

O IMPACTO SOCIAL DA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

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

Editorial: Tirant lo Blanch, 2021, 278 páxinas

Non é menor a publicación deste libro nun contexto como o actual: a extensión da Gran Recesión e a crise xerada pola inesperada pandemia, aínda que con orixes completamente distintas, xeraron graves consecuencias económicas e sociais na rexión europea acrecentando as desigualdades preexistentes. Por iso, investigacións e publicacións como a presente institúense nunha guía a fin de comprender e brindar unha resposta fronte as condicións económicas, sociais e políticas da sociedade actual e o rol da gobernanza económica europea neste complexo trinomio para lograr unha cidadanía plena.

Ao ler o título do texto que dá orixe a esta recensión, *El impacto social de la gobernanza económica europea*, debemos desentrañar os termos “gobernanza económica” para poder pasar a comprender as fundadas conviccións teóricas que ofrece o Dr. Pérez do Prado.

Despréndese do texto que no seo de Europa (as súas institucións e os seus Estados) utilízase este concepto para falar das modalidades de gobernar a economía e as finanzas públicas. Neste sentido, o profesor Pérez do Prado comezou o seu capítulo I do libro cun título que indica a tendencia que tomará o ensaio: “*Crises que o cambian todo para que nada cambie*”. Neste primeiro capítulo, o autor sinala a importancia de facer fincapé na conxuntura económica pero tamén na política (o goberno da economía) para entender o modo en que o Dereito social é reformado. Aquí é onde,

historicamente, asumen un rol fundamental as políticas de austeridade para diminuír o gasto público como consecuencia da Gran Recesión. Estas políticas comezaron como unha proposta temporal fronte á inexistencia doutra alternativa para equilibrar o orzamento ante a crise económica, reducindo o gasto estatal. Con todo, as políticas de austeridade non se asocian directamente cunha redución dos gastos en defensa ou outras áreas protexidas, senón que, tal como sinala o Dr. Pérez do Prado, vincúlanse directamente co gasto social e, en particular, coa redución das políticas de protección social para a rebaixa do gasto público.

Tendo o anterior en consideración, cabe preguntarse, entón, os motivos polos cales o autor propón observar e prestar atención á gobernanza económica europea. E aquí é onde comeza o seu brillante desenvolvemento sobre a influencia da gobernanza económica da Unión Europea sobre os Estados. Así, o autor destaca que a Gran Recesión demostrou que as políticas económicas e orzamentarias dos países da Unión Europea constitúense no que decide chamar, "*híbrido sui generis*" xa que a Unión avanzou na supervisión das políticas económicas e orzamentarias, tendo o seu poder variacións segundo o contexto e a situación concreta en que se atope o Estado que busca supervisar, destacándose tamén, no texto, as insuficiencias no relativo á integración da gobernanza económica europea.

Ao longo da presente obra, o lector poderá atopar unha análise reflexiva e conxuntural dos intercambios de diálogo que se efectúan entre as institucións europeas e os Estados logo da Gran Recesión e a súa extensión ata os ámbitos da regulación laboral e a súa protección social que implican, por suposto, unha análise da lexitimidade da Unión Europea. Como latinoamericana, parécenme relevantes os intereses en xogo que a Gran Recesión puxo de manifesto nos países europeos: non só a propia supervivencia do país en crise, senón tamén a persistencia do proxecto do euro e do propósito europeo de cidadanía.

Sen prexuízo diso, o autor indica que a pandemia xerou un cambio de interrogantes, xa que cando España comezaba a “remontar o voo”, conflúe esta nova emerxencia sanitaria que deriva nunha nova crise económica e social, na que o paro rexistrado elevouse a valores sen precedentes. Este punto non é menor, xa que, utilizando o discurso dos dereitos humanos, como consecuencia desta nova crise, non só os cidadáns ven afectados os seus dereitos civís e políticos (por exemplo, limitando a súa libre circulación e ingreso aos países) senón tamén os seus dereitos económicos, sociais e culturais, o que demostra claramente a interdependencia entre ambas as categorías convencionais de dereitos. Os Estados Europeos aumentaron o gasto e o déficit para facer fronte a este novo contexto sen precedentes. Con todo, e tal como sinala o Dr. Pérez do Prado, novos interrogantes dispáranse: Córrese o risco de repetir a historia? Cales son as experiencias aprendidas da Gran Recesión? Implementaranse logo desta fase Keynesiana, políticas de austeridade para aumentar o investimento privado e o capital?

Para responder estas preguntas, no segundo capítulo, denominado “*Os cambios na gobernanza económica europea*” o autor analiza o conxunto de novos mecanismos europeos implementados dende o 2008 e os documentos que xorden da gobernanza económica europea dende o ano 2011 ata o ano 2019, último Semestre Europeo previo á pandemia, a fin de entender como influíron nas reformas laborais e sociais que se produciron en España e o seu concreto nivel de materialización. Da análise e a relación entre todos os instrumentos e normativa analizada ao longo da obra, cabe analizar se a Unión Europea foi establecendo unha serie de condicións aos Estados para incidir na súa regulación laboral e social como unha ferramenta fundamental no intercambio entre os Estados e a Unión.

Pero aquí suscítase un novo interrogante: de que forma pode incidir a nova gobernanza europea no Dereito do Traballo e a Seguridade Social? Para iso, en primeiro lugar, o autor

proponse explicar a complexa estrutura do Semestre Europeo de maneira exhaustiva e clara, xa que, se se suman todos os documentos analizados para a explicación do Semestre Europeo, débense ter en conta dezaseis documentos diferentes que son desenvolvidos con cadros ilustrativos que guían ao lector e resumen a información.

A posteriori, proponse unha análise metodolóxica e sistemática dos distintos tipos de procedementos de supervisión encausados a través do Semestre Europeo, analizando, ao final do referido capítulo, a supervisión das políticas de emprego, como un elemento central, e en directa conexión con todos os procedementos de supervisión xa desenvolvidos, na gobernanza económica que se pon en práctica tamén a través do Semestre Europeo e articula a Estratexia Europea de Emprego que se integra na Europa 2020. Así, o Dr. Pérez do Prado formula como mecanismo de lectura unha análise práctica e incisiva respecto de, por unha banda, os procedementos de supervisión das políticas de emprego, e pola outra, do procedemento de supervisión multilateral de políticas económicas e orzamentarias, cuxa lectura recomendo.

No capítulo III, o autor céntrase no estudo das principais áreas que son relevantes para a gobernanza económica dentro da área socio laboral, é dicir, o estudo dos binomios salario –negociación colectiva e seguridade social– protección social. Esta análise cronolóxica é necesaria para entender como as liñas de actuación establecidas nos Estudos prospectivos anuais e as recomendacións específicas formuladas polo Consello Europeo para España trasládanse ao ámbito de protección social e laboral.

A proposta efectuada, que parte dunha análise diacrónica dos Estudos prospectivos anuais desenvolvidos pola Comisión Europea, convida o lector a reflexionar respecto da teoría económica que os fundamenta. Entendo que o autor parte dunha premisa fundamental: os documentos técnicos, os Estudos e as recomendacións que son analizadas ao longo do presente capítulo non deben transformarse nunha

organización de conceptos e liñas desconectadas da realidade europea. Neste sentido, o libro materializa a tensión entre os modelos teóricos dos Estudos referidos e as crecentes demandas sociais, analizando o intercambio de diálogo entre as regulacións do mercado de traballo e seguridade social, e as economías, se é que efectivamente o dito intercambio se produce.

Así mesmo, o autor contribúe ao debate subxacente respecto das ideas de desenvolvemento, eficiencia, equidade e produtividade como fin e medio para mellorar a protección laboral e social e convida a reflexionar sobre como a produtividade e a eficiencia influenciaron as políticas laborais e sociais, transformándose nunha chamada ás institucións europeas e os Estados para realizar unha aprendizaxe significativa a fin de non volver cometer os mesmos erros da Gran Recesión como resposta á crise actual.

Logo, a análise efectuada polo autor permite identificar que toda política pública implica a construción dunha serie de relacións que o Estado establece cos distintos actores, no marco de sociedades cada vez máis complexas. Neste sentido, a análise realiza un xiro máis que interesante a partir do Estudo prospectivo anual do ano 2015: o foco non se sitúa nas institucións europeas, senón no rol que a patronal europea e a Confederación Europea de Sindicatos teñen dende a súa primeira participación no Semestre Europeo. A descomposición das tesituras e propostas efectuadas por estes actores levan ao lector a preguntarse respecto dos seus roles para a saída social á crise económica provocada pola pandemia e as súas posturas sobre o marco do plan de acción Pilar Europeo de Dereitos Sociais exposta polas patronais e a ETUC dende o último ano da Comisión Juncker, tal como sinala o autor.

Como consecuencia lóxica do exposto, o Dr. Pérez do Prado propón analizar ata que punto o modelo teórico dos Estudos da Comisión Europea se traslada a España e as dificultades que modularon a súa aplicación ao Estado Español, tendo como eixo de estudo as Recomendacións do Consello Europeo

para España aplicables ás condicións de traballo e outras relativas á protección social. Do mesmo xeito que sucede cos instrumentos internacionais de protección de dereitos humanos e as recomendacións aos países efectuadas polos órganos encargados de velar polo seu cumprimento, a retórica da gobernanza económica europea debe ser traducida e adaptada ao contexto social español (Levitt e Merry 2009).

Así, o libro dá luz sobre se toda política de gobernanza económica descansa, en realidade, nun marco teórico único afastado da realidade, que implica, entre outras cuestións, un modelo preconcebido e condicionado de políticas activas de emprego. Este debate novo non podería vir nun momento máis oportuno: leva ao lector a reflexionar respecto de como as recomendacións efectuadas ao Estado Español afectan en particular ao traballador e os grupos en situación de vulnerabilidade, mediante procesos ríxidos e ambivalentes onde os resultados esperados parecen ser predeterminados e illados da obxectividade que delimita ademais as posibles vías de solución.

Finalmente, no capítulo IV, o profesor Pérez do Prado realiza unha serie de propostas imprescindibles e alternativas ao único modelo económico que sustenta a gobernanza económica europea, a partir da análise de tres enunciados: o modelo de dereito, o modelo económico e o modelo de regulación laboral e social.

O modelo de dereito suscita unha serie de conflitos en materia de fontes de dereito e xerarquía normativa, xa que, tal como sinala o autor, propónse un determinado modelo de Unión Europea mediante documentos técnicos. É dicir, aínda que se destaca que tras a Gran Recesión, a Unión Europea tentou corrixir as deficiencias máis significativas do sistema, o seu marco normativo non foi modificado (López Escudero 2015). Cabe preguntarse que carácter e efectos teñen os ditos documentos para os Estados ao ser instrumentos de *soft law* e cal é a súa xerarquía respecto da lei e a carta magna.

Así mesmo, un dos debates traídos a colación é se corresponde a utilización dunha linguaxe clara e entendible por todas as persoas nos ditos documentos. Este debate, crecente na axenda política en América Latina, é un debate necesario, tanto para as institucións europeas e os Estados como para a sociedade civil no seu conxunto. As formas de redacción claras e sen tecnicismos, incrementan a participación da sociedade mediante a comprensión dos documentos e os seus fundamentos, e permiten atender novas necesidades sociais. Neste sentido, cabe ter en consideración que “a linguaxe legal non é máis que unha parte da linguaxe natural, e participa, por tanto, da súa mesma natureza” (Balaguer Canellón 2007).

Así, mediante a referida análise, o libro cumpre con fartura a proposta do autor: non só ensina e informa respecto da gobernanza económica europea e das institucións e documentos que lle dan sustento, senón que, ademais, mediante o estudo metodolóxico do Dereito do traballo e Seguridade Social, convídase o lector á reflexión respecto da influencia da gobernanza económica europea dende 2011 a 2019 na dita rama do dereito e na vida das persoas traballadoras.

Iso a fin de demostrar, como se sinala no brillante prólogo efectuado pola Dra. María Emilia Casas Baamonde, os postulados teóricos que dan sustento á gobernanza económica e “mostrar a realidade dese carácter profundamente económico do Dereito do Traballo e a Seguridade Social”, a través das conviccións fundadas do Dr. Pérez do Prado.

En conclusión, como cidadá latinoamericana, recomendo a lectura deste libro a calquera persoa que queira comprender e coñecer sobre a gobernanza económica europea entre os anos 2011 e 2019 e as transformacións sociolaborais producidas en consecuencia, dunha maneira clara e sinxela, pero á vez xerando no lector unha actitude reflexiva e crítica.

ESTEFANÍA GIACCONE

Avogada e Investigadora en formación (Universidade de Buenos Aires) Magíster en Leis (Universidade de Nova 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.