

## **EL IMPACTO SOCIAL DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA**

Autor: Pérez del Prado, D. (Prólogo a cargo de Casas Baamonde, M.E.)

Editorial: Tirant lo Blanch, 2021, 278 páginas

No es menor la publicación de este libro en un contexto como el actual: la extensión de la Gran Recesión y la crisis generada por la inesperada pandemia, si bien con orígenes completamente distintos, han generado graves consecuencias económicas y sociales en la región europea acrecentando las desigualdades preexistentes. Por ello, investigaciones y publicaciones como la presente se instituyen en una guía a fin de comprender y brindar una respuesta frente las condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad actual y el rol de la Gobernanza Económica Europea en este complejo trinomio para lograr una ciudadanía plena.

Al leer el título del texto que da origen a esta recensión, "*El Impacto Social de la Gobernanza Económica Europea*", debemos desentrañar los términos "Gobernanza Económica" para poder pasar a comprender las fundadas convicciones teóricas que ofrece el Dr. Pérez del Prado.

Se desprende del texto que en el seno de Europa (sus instituciones y sus Estados) se utiliza este concepto para hablar de las modalidades de gobernar la economía y las finanzas públicas. En este sentido, el profesor Pérez del Prado ha comenzado su capítulo I del libro con un título que indica la tendencia que tomará el ensayo: "*Crisis que lo cambian todo para que nada cambie*". En este primer capítulo, el autor señala la importancia de hacer hincapié en la coyuntura económica pero también en la política (el gobierno de la economía) para entender el modo en que el Derecho social es reformado. Aquí es donde, históricamente, asumen un rol

fundamental las políticas de austeridad para disminuir el gasto público como consecuencia de la Gran Recesión. Estas políticas comenzaron como una propuesta temporaria frente a la inexistencia de otra alternativa para equilibrar el presupuesto ante la crisis económica, reduciendo el gasto estatal. Sin embargo, las políticas de austeridad no se asocian directamente con una reducción de los gastos en defensa u otras áreas protegidas, sino que, tal como lo señala el Dr. Pérez del Prado, se vinculan directamente con el gasto social y en particular, con la reducción de las políticas de protección social para la rebaja del gasto público.

Teniendo lo dicho en consideración, cabe preguntarse, entonces, los motivos por los cuales el autor propone observar y prestar atención a la Gobernanza Económica Europea. Y aquí es donde su brillante desarrollo sobre la influencia de la Gobernanza Económica de la Unión Europea sobre los Estados comienza. Así, el autor destaca que la Gran Recesión ha demostrado que las políticas económicas y presupuestarias de los países de la Unión Europea se constituyen en lo que decide llamar, "*híbrido sui generis*" en tanto que la Unión ha avanzado en la supervisión de las políticas económicas y presupuestarias teniendo su poder variaciones según el contexto y la situación concreta en que se encuentre el Estado que busca supervisar, destacándose también, en el texto, las insuficiencias en lo que hace a la integración de la gobernanza económica europea.

A lo largo de la presente obra, el lector podrá encontrar un análisis reflexivo y coyuntural de los intercambios dialógicos que se efectúan entre las instituciones europeas y los Estados luego de la Gran Recesión y su extensión hasta los ámbitos de la regulación laboral y su protección social que conllevan, por supuesto, un análisis de la legitimidad de la Unión Europea. Como latinoamericana, me parecen relevantes los intereses en juego que la Gran Recesión ha puesto de manifiesto en los países europeos: no solo la propia supervivencia del país en crisis, sino también la persistencia del proyecto del euro y del propósito europeo de ciudadanía. Sin perjuicio de ello, el autor indica que la pandemia ha generado un cambio de interrogantes, ya que cuando España comenzaba a "remontar el vuelo", confluye esta nueva

emergencia sanitaria que deriva en una nueva crisis económica y social, en el que el paro registrado en España se elevó a valores sin precedentes. Este punto no es menor, ya que, utilizando el discurso de los derechos humanos, como consecuencia de esta nueva crisis, no solo los ciudadanos ven afectados sus derechos civiles y políticos (por ejemplo, limitando su libre circulación e ingreso a los países) sino también sus derechos económicos, sociales y culturales, lo que demuestra claramente la interdependencia entre ambas categorías convencionales de derechos. Los Estados Europeos han aumentado el gasto y el déficit para hacer frente a este nuevo contexto sin precedentes. Sin embargo, y tal como señala el Dr. Pérez del Prado, nuevos planteos se disparan: ¿Se corre el riesgo de repetir la historia? ¿Cuáles son las experiencias aprendidas de la Gran Recesión? ¿Se implementarán luego de esta fase Keynesiana, políticas de austeridad para aumentar la inversión privada y el capital?

Para responder a estas preguntas, en el segundo capítulo, denominado "*Los cambios en la gobernanza económica europea*" el autor analiza el abanico de los nuevos mecanismos europeos implementados desde el 2008 y los documentos que surgen de la Gobernanza Económica Europea desde el año 2011 hasta el año 2019, último Semestre Europeo previo a la pandemia, a fin de entender cómo han influido en las reformas laborales y sociales que se produjeron en España y su concreto nivel de materialización. Del análisis y la relación entre todos los instrumentos y normativa analizada a lo largo de la obra, cabe analizar si la Unión Europea fue estableciendo una serie de condicionalidades a los Estados para incidir en su regulación laboral y social como una herramienta fundamental en el intercambio entre los Estados y la Unión.

Pero entonces, un nuevo interrogante se plantea: ¿de qué forma puede incidir la nueva gobernanza europea en el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social? Para ello, en primer lugar, el autor se propone explicar el complejo entramado del Semestre Europeo de manera exhaustiva y clara, ya que, si se suman todos los documentos analizados para la explicación del Semestre Europeo, se deben tener en cuenta dieciséis documentos diferentes que son desarrollados

con cuadros ilustrativos que guían al lector y resumen la información.

A *posteriori*, se propone un análisis metodológico y sistemático de los distintos tipos de procedimientos de supervisión encausados al través del Semestre Europeo, analizando, al final del referido capítulo, la supervisión de las políticas de empleo, como un elemento central, y en directa conexión con todos los procedimientos de supervisión ya desarrollados, en la Gobernanza Económica que se pone en práctica también a través del Semestre Europeo y articula la Estrategia Europea de Empleo que se integra en la Europa 2020. Así, el Dr. Pérez del Prado formula como mecanismo de lectura un análisis práctico e incisivo respecto de, por un lado, los procedimientos de supervisión de las políticas de empleo, y por el otro, del procedimiento de supervisión multilateral de políticas económicas y presupuestarias, cuya lectura recomiendo.

En el capítulo III, el autor se centra en el estudio de las principales áreas que son relevantes para la gobernanza económica dentro del área socio laboral, es decir, el estudio de los binomios salario – negociación colectiva y, seguridad social – protección social. Este análisis cronológico es necesario para entender cómo las líneas de actuación establecidas en los Estudios Prospectivos Anuales y las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo Europeo para España se trasladan al ámbito de protección social y laboral.

La propuesta efectuada, que parte de un análisis diacrónico de los Estudios Prospectivos Anuales desarrollados por la Comisión Europea, invita al lector a reflexionar respecto de la teoría económica que los fundamenta. Entiendo que el autor parte de una premisa fundamental: los documentos técnicos, los Estudios y las recomendaciones que son analizadas a lo largo del presente capítulo no deben transformarse en una organización de conceptos y lineamientos desconectados de la realidad europea. En este sentido, el libro materializa la tensión entre los modelos teóricos de los Estudios referidos y las crecientes demandas sociales, analizando el intercambio dialógico entre las regulaciones del mercado de trabajo y

seguridad social, y las economías, si es que efectivamente dicho intercambio se produce.

Asimismo, el autor contribuye al debate subyacente respecto de las ideas de desarrollo, eficiencia, equidad y productividad como fin y medio para mejorar la protección laboral y social e invita a reflexionar sobre cómo la productividad y la eficiencia han influenciado las políticas laborales y sociales, transformándose en un llamado a las Instituciones Europeas y los Estados a realizar un aprendizaje significativo a fin de no volver a cometer los mismos errores de la gran Recesión como respuesta a la crisis actual.

Luego, el análisis efectuado por el autor permite identificar que toda política pública conlleva el entramado de una serie de relaciones que el Estado establece con los distintos actores, en el marco de sociedades cada vez más complejas. En este sentido, el análisis realiza un giro más que interesante a partir del Estudio Prospectivo Anual del año 2015: el foco no se ubica en las Instituciones Europeas, sino en el rol que la Patronal Europea y la Confederación Europea de Sindicatos tienen desde su primera participación en el Semestre Europeo. La descomposición de las tesis y propuestas efectuadas por estos actores llevan al lector a preguntarse respecto de sus roles para la salida social a la crisis económica provocada por la pandemia y sus posturas sobre el marco del plan de acción Pilar Europeo de Derechos Sociales planteada por las patronales y la ETUC desde el último año de la Comisión Juncker, tal como señala el autor. Como consecuencia lógica de lo planteado, el Dr. Pérez del Prado, propone analizar hasta qué punto el modelo teórico de los Estudios de la Comisión Europea se trasladan a España y las dificultades que modularon su aplicación al Estado Español, teniendo como eje de estudio las Recomendaciones del Consejo Europeo para España aplicables a las condiciones de trabajo y otras relativas a la protección social. Al igual que como sucede con los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y las recomendaciones a los países efectuadas por los órganos encargados de velar por su cumplimiento, la retórica de la gobernanza económica europea debe ser traducida y adaptada al contexto social español (Levitt y Merry 2009).

Así, el libro arroja luz respecto de si toda política de gobernanza económica descansa, en realidad, en un marco teórico único alejado de la realidad, que conlleva, entre otras cuestiones, un modelo preconcebido y condicionado de políticas activas de empleo. Este debate novedoso no podría venir en un momento más oportuno: lleva al lector a reflexionar respecto de cómo las recomendaciones efectuadas al Estado Español afectan en particular al trabajador y los grupos en situación de vulnerabilidad, mediante procesos rígidos y ambivalentes donde los resultados esperados parecen ser predeterminados y aislados de la objetividad que delimita además las posibles vías de solución.

Finalmente, en el capítulo IV, el profesor Pérez del Prado realiza una serie de propuestas imprescindibles y alternativas al único modelo económico que sustenta la Gobernanza Económica Europea, a partir del análisis de tres formulados: el modelo de derecho, el modelo económico y el modelo de regulación laboral y social.

El modelo de derecho plantea una serie de conflictos en materia de fuentes de derecho y jerarquía normativa ya que tal como señala el autor se propone un determinado modelo de la Unión Europea mediante documentos técnicos. Es decir, si bien se destaca que luego de la Gran Recesión, la Unión Europea ha intentado corregir las deficiencias más significativas del sistema, su marco normativo no fue modificado (López Escudero 2015). Cabe preguntarse qué carácter y efectos tienen dichos documentos para los Estados al ser instrumentos de *soft law* y cuál es su jerarquía respecto de la ley y la carta magna.

Asimismo, uno de los debates traídos a colación es si corresponde la utilización de un lenguaje claro y entendible por todas las personas en dichos documentos. Este debate, creciente en la agenda política en América Latina, es un debate necesario, tanto para las instituciones europeas y los Estados como para la sociedad civil en su conjunto. Las formas de redacción claras y sin tecnicismos, incrementan la participación de la sociedad mediante la comprensión de los documentos y sus fundamentos, y permiten atender a nuevas necesidades sociales. En este sentido, cabe tener en

consideración que “el lenguaje legal no es más que una parte del lenguaje natural, y participa, por lo tanto, de su misma naturaleza” (Balaguer Callejón 2007).

Así, mediante el referido análisis, el libro cumple con creces la propuesta del autor: no solo enseña e informa respecto de la Gobernanza Económica Europea y de las instituciones y documentos que le dan sustento, sino que, además, mediante el estudio metodológico del Derecho del trabajo y Seguridad Social, se invita al lector a la reflexión respecto de la influencia de la Gobernanza Económica Europea desde 2011 a 2019 en dicha rama del derecho y en la vida de las personas trabajadoras.

Ello a fin de demostrar, como es señalado en el brillante prólogo efectuado por la Dra. María Emilia Casas Baamonde, los postulados teóricos que dan sustento a la gobernanza económica y, “mostrar la realidad de ese carácter profundamente económico del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social”, a través de las convicciones fundadas del Dr. Pérez del Prado.

En conclusión, como ciudadana latinoamericana, recomiendo la lectura de este libro a cualquier persona que quiera comprender y conocer sobre la Gobernanza Económica Europea entre los años 2011 y 2019 y las transformaciones sociolaborales producidas en consecuencia, de una manera clara y sencilla, pero a la vez generando en el lector una actitud reflexiva y crítica.

ESTEFANÍA GIACCONE

Abogada e Investigadora en formación (Universidad de Buenos Aires) Magíster en Leyes (Universidad de Nueva York)

Eg2920@nyu.edu

### Bibliografía

- Balaguer Callejón, M.L. (2007). Género y lenguaje: presupuestos para un lenguaje jurídico igualitario. *Revista de Derecho Político*, 0(73), pp. 71-100.
- Levitt, P. y Merry, S. (2009). Vernacularization on the ground: Local uses of global women’s rights in Peru, China, India and the United States. *Global Networks*, 9(4), pp. 441-61.

López Escudero, M. (2015). La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50(enero/abril), pp. 361-433.