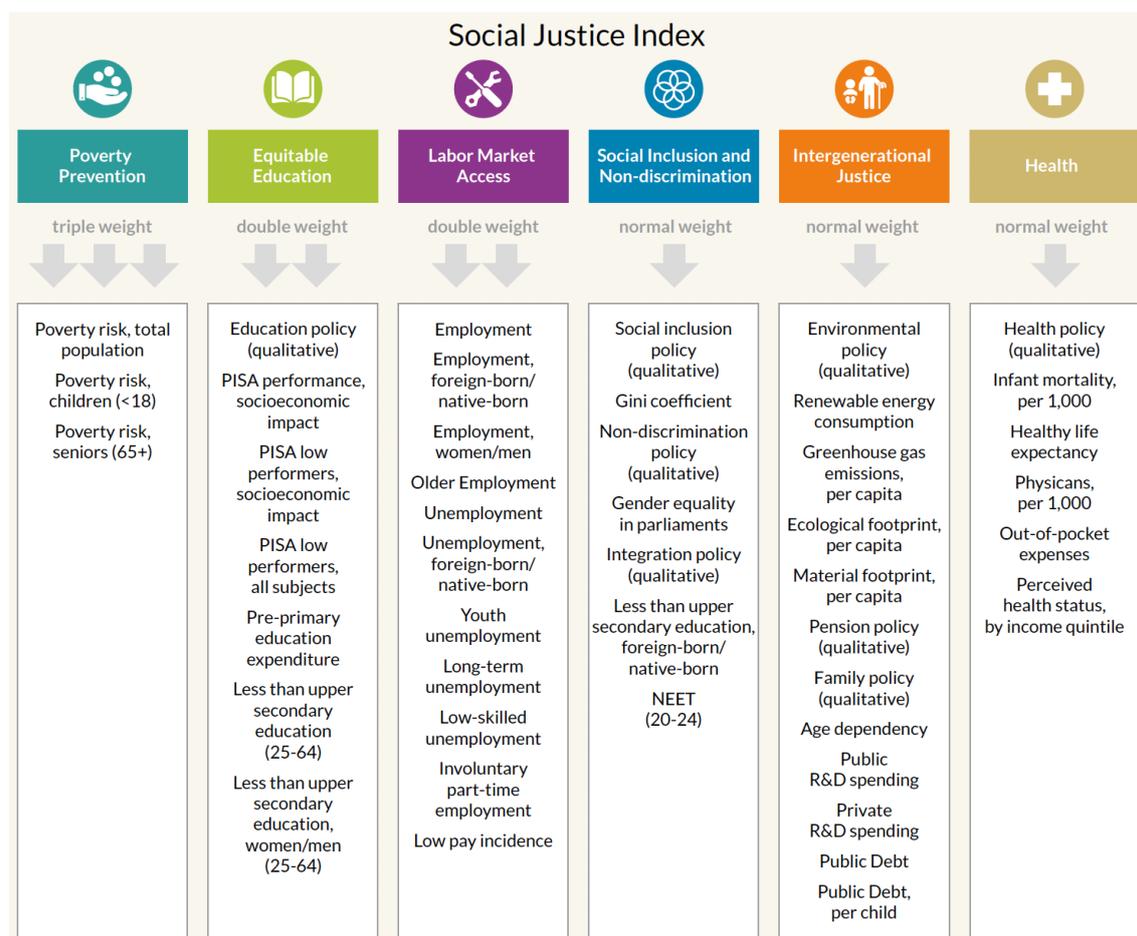
Para medir la Índice de Justicia Social (IJS) de cada país, se han determinado, en primer lugar, seis dimensiones: (a) prevención de la pobreza, (b) acceso a la educación, (c) inclusión en el mercado laboral, (d) cohesión social y no discriminación, (e) salud, así como (f) justicia intergeneracional. Asimismo, asociados a cada una de estas dimensiones, se han determinado 38 indicadores cuantitativos y ocho cualitativos que permiten llevar a cabo las mediciones<sup>8</sup>. Pueden verse gráficamente y de manera resumida en la siguiente figura:

<sup>6</sup> Este índice combina datos de PIB per cápita y esperanza de vida sana al nacer con valoraciones subjetivas de libertad para tomar decisiones, apoyo social, generosidad y percepción sobre corrupción. (Helliwell et al. (eds.), 2021)

<sup>7</sup> Sin olvidar la famosa Felicidad Nacional Bruta calculada en el Reino de Buthan desde 1972, que lo inspiró, y otras propuestas que no han tenido tanto eco. Tampoco podemos olvidar la iniciativa puesta en marcha en 2008 por el entonces presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, cuando propulsó la creación de la llamada Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (CMPEPS, en sus siglas francesas). Su informe final no propuso nuevas medidas, sino que los autores con ello esperan haber contribuido a generar un “amplio debate” y propiciar “la investigación sobre el perfeccionamiento de mejores instrumentos de medida que nos permitirán evaluar mejor los resultados económicos y el progreso social.” (Stiglitz et al., 2008) Es necesario mencionar al menos los indicadores en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, o en el ámbito europeo, los identificados en el Pilar Social Europeo.

<sup>8</sup> Los datos de los indicadores cuantitativos utilizados en el Índice de Justicia Social proceden principalmente de Eurostat, la OCDE, el Banco Mundial, el FMI y la OMS, entre otros. Los indicadores cualitativos reflejan las evaluaciones proporcionadas por más de 100 personas expertas que respondieron a

Figura 1: Dimensiones e indicadores del Índice de Justicia Social



Fuente: Hellmann et al. 2019.

La prevención eficaz de la pobreza desempeña un papel fundamental para medir la justicia social. En condiciones de pobreza, la participación social y una vida autodeterminada sólo son posibles con gran dificultad. Desde el punto de vista de la justicia social, la prevención de la pobreza y la exclusión social es una condición sine qua non para la justicia social y, por tanto, tiene prioridad sobre las demás dimensiones.

Por su parte, la igualdad de acceso a una educación de buena calidad constituye otro factor esencial para proporcionar capacidades y oportunidades de progreso equitativas (movilidad vertical). A su vez, la participación social, política y económica depende en gran medida de este bien público.

la encuesta del IGS/SGI sobre el estado de la cuestión en diversos ámbitos políticos en toda la OCDE y la UE (véase [www.sgi-network.de](http://www.sgi-network.de)).

En cuanto al grado de inclusión del mercado de trabajo, su ausencia, es decir, la exclusión del mercado de laboral, limita sustancialmente las oportunidades individuales de autorrealización, favorece el riesgo de pobreza y puede incluso provocar graves problemas de salud.

La inclusión social y no discriminación examina en qué medida se contrarrestan con éxito las tendencias a la polarización social, la exclusión y la discriminación de grupos específicos.

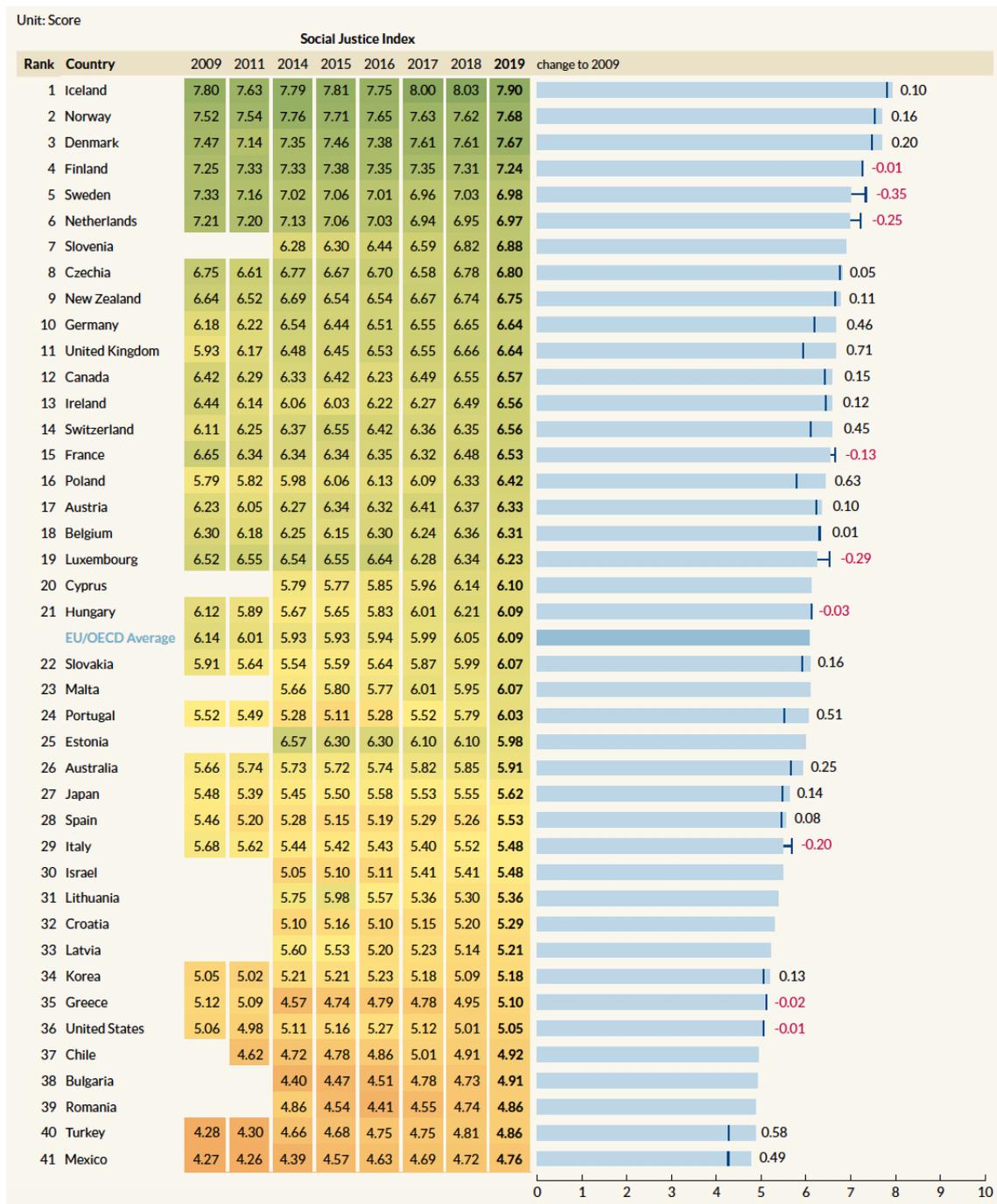
La justicia intergeneracional pone de manifiesto la necesidad de que las generaciones contemporáneas lleven una vida que no comprometa la capacidad de las generaciones futuras. La justicia intergeneracional tiene en cuenta el aspecto temporal de la sostenibilidad y la justicia.

En cuanto a la salud, se observan diferencias dentro de los países así como entre ellos, estando estrechamente relacionadas con los grados de desventaja social. Estas desigualdades surgen en el marco en que las personas viven y trabajan y las consecuencias que tienen para la ciudadanía. Los sistemas establecidos para hacer frente a la enfermedad en un sentido amplio, se encuentra a su vez determinados por situaciones políticas, sociales y económicas.

Y no todas esas dimensiones tienen el mismo peso en el índice construido, ya que se considera que las tres primeras dimensiones, es decir, la prevención de la pobreza, el acceso a la educación y el acceso al mercado laboral, inciden de mayor manera en el concepto de Justicia Social, por lo que cada una de ellas tiene una mayor ponderación a la hora de calcular las puntuaciones del índice. Triple la primera, y doble las otras dos. Y con ello se ha creado el Índice de Justicia Social ponderado. A efectos de comparación, además se creó una clasificación no ponderada, en la que las seis dimensiones tendrían el mismo peso.

El siguiente gráfico recoge el índice de justicia social ponderado correspondiente al año 2019, que permite asimismo comparar la situación para cada uno de los 41 países participantes, su evolución y su situación respecto de la media. Asimismo, constituye un elemento de primer orden para orientar en las políticas a desarrollar por parte de los poderes públicos de manera que mejoren los diferentes indicadores.

Figura 2: Índice ponderado de Justicia Social correspondiente al año 2019 y su evolución desde 2009

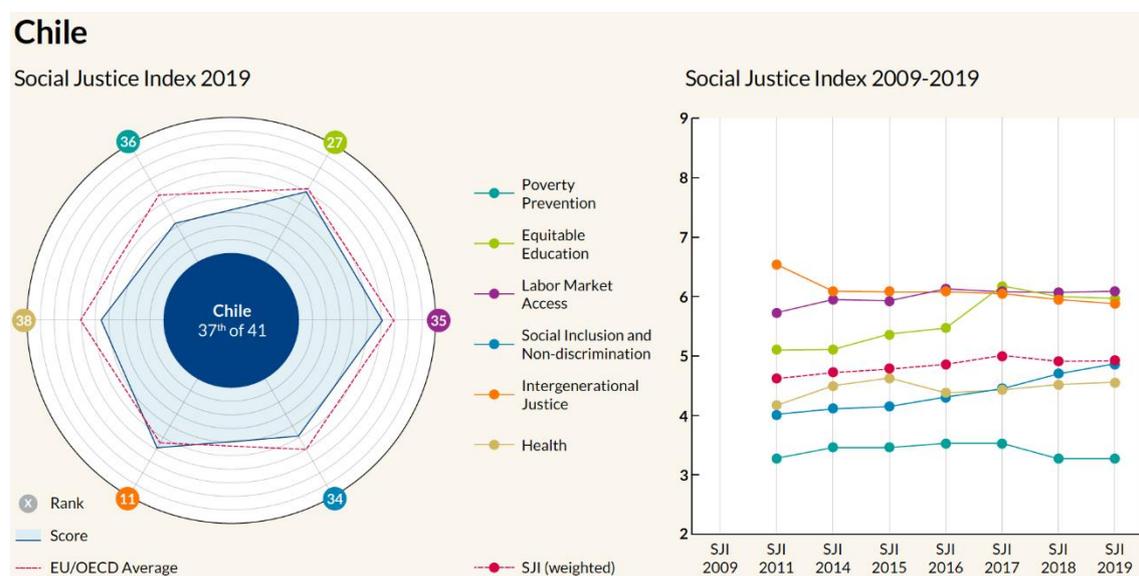


Fuente: Hellmann et al. 2019.

Es precisamente en esa orientación a las Administraciones públicas de cara a fijar puntos fuertes y débiles en relación a la Justicia Social donde este índice muestra su utilidad. Así,

si lo aplicamos al caso chileno, podemos observar entre sus puntos fuertes sus buenos resultados macroeconómicos, el hecho de ser una economía abierta y de ingresos altos con una renta per cápita que ha ido creciendo a lo largo de los años. Pero también presenta retos en cuanto a la participación más equitativa por parte de la ciudadanía en el crecimiento económico que ha provocado una brecha social interna importante que urge reducir (Klein et al., 2019). Los datos de la figura 2 nos indican que Chile se encuentra en el puesto 37 de 41 en el Índice de Justicia Social si bien con una evolución positiva en los 7 años analizados. Por su parte, la figura 3, por un lado, recoge en el gráfico de araña la valoración para cada una de las 6 dimensiones que conforman el IJS, pudiéndose comparar asimismo con la media de países. Por otro lado, el gráfico de la derecha recoge la evolución de cada una de dichas dimensiones desde el año 2009 al 2019.

Figura 3: Índice de Justicia Social para Chile (año 2019 y su evolución desde 2009)



Fuente: Hellmann et al. 2019.

La dimensión de justicia intergeneracional destaca por encontrarse por encima de la media de los países analizados y sitúa a Chile en el puesto número 11 si bien en la evolución de los últimos años se observa un empeoramiento del mismo. En cuanto al acceso a la educación se encuentran en la media de los países, y además ha registrado un importante incremento desde el 2011, de manera notable el año 2017, produciéndose una reducción en la puntuación en los dos últimos años registrados. Las carencias en las otras

cuatro dimensiones deben suponer un punto de reflexión de cara a las políticas públicas que deberían tender a su mejora. La situación en cuanto a pobreza es la peor de las dimensiones, y a pesar de un período de mejoría, se observan desde los años 2016-2017 peores cifras. La inclusión social y la no discriminación también destaca, ya que mantiene una senda de crecimiento positivo en los últimos años.

## 5.- Conclusiones

El Estado social como tipo histórico de Estado concluye la racionalización del poder político iniciada en el continente europeo con la instauración de los Estados liberales. Sin embargo, esta última *politeia* no es un proceso acabado, ya que como se ha puesto de manifiesto en el presente artículo, la vertiente social de todo Estado puede profundizarse y ampliarse en todos los aspectos y servicios que la sociedad reclame y que los recursos estatales permitan cubrir.

Desde un punto de vista constitucional, el Estado social puede tener una regulación sucinta o exhaustiva en los textos constitucionales. Sin embargo, lo realmente relevante para la práctica de dicho Estado y su carácter social es la eficacia y la profundidad con la que se cumplan dichas disposiciones. De hecho, una constitución con una regulación sucinta de derechos de carácter social podría profundizar en el carácter social de los servicios públicos por vía legislativa.

Resulta por ello esencial que esa profundización en el carácter social de un país se fundamente en un conjunto de valores y principios dentro de su estrategia económica.

El análisis realizado nos permite constatar que, desde la crisis de 2008 hasta la actual, la UE ha intensificado la presencia y relevancia de los objetivos sociales dentro de su estrategia económica. Más allá de la mención de metas sociales, destacamos la progresiva presentación de éstas como elemento necesario para el éxito económico y político del proyecto europeo. Con ello podemos afirmar que, efectivamente, hay lecciones aprendidas de la crisis financiera que permiten mejorar la gestión de las consecuencias sociales de la pandemia.

Entre ellas, destacamos en primer lugar, el cambio de paradigma fiscal, obviando la condicionalidad de la cohesión al cumplimiento de la disciplina presupuestaria. Se trata de una cuestión clave para no repetir las duras consecuencias sociales de la política de

excesiva austeridad y promover el mantenimiento de las redes de asistencia y protección social. En segundo lugar, subrayamos también la movilización del marco presupuestario y financiero de la UE incluyendo la expansión monetaria y la captación de deuda. En definitiva, se pone con ello en marcha todo un despliegue de instrumentos, algunos ya orientados hacia fines sociales y de convergencia interregional, que pueden actuar como potenciales correctores de las desigualdades. Como complemento a esos dos cambios esenciales añadimos la mayor flexibilidad en la interpretación del derecho de la UE, al servicio de un mejor resultado en términos sociales por encima del estricto modelo de mercado. Este es el caso de la flexibilidad en las reglas de concesión de ayudas a las empresas en dificultades o en la asignación de fondos a los Estados.

Considerando estos avances como muy significativos, apuntamos la debilidad de los mismos en tanto no se avance en la coordinación de los Estados miembros. Como se ha señalado, el fracaso de los métodos de coordinación y la subsidiariedad en materia de política social ha lastrado la implementación de los objetivos sociales europeos y puede hacerlo de nuevo en la gestión del Plan de Recuperación. Del mismo modo que la crisis de 2008, con sus raíces en lo económico financiero, llevó al refuerzo del gobierno económico, proponemos que la crisis del COVID19, con sus raíces en lo sanitario y social, lleve al refuerzo de la gobernanza social. En este proceso son esenciales los pasos que se den en los procesos ya previstos para este año, como son la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales y, en particular, la reforma del Semestre Europeo.

La necesidad de medir la calidad de vida de la ciudadanía ha llevado en los últimos 30 años a la creación de índices que nos permitan medir el bienestar, el desarrollo humano, la felicidad y la calidad de vida de las personas, como punto de partida para poder tomar decisiones y aplicar políticas para mejorarlo. Y en este proceso, ya contamos con una propuesta para medir la justicia social en base a la prevención de la pobreza, el acceso a la educación y al mercado laboral, la inclusión social y no discriminación, la salud y la justicia intergeneracional. Al respecto, el análisis publicado más reciente corresponde a 2019, permitiendo conocer su evolución y compararla con ediciones anteriores, con la media o entre países.

Chile se incorpora en el año 2019 a esta medición, estando en el puesto 37 del conjunto. Junto a resultados más positivos como en la dimensión de justicia intergeneracional o el acceso a la educación, tiene un importante margen de mejora en las otras dimensiones:

prevención de la pobreza, inclusión en el mercado laboral, cohesión social y no discriminación y salud. Estos datos aportan los ámbitos en los que sustentar una legislación adecuada y una buena acción de gobierno.

## Referencias bibliográficas

- AVRAM, S. ET AL. (2013). The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries. *EUROMOD Working Paper* (EM 2/13). [www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em2-13.pdf](http://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em2-13.pdf)
- BBC (2010, 4 noviembre). *Amartya Sen: "El desarrollo es más que un número"*. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103\\_desarrollo\\_libertad\\_entre\\_vista\\_sen\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entre_vista_sen_aw)
- BEKKER, S. Y KLOSSE, S. (2013). EU governance of economic and social policies: chances and challenges. *European Journal of Social Law*, (2) June.
- CARITAS EUROPA (2016). *Implementation Assessment of Social Country Specific Recommendations 2015*. Recuperado Marzo 19, 2023, <https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/160502-PU-Implementation-assessment-of-social-country-specific-recommendations-2015.pdf>
- CARMONA, E. (2000). *El estado social de derecho en la Constitución*. Consejo Económico y Social de España.
- COMISIÓN EUROPEA (2006). *Comunicación Agenda de política social*. COM/2000/0379 final. Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). *Comunicación de la Comisión Estrategia 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010) 2020. Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2013). *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*. COM (2013) 690 final. Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros*. COM (2017) 2025. 1 de marzo de 2017. Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Documento de reflexión sobre la dimensión social europea*. Comisión Europea.

- COMISIÓN EUROPEA (2020a). *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123#document1>
- COMISIÓN EUROPEA (2020b). *Ayudas estatales: la Comisión adopta un Marco Temporal para ayudar a los Estados miembros a seguir respaldando la economía en el contexto del brote del Covid-19*. Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_496](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_496)
- COMISIÓN EUROPEA (2020c). *Plan de recuperación para Europa*. Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. DIVISION FOR SOCIAL POLICY AND DEVELOPMENT. UNITED NATIONS. (2006). *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*. ST/ESA/305. <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>
- EUROPEAN COMMISSION (2008). *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*. COM(2008) 418 final. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2013). *Joint Employment Report 2013*. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2014). *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM(2014) 130 final. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2015). *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2017). *Communication Establishing a European Pillar of Social Rights*. COM/2017/0250 final. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2019). *The European Green Deal* Communication COM(2019) 640 final. 11 December 2019. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-dealcommunication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-dealcommunication_en.pdf)
- EUROPEAN COMMISSION (2020a). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021* COM(2020)575 final. European Commission.

- EUROPEAN COMMISSION (2020B). *Identifying Europe's recovery needs*, Commission staff working document, SWD(2020) 98 final. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2020c). *Europe's moment: repair and prepare for the next generation*, communication from the Commission. COM(2020) 456 final. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2021a). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*. COM(2020)575 final. European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2021B). Communication *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. COM (2021) 102 final. European Commission.
- HELLIWELL, J. F., LAYARD, R., SACHS, J. Y DE NEVE, J-E. (EDS.) (2021) *World Happiness Report 2021*. Sustainable Development Solutions Network. <https://worldhappiness.report/ed/2021/>
- HELLMANN, T.; SCHMIDT, P. Y HELLER, S. M. (2019). *Social Justice in the EU and OECD Index Report 2019*. Bertelsmann Stiftung. [https://www.sgi-network.org/docs/publications/Social\\_Justice\\_in\\_the\\_EU\\_2019.pdf](https://www.sgi-network.org/docs/publications/Social_Justice_in_the_EU_2019.pdf)
- GIDDENS, A. Y CIFUENTES, P. (2003). *La tercera vía: la revolución de la socialdemocracia*. Taurus.
- GONZÁLEZ MORENO, B. (2002). *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Civitas.
- GORDILLO, L. I., ARRIOLA, N., INTXAUSTEGI, N.J. (2020). *Una teoría del Estado constitucional europeo*. Athenaica.
- KLEIN, F., VON KNEBEL, E., ZILLA, C. Y THUNERT, M. (Coord) (2019). *Chile Report. Sustainable Governance indicators 2019*. BertelsmannStiftung. [https://www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019\\_Chile.pdf](https://www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019_Chile.pdf)
- Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, de 8 de mayo de 1949, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- MOGGRIDGE, D. E. (1989). *The collected writings of John Maynard Keynes. Bibliography and index*. MacMillan for The Royal Economic Society.
- NACIONES UNIDAS (1995). Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. A/CONF.166/9. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.166/9>
- NACIONES UNIDAS (2000). *Resolución aprobada por la Asamblea General. S-24/2. Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social*. A/RES/S-24/2. <https://undocs.org/es/A/RES/S-24/2>

- NACIONES UNIDAS (2005). *Resolución aprobada por la Asamblea General*. 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/RES/60/1. [https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1_sp.pdf)
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (2007). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 26 de noviembre de 2007*. A/RES/62/10. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/464/40/PDF/N0746440.pdf?OpenElement>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2008). *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms\\_371206.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf)
- PNUD (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020: La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2020\\_overview\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_spanish.pdf)
- SEMESTER ALLIANCE. (2015). *CSRs 2015: Delivery gap remains on a democratic, social and sustainable Europe*. *Semester Alliance*. <https://semesteralliance.files.wordpress.com/2015/12/2015-semester-alliance-csr-report-17-12-151.pdf>
- STIGLITZ, J. E., SEN, A. Y FITOUSSI, J-P. (2008). *Informe de la comisión sobre la medición del desarrollo económico y del progreso social*. [https://www.palermo.edu/Archivos\\_content/2015/derecho/pobreza\\_multidimensional/bibliografia/Biblio\\_adic5.pdf](https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Biblio_adic5.pdf)
- SUSTAINABLE GOVERNANCE INDICATORS (SGI) (2022). Apoyado por la Fundación Bertelsmann. <https://www.sgi-network.org/2020/About>.
- The Nobel Prize (1998) *Amartya Sen: Facts* <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1998/sen/facts/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia 148/2021 (14 de julio). BOE núm. 182, 31 de julio de 2021, pp. 93561 a 93655, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>
- WATT, A. (2020). *EU Economic policy response to the coronavirus pandemic*. *IMK policy Brief* (93e). [https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=8951](https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8951)

ZEITLIN, J., POCHET, P. Y MAGNUSSON, L. (2005). *The open method of coordination in action: The European Employment and Social Inclusions Strategies*. PIE-Peter Lang.

ZEITLIN, J. Y VANHERCKE, B. (2020). Socializing the European Semester? *Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe*. SIEPS, (7).  
<http://www.sieps.se/en/publications/reports/socializing-the-european-semester-economic-governance-and-social-policy>