

FUNDACIÓN 1 DE MAYO

Cuadernos

41 • MARZO 2015



LA CRISIS DEL EURO Y SU IMPACTO SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES NACIONALES Y EUROPEAS

Christophe Degryse, Maria Jepsen y Philippe Pochet

WWW.1MAYO.CCOO.ES

LA CRISIS DEL EURO Y SU IMPACTO SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES NACIONALES Y EUROPEAS

FUNDACIÓN 1º DE MAYO
C/ Longares, 6. 28022 Madrid. Tel.: 91 364 06 01
1mayo@1mayo.ccoo.es | www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN CUADERNOS, NÚM: 41
ISSN: 1989-5372

© Madrid, Marzo 2015

Título original: *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*

Primera edición: ETUI. Brussels, 2013.

©Publisher: ETUI aisbl, Brussels

El Instituto Sindical Europeo recibe apoyo financiero de la Unión Europea. La Unión Europea no es responsable por cualquier uso hecho de la información contenida en esta publicación.

La traducción al castellano ha sido realizada por la Fundación 1º de Mayo.

LA CRISIS DEL EURO Y SU IMPACTO SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES NACIONALES Y EUROPEAS

CHRISTOPHE DEGRYSE

INVESTIGADOR SENIOR EN EL INSTITUTO SINDICAL EUROPEO (ISE)

MARIA JEPSEN

DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN DEL ISE Y PROFESORA ASOCIADA
EN LA UNIVERSIDAD LIBRE DE BRUSELAS

PHILIPPE POCHE

DIRECTOR GENERAL DEL ISE Y PROFESOR INTERINO Y CONFERENCIANTE INVITADO
EN LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LOVAINA

Contacto: ppochet@etui.org

Los autores desean agradecer a George Ross sus valiosos comentarios.

Contenidos

Resumen	7
Introducción	8
1. Marcos teóricos y dinámicas institucionales	11
1.1. La Unión monetaria como resultado natural de la unión política	11
1.2. La Unión Monetaria como detonante para la unión política	11
1.3. La Unión Monetaria sin unión política: procedimientos de gobernanza y la “recalibración” de los modelos sociales	12
2. De un modelo a otro	13
2.1. La unión monetaria y la convergencia socioeconómica por medio de la integración política	13
2.2. La integración política abandonada: hacia una convergencia dirigida por los mercados dentro de la Unión Monetaria	16
3. Crisis financiera y desmantelamiento del modelo social	21
3.1. Argumentos coherentes pero sesgados	21
3.2. Política social y recomendaciones específicas país por país	23
3.3. Los instrumentos de la nueva gobernanza	29
Conclusiones	38
Referencias	41

Resumen

Comenzamos describiendo tres modelos distintos de Unión económica y monetaria, y las diferentes dinámicas políticas subyacentes. Estas dinámicas influyen en la arquitectura de la Unión Monetaria, que tiene un gran impacto en las relaciones laborales nacionales y las políticas del Estado de bienestar.

Nuestra hipótesis es que, a raíz de la crisis financiera de 2008 y de la posterior “crisis del euro”, y también debido al hecho de que la gran mayoría de los gobiernos de la UE responsables de la gestión de esta crisis eran de centro-derecha, un modelo de la unión económica y monetaria se ha convertido en otro.

Lo que describimos es una serie de opciones políticas, circunstancias y ventanas de oportunidad que han permitido la aceptación de esta visión particular del modelo de Unión Monetaria. En el contexto de este modelo, la unión política no se considera un modo accesible para gestionar la crisis, porque el rescate del euro se considera factible sólo en una economía más competitiva. La dimensión social, en consecuencia, se convierte en la variable de ajuste. En este sentido, las declaraciones hechas por el Presidente del Banco Central Europeo -anunciando la muerte del modelo social europeo- no son más que la anticipación de una realidad que es el resultado de una elección política, basada en un conjunto de recetas económicas, y que da por sentado la imposibilidad de alcanzar una verdadera unión política.

Se describe el nuevo sistema de gobernanza compleja puesto en marcha para poner en práctica este nuevo modelo de gobernanza económica de la UEM. Es un sistema aún bajo construcción, pero ya está ejerciendo mucha presión sobre las relaciones laborales (en términos de salarios y descentralización) y los Estados de bienestar (políticas laborales y de pensiones). Se diferencia del sistema de gobernanza anterior en que, por un lado, las reglas son más rígidas y, por otro, los cambios previstos se refieren a las instituciones más que las políticas.

Aunque se concluye llamando la atención sobre los aspectos que actualmente cohesionan y dan sentido, somos igualmente muy conscientes de las contradicciones, anomalías, luchas de poder y posibles cambios de paradigma, que descartan cualquier sugerencia de una conclusión predecible.

Introducción

Desde 2010 no ha pasado un mes sin que el gobierno de algún Estado miembro de la UE anuncie que está a punto de embarcarse en grandes reformas legales de su sistema de bienestar, del sistema de protección social, de la legislación laboral o de las normas que rigen la negociación colectiva. Las razones dadas para justificar estas reformas se refieren indefectiblemente a la crisis, en particular la crisis de las finanzas públicas, siendo el argumento fundamental que el aumento de la deuda pública provoca una ralentización del crecimiento económico.

En la construcción de esta narrativa, las diversas instituciones de la UE tienen un papel que es imposible de obviar. Durante más de quince años, por un lado, el discurso actualmente estandarizado ha inculcado en nosotros que el Modelo Social Europeo -un término que en realidad, como veremos, se debe usar en plural- requiere de una "modernización" para ser "salvado". Esta afirmación se ha vuelto en consecuencia tan "obvia" que ya nadie piensa en cuestionarla, y mientras tanto el proceso ha sido acompañado de la creación de varios mecanismos institucionales de ámbito europeo a través de los cuales los gobiernos nacionales se comprometen a aplicar las reformas necesarias. Mientras que inicialmente eran bastante flexibles, estos mecanismos se han ido haciendo más rígidos y complejos recientemente en el contexto del Semestre Europeo y su arsenal de instrumentos de supervisión multilateral, que incluye entre otros el Pacto por el Euro Plus, el Pacto Presupuestario o las Recomendaciones específicas por país.

Desde 2010 y con la puesta en práctica de esta "nueva gobernanza económica", el Modelo Social Europeo ha sido puesto en cuestión de un modo mucho más generalizado.

Un análisis crítico de este proceso de cuestionamiento del Modelo Social puede ser categorizado con referencia a las famosas "tres Is": Ideas, Instituciones e Intereses.

Según los analistas de las "Ideas", el "desmantelamiento" del Modelo Social Europeo es el resultado de las políticas de austeridad que se han introducido a lo largo y ancho de Europa a raíz de un análisis económico erróneo que ha dado lugar a la aplicación de políticas equivocadas (véase, por ejemplo, Blyth, 2012).

Según los analistas de la 'Instituciones', los problemas sufridos por el Modelo Social son la consecuencia de la inadaptación institucional, de modo que el remedio más urgente es completar la Unión Monetaria mediante la creación de nuevas instituciones económicas y políticas, es decir, un gobierno económico y una unión política (Pisani- Ferry, 2012, De Grauwe, 2013).

Por último, nos encontramos con los analistas de los "Intereses" que ponen el énfasis en la creciente divergencia de intereses entre el núcleo y la periferia, entre el Norte y el Sur, entre Europa occidental y Europa central y oriental, o entre Francia y Alemania. Dentro de este enfoque, se argumenta que los resultados de las elecciones, sobre todo en Alemania y en el Parlamento Europeo, son cruciales.

No hace falta decir que estas tres categorías explicativas no son estancas o excluyentes en el modo resumido en el que aquí se presentan. En este trabajo, sin embargo, vamos a

tratar de elaborar y presentar algunas formas adicionales de explicación que podrían representar un enfoque diferente, y que podrían ajustarse a un enfoque basado en modelos (“*model-based*” approach).

Considerada desde este punto de vista alternativo, la crisis del euro, y por tanto también el cuestionamiento del Modelo Social Europeo, no está vinculada a errores de diagnóstico, ni a la inadaptación institucional, ni a los intereses divergentes. El cuestionamiento es el reflejo de una secuencia de cambios que ha sucedido de acuerdo con una visión específica del modelo de la Unión Monetaria que se considera deseable. Esta visión particular -que considera la desregulación social como un instrumento de ajuste o adaptación- es apoyada por un grupo específico de actores estratégicos (bancos centrales, ciertas Direcciones Generales de la Comisión, los ministros de Economía y Finanzas) que se sienten a gusto con el enfoque del ordoliberalismo alemán actualmente encarnado por las creencias y las políticas de la señora Merkel y que tiene como objetivo el gobierno por reglas. En este sentido existe una conjunción de intereses, sobre la base de análisis parcialmente diferentes, dentro del grupo particular de actores estratégicos y de acuerdo con las preferencias de la política alemana (que se extienden más allá de la división izquierda / derecha).

Lo que vamos a describir es una serie de opciones políticas, circunstancias y ventanas de oportunidad que han permitido que esta visión particular del modelo de la Unión Monetaria encuentre aceptación de un modo que parezca que esta visión tiene sentido y, a los ojos de sus defensores, mucho sentido.

En los siguientes párrafos vamos a empezar describiendo las dinámicas de las políticas alternativas subyacentes en los tres modelos diferentes de la Unión económica y monetaria. Estas dinámicas influyen en la arquitectura de la Unión Monetaria y, desde nuestro punto de vista, influyen también en el Modelo social resultante.

En segundo lugar, vamos a ver cómo se han desarrollado estas diferentes dinámicas (o cómo ha fracasado su desarrollo), qué preferencias políticas reflejan estas dinámicas, y qué desequilibrios intrínsecos albergan potencialmente. Nuestra hipótesis es que, a raíz de la crisis financiera de 2008, la “crisis del euro” que siguió representa una evidencia firme y tangible de la forma en la que un modelo de Unión económica y monetaria se ha convertido en otro.

En tercer lugar, vamos a considerar las posibles consecuencias que tiene esta “conversión” en los modelos sociales de ámbitos nacional y europeo. La pregunta que surge es de hecho si estas consecuencias pueden, a medio o largo plazo, provocar que la Unión Monetaria Europea se convierta en insostenible. Aunque esto podría pasar, estas consecuencias no son de ningún modo “accidentales”; y están aún menos vinculadas a la “crisis”. Son inherentes a una visión particular de cómo la Unión económica y monetaria debería funcionar. En este sentido, las declaraciones hechas por el Presidente del Banco Central Europeo al *Wall Street Journal* en febrero de 2012 (anunciando la muerte del Modelo Social Europeo) no son más que el adelanto de una realidad que es el resultado de una elección política, basada en un conjunto de recetas económicas y que da por sentada -a pesar de que todo el discurso aboga por un fortalecimiento de la integración política - la imposibilidad de alcanzar la verdadera unión política.

Por último, vamos a concluir, al menos provisionalmente. De hecho, mientras llamamos la atención sobre aquellos aspectos que actualmente cohesionan y tienen sentido, somos igualmente muy conscientes de las contradicciones, anomalías, luchas de poder y posibles cambios de paradigma que descartan cualquier propuesta de conclusión previsible.

1. Marcos teóricos y dinámicas institucionales

Comenzaremos presentando los diferentes modelos –o marcos teóricos de referencia- y lógicas que han cimentado las dinámicas institucionales durante el periodo de introducción de la UEM así como sus implicaciones para el modelo social. Como muestran Verdun (2013) y Schelke (2013), es posible caracterizar diferentes dinámicas institucionales, vinculando la integración económica, política y monetaria desde un punto de vista económico. Sobre la base de una referencia libre y general a los debates entre economistas, elaboraremos tres modelos esquemáticos de posibles modos de interacción, incorporando explícitamente la dimensión social en el panorama general (para una descripción más pormenorizada, ver Degryse y Pochet, 2013).

1.1 La Unión monetaria como consecuencia natural de la unión política

De acuerdo con la primera dinámica, las diferentes secuencias serían las siguientes. Durante un periodo inicial, el objetivo sería alcanzar una convergencia real de estructuras productivas entre aquellos Estados miembros que desearan participar de la unión monetaria, lo que implica la necesidad de una integración económica más profunda. Una vez que se alcanzara una convergencia adecuada de políticas –incluyendo salarios y política social- sería el momento de pasar a una segunda etapa, dando un “salto democrático” –por así decirlo- y crear una unión política como medio de conseguir un mayor grado de solidaridad entre Estados. Finalmente, esta integración de las economías reales, sellada por la decisión de conformar una unión política, permitiría completar la última etapa: la unión monetaria. Por tanto, en este modelo la convergencia social constituye uno de los muchos prerequisites para la unión monetaria. Tal unión sería de tipo federal puesto que su prerequisite es una forma de integración simultáneamente política, económica y social.

1.2. La Unión monetaria como detonante de la unión política

De acuerdo con la segunda dinámica –la política- la integración económica y social está también vinculada a la unión monetaria pero como una consecuencia gradual y no como una precondition. En este escenario, la unión monetaria se construye sobre criterios formales –en particular los famosos límites de deuda y déficit públicos- que permitirían seleccionar sólo a aquellos países en disposición de afrontar las obligaciones inherentes al proceso. La gobernanza mediante indicadores se contempla como un medio de “forzar” la convergencia real de las economías. Esta forma de convergencia requiere mecanismos de solidaridad (fondos estructurales, creación de un fondo de convergencia, incremento del presupuesto comunitario...) y – de forma ideal (“*in fine*”)- la integración política (adopción de una constitución europea). En este modelo la convergencia social, aunque es una parte esencial del proyecto, no es un apriorismo –centralización/descentralización/coordination- dependiendo por lo tanto del debate público. Se ha producido un amplio debate académico sobre –entre otras materias- las diferentes consecuencias del sistema de negociación de salarios (ver, por ejemplo, Calmfors *et al.*, 1988 y, más recientemente, Traxler y Mittel, 2000).

1.3. La Unión monetaria sin unión política: procedimientos de gobernanza y “reajuste de los modelos sociales

El tercer modelo también parte de que la unión monetaria impondrá la unión económica. No obstante contempla como imposible –y con toda probabilidad indeseable– la creación a medio plazo de una auténtica unión política. Por lo tanto la unión monetaria ha de inmunizarse frente a un proceso de decisión político (es decir, no puede ser producto de un debate democrático) y confiarse a expertos independientes. Ante la inexistencia de instrumentos de ajuste alcanzados a través de la integración política y la solidaridad, este enfoque se concentra en la flexibilización de las políticas sociales nacionales (descentralización de la negociación de salarios, flexibilización de la contratación y el despido, reducción de las rentas de sustitución...), incremento de la movilidad de la mano de obra intraeuropea¹ y una gobernanza basada en el respeto de procedimientos y normas formales definidas por expertos (“Semestre Europeo”, disciplina presupuestaria, etc.) bajo la amenaza de sanciones automáticas. En otras palabras, sin o con sólo un muy pequeño margen para la interpretación política. Este modelo, basado en una Unión Monetaria gobernada por normas y procedimientos, requiere la descentralización y flexibilización del modelo social que se transforma en la variable de ajuste en caso de shock “idiosincrónico” (*idiosynchronic shock*).

Aun cuando la presentación de estos modelos es extremadamente esquemática, éstos proporcionan un buen marco para la comprensión de las dinámicas globales y ponen de manifiesto las diferentes lógicas.

¹ La comparación habitual es con Estados Unidos, donde la movilidad es considerada mayor.

2. De un modelo a otro

El primer enfoque (la Unión Monetaria como resultado natural de la unión política) tuvo su apogeo en los años 70. Se puede encontrar en el borrador del Plan Werner –Pierre Werner fue Primer Ministro de Luxemburgo- donde se afirmaba que la completa unificación monetaria de Europa sólo podría ser la consecuencia de un prolongado proceso de unión política (Werner, 1968). Otros análisis publicados en aquellos años (Informe Marjolin -1975- o el Informe MacDougall, 1977) presentaron las principales características de un enfoque que avizoraba la Unión Monetaria como la etapa final de una secuencia de desarrollos económicos, sociales y políticos. Con la crisis del euro esta visión –en cierta medida- ha vuelto al debate público de la mano de economistas –la mayor parte estadounidenses (Eichengreen, 2012)- que sostienen que hay un defecto básico en la construcción de la UEM. En cualquier caso este enfoque ya no tiene moneda política porque la UEM, en su configuración actual, ha seguido un camino diferente. En consecuencia nadie -salvo los que propugnan el desmantelamiento de la actual UEM y su reconstrucción sobre cimientos totalmente diferentes- toman en serio este enfoque.

Los otros dos enfoques han coexistido durante los últimos veinte años en un ambiente de mutua tensión. En el primero de ellos puede reconocerse la secuencia de reformas seguidas por los tratados europeos. Tras la arquitectura de la UEM perfilada en el Tratado de Maastricht (1992) –un modelo de fuerte gobernanza federal en su dimensión monetaria y una débil coordinación intergubernamental para los aspectos económicos- el Tratado de Ámsterdam buscó añadir una dimensión coordinada de empleo (que posteriormente se generalizó a través del método abierto de coordinación en el ámbito social) tras la cual se debatió entre 2000 y 2005 la dimensión política en el marco de la redacción del tratado constitucional. El objetivo fue la consecución de una auténtica convergencia económica, social y política a largo plazo, pero también la construcción de un *demos* europeo, es decir, una identidad europea por la vía de la constitución.

Nuestra hipótesis es que la opción de alcanzar la convergencia económica y social mediante la integración política fue deliberadamente socavada desde 2005 a favor de un modelo basado en una convergencia por el mercado en el marco de la Unión Monetaria; en otras palabras, convergencia sin integración política y por la vía de la desregulación y de los ajustes de mercado. Las bases teóricas de este modelo se pueden encontrar ya en los años 90, pero 2005 constituyó, como podrá verse más adelante, un punto de inflexión. Es más, los principales actores que apoyaron este enfoque encontraron –paradójicamente- la forma de utilizar la crisis del euro para sacar pecho al mismo tiempo que ésta revelaba las consecuencias del fracaso al intentar conseguir una mayor integración política de la eurozona. Estas son las claves teóricas de los modelos y sus interacciones que pretendemos describir en las siguientes secciones.

2.1 La Unión monetaria y la convergencia socioeconómica por medio de la integración política

En la década de 1990, y en el contexto de la preparación para la unión monetaria, una serie de actores sociales, políticos y sindicales, conscientes de los riesgos de que las políticas sociales estuvieran siendo convertidas en una variable de ajuste en las situaciones de crisis económicas de la zona euro, trataron de desarrollar una verdadera dimensión social de la integración económica y monetaria (Goetschy, 2005). Esto

explica el hecho de que en los primeros diez años de integración monetaria se produjeran algunos avances en el ámbito social que de otra manera podrían parecer sorprendentes, sobre todo a la luz del considerable peso e influencia ejercidos por el grupo de expertos que apoyaron la desregulación política y social (Serrano Pascual, 2009).

Este período entre 1995 y 2004, que podría ser descrito como "el momento social", es el resultado, por una parte, de una crítica al Tratado de Maastricht que fue considerado como desequilibrado en el campo del empleo y la política social en comparación con los aspectos mejor desarrollados de la unión monetaria y, por otra parte, de la llegada al poder en los Estados miembro, a partir de 1995, de una mayoría de partidos de centro-izquierda (Manow et al., 2005). El período en cuestión fue caracterizado por las reformas estructurales (véase más adelante), pero la diferencia entre lo ocurrido entonces y el modo en que las cosas se están haciendo hoy en día es que aquellas reformas fueron objeto de negociación.

En el ámbito europeo, este "momento" realmente comenzó con el Tratado de Amsterdam (1997) y la Estrategia Europea de Empleo iniciada por él. El proceso fue llevado aún más allá con la Estrategia de Lisboa (2000) y el desarrollo de métodos de coordinación abierta en una serie de campos de política social (empleo, pobreza, pensiones, etc.) (Pochet, 2005).

A nivel nacional, la década de 1990 también vio la conclusión de numerosos pactos sociales nacionales entre los actores políticos, económicos y sociales (Pochet y Fajertag, 2000; Pochet et al., 2010). En la mayoría de los países que accedieron a la UEM hubo mucha reflexión durante este período sobre el nuevo marco de limitaciones que suponía la unión monetaria, en particular en relación con la inflación y la política salarial (incluyendo la estructuración de la negociación colectiva en el ámbito nacional) (Pochet, 1999). Este proceso de reflexión condujo a intentos de institucionalización por medio de pactos sociales, en la mayoría de los casos -con la excepción de Bélgica - para los países fuera de la zona de influencia del marco alemán. Es en Bélgica, precisamente, donde este tipo de institucionalización ha ido más lejos, con acuerdos que implican una comparación sistemática entre la evolución de los salarios nacionales y la de los tres países vecinos que son socios comerciales principales (Pochet, 2004).

En paralelo, diferentes formas de coordinación salarial fueron surgiendo en el ámbito europeo. A nivel intersectorial, la CES estableció un grupo de trabajo sobre coordinación salarial basado en un mandato explícito aprobado en el Congreso de Helsinki de 1999. Se adoptó una primera resolución sobre este tema en 2000 (CES, 2000). A nivel sectorial, la Federación Europea de Metalúrgicos (FEM) y la Federación de Trabajadores Textiles (FTT) adoptaron, hacia finales de la década de 1990, directrices para los negociadores nacionales (FEM 1998). En un ámbito transnacional, el grupo de Doorn, incluyendo negociadores de Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (a los que posteriormente se sumaron los franceses), celebró reuniones anuales para evaluar los resultados de su negociación colectiva, a la luz de la fórmula previamente acordada de "inflación-más-productividad-nacional" (Pochet, 1999; para una visión general, Glassner y Pochet, 2010). Algunos autores perciben este desarrollo como el surgimiento de un sistema de relaciones laborales de varios niveles (Freyssinet 1996; Marginson y Sisson, 2004).

Los años comprendidos entre 1995 y 1999 también representaron la "edad de oro" del diálogo social intersectorial europeo. Estos años vieron la negociación de los tres únicos acuerdos marco sobre regulación del mercado de trabajo (permiso parental, trabajo a tiempo parcial, contratos de duración determinada) que se convirtieron en directivas (en otras palabras, llegaron a ser jurídicamente vinculantes).

Finalmente, el año 1999 vio la creación del diálogo macroeconómico europeo, cuya finalidad fue la de organizar un diálogo entre los interlocutores sociales, el BCE y la Comisión. Varios autores en aquellos años habían dado cuenta de las interacciones entre la política monetaria, las instituciones del mercado de trabajo y los actores (el "proceso de señalización ") (Hall y Franzeze, 1998; Martin y Ross, 2004; Hancké, 2013).

El final de la década de 1990 también vio la creación de un conjunto de métodos abiertos de coordinación (MAC) en el campo de la política social (salud, pensiones y pobreza) con una metodología común sobre la base de informes periódicos, evaluación comparativa y recomendaciones. Estos MAC fueron supervisados por la DG de Empleo y Asuntos Sociales y reunieron a un número de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en un racimo de comités especializados (incluyendo EPSCO y EMCO).

Como señaló Kenneth Dyson (2002: 101), uno de los académicos mejor informados sobre la evolución de la UEM, "la comunidad política BCE-eurozona central tenía que absorber y acomodar el así llamado "proceso" de Luxemburgo -con sus líneas directrices anuales de empleo y sus planes de acción nacionales - y el "proceso" de Colonia- el Pacto por el Empleo y el diálogo macroeconómico. Estos desarrollos abrieron el diálogo sobre la UEM mediante la transformación de la definición de quién tenía el dominio de la política". Este mismo período fue testigo también del intento de consagrar la Unión Monetaria dentro de una Constitución europea y con una Carta Europea de Derechos Fundamentales. En este artículo no vamos a entrar en detalles sobre el contenido - que fue polémico - de estos textos; lo que nos interesa aquí es la dinámica general que les sustentó en ese momento.

Esta dinámica de unión política y coordinación socio-económica reforzada fue llevada a su fin por el rechazo de Francia y los Países Bajos –por referendun- al proyecto de Constitución Europea. Del mismo modo, la "dinámica social" se detuvo a partir de 2005 y con la publicación del *Informe Kok* titulado "Empleos, empleos, empleos" que había sido encargado por la Comisión Europea y que reorientó todo el debate sobre el crecimiento, la competitividad y la flexibilidad. Por último, la crisis del euro anunció la posibilidad de una nueva narrativa - centrada en la deuda pública excesiva, la carga representada por la modelo social, las rigideces salariales, etc - que iba a ser explotada por los proponentes de una unión monetaria impulsada por el mercado.

En el frente político, las elecciones europeas de 2004 vieron a la derecha moderada del grupo del PPE ganar por una victoria arrolladora sobre los socialistas, que tuvieron un resultado mucho más pobre que en las elecciones anteriores², mientras que los partidos liberales tuvieron resultados mucho mejores. A partir de 2005, la Comisión fue encabezada por el centro-derecha con la presidencia de José Manuel Barroso. En el

² Desde el 34,9% de los votos recibidos en 1994, su participación se redujo al 27.3% en 2004 y al 25% en 2009. En otras palabras, en un período de quince años la cuota de los votos de los socialistas europeos cayó en 10 puntos porcentuales.

otoño de 2005, Angela Merkel ganó las elecciones en Alemania. Silvio Berlusconi estaba en ese momento en el poder en Italia y Jacques Chirac en Francia, este último pronto sería sustituido por Nicolas Sarkozy. De manera más general, entre 2005 y 2012, el equilibrio de poder en los estados miembros era muy a favor de la derecha y al centro-derecha; al principio de la primavera de 2012 sólo tres de los 27 estados miembros - Dinamarca, Austria y Chipre- se regían por partidos de izquierda, mientras que uno, Bélgica, tenía una coalición izquierda-derecha dirigida por un primer ministro socialista. Desde entonces, el centro-izquierda ha estado haciendo algunos - ligeros- progresos en países como Italia o la República Checa. A finales de 2004, por el contrario, doce de estos gobiernos habían tenido una orientación de izquierdas o de centro izquierda³.

2.2 La integración política abandonada: hacia una convergencia dirigida por los mercados dentro de la Unión Monetaria

Fue en este contexto político que los desarrollos sociales y los logros de la década de 1990 y de principios de 2000 llegaron a ser desentrañados. Después de un giro muy brusco en 2005, los métodos de coordinación abierta para políticas sociales se debilitaron en favor de una visión que poco a poco condujo de nuevo a un enfoque económico en el centro del discurso y de las políticas públicas europeas.

De 2004 a 2012, los pactos sociales nacionales fueron abandonados gradualmente, a medida que se extendieron los debates nacionales sobre las restricciones representadas por la UEM. Este es un aspecto, sin duda importante, que hasta la fecha, ha sido objeto de poca investigación (Pochet et al, 2012; Advanic et al, 2011). Debería prestarse atención también al caso de Grecia, donde la entrada de la UEM se llevó a cabo en ausencia de un pacto social y sin dar lugar al desarrollo de una institución fuerte de coordinación en la década de 2000 (Ioannou, 2012). Esto puede ser un reflejo del espíritu de un período durante el cual la UEM apareció como un éxito tal que no requerían, o ya no eran necesarias, instituciones europeas y/o nacionales. Irlanda y su crecimiento dinámico, España con sus millones de puestos de trabajo de nueva creación, se habían convertido en referencias clave en términos de éxitos económicos y de empleo.

¿Podría ser que, a partir de 2004-2005, esta "historia de éxito" económico de la eurozona creara la ilusión -al menos hasta 2008 y la crisis del euro- de que la convergencia dirigida por el mercado es más eficiente que la coordinación económica y social? Tal vez sea apropiado describir a los defensores de esta convergencia impulsada por el mercado como "hiper-realistas", en el sentido de que creen que ninguna disposición alternativa funcionaría, que la moneda única nunca llevará a un aumento de la solidaridad entre los Estados miembros y menos aún a ningún tipo de unión política, y que los mercados por sí solos pueden asegurar la necesaria convergencia hacia el equilibrio dentro de la zona monetaria.

³ Ver <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/004a50d310/Composition-du-Parlement.html> y también <http://www.theguardian.com/world/interactive/2011/jul/28/europe-politics-interactive-map-left-right>

Los defensores de este tipo de convergencia impulsada por el mercado⁴ han abogado, desde Maastricht, por un cambio en la finalidad y la función de la política social dentro de la zona del euro (Jepsen y Serrano Pascual 2005). Este cambio llegaría, según ellos, de una forma prácticamente mecánica en una UEM que, políticamente hablando, era incompleta y, además, sin duda, imposible de completar. Es altamente instructivo, a este respecto, considerar la obra de Amy Verdun que, allá por la década de 1990, llevó a cabo entrevistas con los banqueros centrales, los ministros de Finanzas y los jefes de las principales organizaciones de los empresarios en tres países, a saber, Francia, Reino Unido y Alemania. Unas pocas citas que reproducimos a continuación sirven para resumir el punto de vista de estos políticos y expertos y para indicar la naturaleza de sus argumentos a favor de una Unión Monetaria socialmente desregulada:

“Los expertos, afirma Verdun (1996), argumentaban que favorecieron la UEM exactamente porque que daría lugar a un proceso de armonización a través de las fuerzas del mercado. La UEM ofrecería legitimidad para la reestructuración de los costosos Estados de bienestar.”

Jean-Claude Trichet, que posteriormente, en 2001, se convertiría en el presidente del BCE, declaró:

“La UEM, sin duda, estimula la reforma estructural del mercado laboral. Con el aumento de la movilidad del capital y un mejor funcionamiento del mercado único, las empresas serán cada vez más sensibles a los diferenciales de los costes laborales totales y la regulación empresarial para la elección de un lugar determinado en la Eurozona sin duda estimula la reforma estructural en el mercado laboral. Por lo tanto, van a ejercer una presión considerable para que se hagan las reformas adecuadas”.

Daniel Gros y Niels Thygesen, dos eminentes economistas, especialistas en temas monetarios, resumieron el pensamiento de numerosos economistas en aquel momento y todavía hoy en día:

“En suma, la flexibilidad del mercado de trabajo es siempre útil y si la UE fuerza las reformas del mercado de trabajo que se necesitan de todos modos, la economía de la UE sólo puede ganar” (1998: 288).

La mayor de todas las presiones, sin embargo, iba a ser ejercida sobre la negociación salarial. Como se ha indicado ya en el informe Padoa-Schioppa (1987: 43),

«El principio de subsidiariedad recomienda una responsabilidad mínima por parte de la Comunidad para muchos aspectos de la política social, pero la cuestión de la convergencia de los costes laborales es vital en el contexto de la creciente integración monetaria”.

⁴ No vamos a discutir aquí la cuestión de si estos grupos de "expertos" se describe mejor como una comunidad epistémica (Haas 1992), una coalición de abogacía (Sabatier 1998) o una red política (Marsh y Rhodes 1992). El punto importante es que comparten la misma visión sobre el lugar y la naturaleza de la política social que debe llevarse a cabo y que los expertos en cuestión son reclutados en una variedad de centros de poder (los bancos centrales nacionales, los ministerios de economía y finanzas, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, el Comité de Política Económica, los *think tanks* de Bruselas, etc.).

Estas pocas referencias demuestran, suponiendo que tal demostración sea necesaria, que las políticas de austeridad y las reformas estructurales en curso no están de ninguna manera en relación con la crisis del euro, contrariamente a las afirmaciones de la gran mayoría de los líderes políticos nacionales y europeos, sino que están programadas en los genes de una visión específica de la unión monetaria.

Como se mencionó anteriormente, las reformas no estuvieron ausentes de la primera fase de la unión monetaria y su "momento social", pero estas reformas fueron negociadas (Pochet y Fajertag, 2000). En esta etapa, sería útil observar su temporización. Al respecto, el análisis realizado por Duval y Elmeskov (2005) sobre el ritmo de las reformas entre 1994 y 2004 ofrece abundantes elementos para la reflexión⁵.

Los autores encontraron que, en primer lugar, los países de la eurozona llevaron a cabo, en promedio, más reformas que los países de la OCDE, pero menos que los países europeos no pertenecientes a la UEM (Dinamarca, Reino Unido y Suecia), y que esto fue particularmente notable durante el período 1994-1999. La manera en que los gobiernos nacionales optaron por presentar el reto de la UEM a la opinión pública es una variable clave para entender cada situación nacional. Aún así, el número de reformas parece haber disminuido después de 1999, aunque los países de la UEM se mantuvieron por encima de la media de los países de la OCDE.

Y así, durante los primeros años de la década de 2000, hubo una pausa relativa en las reformas en los países de la eurozona. Este es el punto en el que una serie de iniciativas fueron llevadas a cabo por el BCE, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) y el Comité de Política Económica (CPE - un foro de expertos nacionales) con el fin de consolidar el marco teórico que une entre sí los mercados de trabajo, los salarios y el euro (sobre la evolución de los salarios en los últimos tres decenios, consultar Visser, 2013).

Jean-Claude Trichet (2011) señala que en 2005 se creó un grupo de trabajo dentro del BCE para evaluar los riesgos de, en particular, la divergencia salarial⁶. De acuerdo con Glocker (comunicación personal), desde el año 2002 el presidente del BCE ha ido haciendo hincapié en la importancia vital de las cuestiones salariales dentro del Eurogrupo. El BCE también formó una "Red sobre la dinámica de salarios", cuya descripción fue resumida de la siguiente manera:

"Esta red tiene los objetivos específicos de i) la identificación de las fuentes y las características de la dinámica de los costes salariales y laborales que son más relevantes para la política monetaria y ii) aclarar la relación entre los salarios, los costes laborales y los precios tanto en la empresa como a nivel macro-económico".

La red se estructuró en tres grupos de trabajo, a saber, "macro", "micro", "encuesta".

⁵ Las reformas observadas cubren siete áreas: a) políticas activas del mercado de trabajo; b) impuestos y contribuciones a la seguridad social; c) legislación sobre protección del empleo; d) protección por desempleo e) formación de los salarios y relaciones laborales; f) flexibilidad de la jornada de trabajo y trabajo a tiempo parcial; g) pensiones de jubilación y acuerdos de jubilación anticipada.

⁶ Grupo de trabajo del comité de política monetaria del SBEC (2005). "Competitividad y comportamiento de las exportaciones de la zona del euro », estudio nº 30.

Entre 2009 y 2011, no menos de 51 documentos de trabajo fueron publicados por el BCE abarcando un impresionante número de cuestiones relativas a los vínculos entre los mercados de trabajo, los salarios y el euro. Estos estudios tratan sobre el papel de los mercados de trabajo en la política monetaria ("El papel de los mercados de trabajo para la política monetaria de la zona euro", nº 1035), los sistemas de negociación colectiva ("Características institucionales de la negociación salarial en 23 países europeos, el Reino Unido y Japón, nº 924), la indexación automática de los salarios ("La rigidez de los salarios a la baja y la indexación salarial automática: pruebas desde los datos mensuales micro de salarios", nº 1269), la flexibilidad de los sistemas de formación de los salarios ("¿Son flexibles los salarios? Evidencia desde los datos micro de salarios", nº 1074; "Fijación de salarios y flexibilidad salarial en Irlanda - resultados de una encuesta a nivel de empresa", nº 1181), etc.

La DG ECFIN de la Comisión Europea, por su parte, ha publicado cada año desde 2005, en enero o febrero, un informe titulado "mercado de trabajo y evolución de los salarios". También fue creada una base de datos sobre la evolución salarial, llamada Ladrev, pero se suspendió después de 2009. La base de datos AMECO que sirve como una referencia sobre los salarios puede ser accesible ahora desde la página web de la DG ECFIN.

En cuanto al Comité de Política Económica (CPE), vinculado a la DG ECFIN, ha creado un grupo de trabajo sobre los mercados de trabajo con un sumario extremadamente amplio que incluye casi todas las mismas áreas que el Comité de Empleo (EMCO) que se encarga de las cuestiones de empleo. Otro subgrupo del CPE se encarga de las reformas estructurales vinculadas a la Estrategia de Lisboa (el "grupo de LIME") y basa su trabajo en la evaluación de los impactos de las reformas estructurales en un importante base de datos conocida como MACMIC. Este grupo de trabajo también ha desarrollado una amplia base de datos (LABREF) que describe las principales reformas implementadas desde el año 2000. La Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales publica un informe anual sobre empleo y un informe bianual sobre las relaciones de trabajo, pero no fue sino hasta 2011 cuando un funcionario específicamente responsable de los salarios fue nombrado en esta Dirección General.

Como se puede ver, entre 2005 y 2010, este grupo de actores movilizaron y desarrollaron un arsenal muy sofisticado de productos con el fin de analizar el posible impacto de las reformas del mercado de trabajo, los salarios y la Unión Monetaria. En contraste, los autores que entre 1995 y 2004 habían estado explorando estos temas desde un punto de vista más "social" (Hall, Soskice, Hancké, Rodas, Ross, Pochet, etc.) vertieron su enfoque académico en otros lugares.

Cuando estalló la crisis en 2008, una respuesta inicial fue poner en cuestión el concepto de mercados autorregulados. Sin embargo, la transformación de la crisis de las deudas bancarias en una crisis de la deuda pública a partir de 2009 suministró una nueva narrativa que fue aprovechada por estos bien preparados actores estratégicos (BCE, los ministros de economía y finanzas, la DG ECFIN) con el fin de poner sus ideas en práctica y alterar la función de la política social de manera que llegara a ser una variable para el ajuste dentro de la unión monetaria. Los ajustes en la zona euro (en particular en términos de competitividad y productividad) tuvieron lugar a partir de ahora, de acuerdo con lo sostenido por dichos actores, a través de los salarios, la legislación laboral y la

seguridad social. Este es el principio de devaluación interna, cuya aplicación en Grecia ha alcanzado el estatus de arquetipo (ver Armingeon y Baccarom, 2012).

Al mismo tiempo, un actor, a saber, el BCE, adquirió un papel central sin precedentes y sus dos presidentes más recientes, Jean-Claude Trichet, y Mario Draghi, hicieron un uso creativo de los instrumentos a su disposición en respuesta al riesgo de que la zona euro pudiera romperse. Esto indudablemente los dotó de un gran poder de influencia. El BCE, el más independiente banco central del mundo, ahora estaba en condiciones de afirmar qué reformas estructurales se requerían a nivel nacional a cambio de su intervención en el mercado de deuda soberana. Esta intervención llegó tan lejos como que el banquero central fue capaz de enviar - ¡en secreto! - cartas a los gobiernos de Italia y España en las que se detallaba la lista de reformas que debían adoptarse. En otras palabras, el BCE había tomado el control de facto de las riendas de la coordinación de la política económica en la zona euro. Había tomado el puesto, dejado vacío por Maastricht y los gobiernos nacionales, de la gobernanza económica de la zona euro.

3. Crisis financiera y desmantelamiento del modelo social

¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios? El cambio más importante es que la apelación tradicional a las "reformas estructurales" en el marco de los textos tendían a no ser no vinculantes y bastantes ineficaces han tomado, en virtud de las nuevas disposiciones, mucha más fuerza. A continuación vamos a ver, sin embargo, que las cosas aparecen bajo una luz muy diferente dependiendo de si el Estado al que se dirigen los mandatos es miembro del núcleo de la zona euro y el modelo del capitalismo coordinado, o si pertenece a la zona periférica, en el conjunto de los países más golpeados por la crisis financiera (Regan, 2013).

Antes de entrar en esto, sin embargo, no será una pérdida de tiempo mirar con más detalle el conjunto de argumentos que se utilizan para vincular las reformas estructurales "necesarias" a la crisis de las finanzas públicas. Estos argumentos representan, a nuestro juicio, un enfoque coherente, pero sesgado que conforma las claves de todo un programa político.

Nuestro siguiente paso será examinar cómo las políticas sociales y del mercado de trabajo son consideradas por esta forma de gobernanza económica reforzada. Esto lo haremos echando un vistazo a algunas de las Recomendaciones específicas realizadas a cada país.

Por último, vamos a hacer una serie de preguntas acerca de los nuevos instrumentos de gobierno y la medida en que son capaces de contribuir a las reformas nacionales.

3.1. Argumentos coherentes pero sesgados

El argumento fue de la siguiente manera: en la medida en que la crisis financiera se fue convirtiendo en una crisis de las finanzas públicas, la situación 'obligó' a que la mayoría de los gobiernos adoptaran una serie de medidas de consolidación presupuestaria en forma de reformas –frecuentemente radicales por naturaleza- de las normas de legislación laboral y los mecanismos de protección social. Este argumento está lejos de ser convincente. El esquema general de estas reformas estructurales del mercado de trabajo y los sistemas de seguridad social han sido defendidas, de hecho, mucho antes del estallido de la crisis, durante un período en que la deuda pública y los déficits estaban bajo control (véase, en particular, De Grauwe 2011). La UE ya había estado pidiendo 'reforma y endurecimiento de la jubilación, la seguridad social y los sistemas de salud' (European Council, 2005) durante un período en que la deuda pública estaba bajo control a nivel europeo (59% del PIB en 2007) y cuando el nivel medio de déficit presupuestario de los 27 Estados miembros de la UE era del 0,9% del PIB.

Por último, ya durante un período de crecimiento económico, la UE ha estado exigiendo que la evolución de los salarios en los Estados miembros sea "compatible con un nivel de beneficio que permita la inversión para aumentar la productividad". En ningún momento ha habido pregunta alguna sobre la naturaleza y la dirección general de estas reformas. Lo que podría haber sido cuestionado entonces era la velocidad y la naturaleza radical de estas reformas, cuyo objetivo era hacer de la política social y el mercado laboral una variable de ajuste. Así, el argumento devino en que las reformas anteriores habían sido inadecuadas o insuficientemente radicales y que era importante utilizar la ventana de oportunidad que representa la crisis para "forzar" a los gobiernos

a tomar las medidas que producirían efectos -en el mejor de los casos - en el medio plazo.

Los argumentos, por ejemplo, sobre la reforma de los sistemas de pensiones de jubilación y el mercado laboral, han de considerarse teniendo en cuenta que ninguna de estas reformas es probable que produzca un impacto positivo a corto plazo en cualquiera de las finanzas públicas o el crecimiento económico (véase OCDE, 2012). El tiempo necesario para que la reforma se apruebe y entre en vigor -tales reformas se extienden con frecuencia durante períodos largos o muy largos- y ejerza un impacto sobre el déficit público y el crecimiento económico es tal, que es absolutamente improbable que puedan hacer la menor contribución para solucionar la actual crisis de deuda soberana en Europa. Por el contrario, y este es el foco de la discusión, estas reformas supuestamente diseñadas para crear confianza -más allá del mercado- y por lo tanto, con implícitos efectos anticipados, según sus partidarios, que están convencidos de las anticipaciones racionales de los agentes económicos.

Este enfoque hace caso omiso por completo a cualquier consideración relacionada con aquellos países que mejor lograron superar la crisis. De hecho, es evidente que, en la actualidad, no sólo los mercados laborales de los países llamados bismarckianos han sido los que mejor resistieron la crisis financiera, la crisis económica y la crisis de las finanzas públicas (véase más adelante); al mismo tiempo, una serie de estudios recientes muestra la ausencia de, o sólo una correlación muy leve entre la desregulación de las instituciones del mercado laboral y el nivel de creación de empleo (Advedic y Salardi 2013; Armingeon y Baccaro 2012b). La OCDE también ha revisado sus análisis de la década de los 90 sobre la rigidez del mercado laboral, adoptando una posición mucho más cautelosa. Incluso la Comisión, en un memorando para la CEP, reconoce que no existe un vínculo entre la Legislación de Protección del Empleo y la tasa de desempleo (aunque afirma que hay un efecto sobre los flujos y la composición) (EC, 2012).

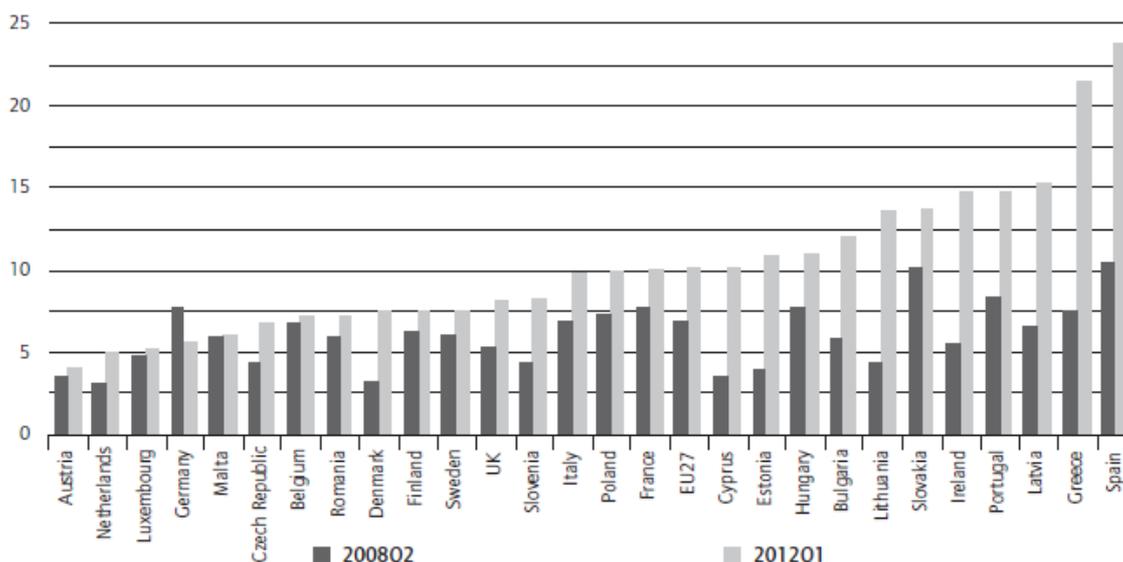
Sobre la base de un criterio muy simple que sintetiza de forma adecuada los resultados de las diferentes políticas -la de la tasa de empleo- resulta claro que los países con una baja tasa de desempleo no son los que tienen los mercados laborales más desregulados o los Estados de bienestar menos desarrollados. La Tabla 1 muestra las tasas de desempleo antes de la crisis y en 2012. Las conclusiones son las mismas si se evalúa la relación entre la deuda pública (y su evolución desde 2008): no existe ninguna relación entre el aumento de la deuda pública, el grado de la regulación del mercado de trabajo o la extensión de la cobertura de los sistemas de protección social.

En cuanto al desarrollo de las tasas de desempleo, los cuatro países que destacan son Luxemburgo, Austria, los Países Bajos y Alemania (así como, en menor medida, Bélgica). A pesar de su encomiable resultado, tres de estos cinco países recibieron "recomendaciones específicas"⁷ en 2012 dirigidas a sus sistemas de formación de salarios (Luxemburgo y Bélgica -a los que hay que añadir Chipre, en la sexta posición- en relación con sus sistemas de indexación salarial, y Alemania en relación con la necesidad de tener en cuenta la productividad en la evolución de los salarios). Según Palier (2010), estos son precisamente los países que han sido más criticados por la UE por su supuesta falta de reformas, y sin embargo, esto va en contra de los hechos. En

⁷ La literatura reciente también muestra que existen cada vez mayores diferencias dentro de cada país (Jackson y Deeg, 2012).

cuanto a las variedades del capitalismo, todos estos países están etiquetados como 'coordinados' (a imagen de Alemania) (Hall y Soskice, 2001; Regan, 2013).

Gráfico 1. Tasa de desempleo en la UE-27 (2008Q2-2012Q1*)



(*) Datos corregidos de estacionalidad.
Fuente: Eurostat.

3.2. Política social y recomendaciones específicas país por país

En esta sección se analiza cómo la "nueva gobernanza económica" interactúa con las políticas sociales, presentando una primera evaluación del impacto potencial del enfoque marco economicista en la "recalibración" y redefinición de los modelos sociales nacionales.

Como se muestra con más detalle en la sección 3.3, las Recomendaciones por país (CSRs en inglés) son el resultado de un proceso complejo que comienza con la Encuesta Anual sobre el Crecimiento (AGS, en inglés), que presenta los retos y prioridades de la UE, incluidos los Programas Nacionales de Reforma y la evaluación de la Comisión Europea sobre la actuación de cada Estado miembro.

Las CSRs se centran en las reformas estructurales que puedan reforzar el crecimiento y la competitividad, y los Estados miembros se supone que deben incorporar las recomendaciones emitidas en sus Programas Nacionales de Reforma. Las CSRs son elaboradas por la Comisión Europea, discutidas con los Estados miembros y adoptadas por el Consejo Europeo.

Formalmente, las CSRs son opiniones, pero la expectativa es, no obstante, de que serán escuchadas. Se vuelven cada vez más vinculantes para los países de la zona euro en la medida en que están vinculadas al riesgo de sanciones bajo el procedimiento de déficit excesivo o el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Por consiguiente, en circunstancias específicas, las CSRs han realizado coordinación política y un cambio de una política social más suave a otra más rígida, de hecho prácticamente obligado, a pesar de los pequeños cambios realizados en los tratados en relación con los aspectos sociales. Este cambio potencialmente radical en la forma en

que se aborda la política social a nivel europeo fue introducido por el anterior acuerdo para mejorar la coordinación de las políticas económicas, incluyendo las relacionadas con el mercado de trabajo y la protección social (Jepsen y Serrano Pascual, 2011).

Stefan Clauwaert (2013) ha llevado a cabo una evaluación de un conjunto de recomendaciones sociales incluidas en el total de las CSRs recibidas por cada país (ver más abajo). Una característica que llama la atención en esta tabla es el elevado número de CSR sociales, que asciende a un 40% del total.

Un análisis más cuidadoso de las recomendaciones contempladas en las CSRs, y cómo se relacionan con los problemas particulares de los distintos Estados miembro, da lugar a una imagen un tanto desconcertante.

Las recomendaciones relacionadas con el aumento de la participación en el mercado de trabajo (sobre todo de las mujeres y los trabajadores de más edad) y del aumento de la edad de jubilación tanto efectiva como legal, son emitidas para la mayoría de los Estados miembros; por un lado, a muy pocos Estados miembros se recomienda asegurar una cobertura y protección social adecuada para sus ciudadanos, a pesar de que la pobreza está aumentando y la protección social está perdiendo parte de su efectividad ya que la crisis se prolonga (Comisión Europea, 2013). De ahí que las CSRs definen la naturaleza de los desafíos comunes que tienen los modelos sociales y recomiendan cómo deben ser abordados. Esto no es nuevo en sí mismo, porque es un enfoque que se inició a finales de 2000, cuando se puso énfasis en la manera de definir los problemas comunes y cómo se podrían resolver (Jepsen, 2009). Lo que es nuevo, sin embargo, es el instrumento y el proceso por el cual está siendo promovido actualmente este enfoque.

Las CSRs transmiten ideas asociadas con un "modelo" particular de la UE, en la medida en que se centran en el crecimiento y la competitividad, mientras descuidan por completo lo que constituye el principal papel de las políticas sociales, a saber, garantizar la cohesión social y un cierto grado de redistribución (Jepsen 2009).

Una lectura cuidadosa de las CSR en materia de pensiones, mercado de trabajo y legislación laboral no deja lugar a ninguna duda en cuanto a la dirección prevista de las reformas defendidas, a pesar de que las formulaciones en 2013 han sido menos rígidas que en el caso de 2012. Los párrafos siguientes presentan un análisis de la formulación de ciertas CSRs e identifican con mayor precisión la orientación general de las reformas propuestas.

La mayor parte de las recomendaciones sobre las pensiones establece un vínculo entre la edad legal de jubilación y la esperanza de vida, buscando con ello crear reglas automáticas que reducirían los riesgos políticos que conllevan las reformas de las pensiones. La Unión Europea -y, en particular, el ECOFIN- ha sido sensible durante al menos veinte años a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a los riesgos que conlleva el gasto en pensiones; un aumento de la edad legal de jubilación es una recomendación que se ha repetido una y otra vez (Natali, 2009).

Tabla 1. Resumen del número total de CSRs por país en relación a las CSRs sociales en 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Country	CSRs 2011-2012		CSRs 2012-2013		CSRs 2013-2014	
	Total	'Social'	Total	'Social'	Total	'Social'
AT	5	2	7	2	7	3
BE	6	3	7	2	7	4
BG	6	3	7	2	7	3
CY	7	3	7	3	-	-
CZ	6	3	6	3	7	3
DE	4	1	4	1	4	1
DK	5	2	5	2	3	1
EE	4	1	5	2	5	2
ES	7	4	8	5	9	4
FI	5	2	5	2	5	2
FR	5	4	5	3	6	4
HU	5	2	7	3	7	3
IT	6	2	6	3	6	2
LT	6	2	6	3	6	3
LUX	4	3	5	2	6	3
LV	-	-	7	3	7	3
MT	5	3	6	3	5	2
NL	4	2	5	2	4	2
PL	7	3	6	2	7	2
RO	-	-	-	-	8	3
SE	3	1	4	1	4	1
SI	6	3	7	4	9	2
SK	6	3	7	5	6	2
UK	5	2	6	2	6	2
	117	54	137	61	142	57

Fuente: Clauwaert (2013).

Tabla 2 Recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea 2013-2014 (sólo el ámbito social)

		AT	BE	BG	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	HU	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	RO	SE	SI	SK	UK
Wages	reviewing wage indexation		●												●									
	reviewing wage-setting system - align with productivity developments		●			●			●	●	●			●	●								●	
EPL	adjusting employment protection legislation										●			●				●	●					
Labour Market participation	enhancing participation of women	●										●	●				●		●					
	enhancing participation of older workers, promoting active ageing, LLL	●	●	●	●						●			●	●			●	●	●	●		●	
	reducing tax disincentives for second earners						●						●					●						
Youth employment	youth guarantee			●					●	●	●	●	●	●	●				●	●			●	●
	facilitating transition school to work by incentives for companies to hire young people																		●	●	●		●	●
	facilitating transition school to work through apprenticeships and work-based learning		●								●			●	●			●	●	●	●			●
	reducing school/education 'drop outs'																							
Pensions	explicit link between pensionable age and life expectancy	●					●		●				●					●		●				
	reducing early retirement	●	●	●	●				●	●	●	●		●	●			●					●	
Vulnerable	ensuring the adequacy and coverage of social protection systems	●	●	●	●			●	●				●	●				●	●					
	(access to) quality social services			●								●						●	●				●	
	better targeting social assistance			●					●															
Child poverty	making child support more effective													●						●			●	
	access to and quality of childcare services			●								●												
Tax	shift away from tax on labour (incl. attention for low income earners)				●	●						●	●					●	●	●			●	●

Fuente: Clauwaert (2013)⁸.

Esta recomendación ha dado lugar a controversia en algunos países en los que la vinculación de la edad real de jubilación a la edad legal de jubilación era el objetivo principal o donde la baja tasa de empleo entre los mayores de 55 años constituye un verdadero problema.

Si bien estas preocupaciones continúan siendo crecientes en las CSRs, hay una recomendación clara y unificada para aumentar la edad legal de jubilación en línea con la esperanza de vida, una recomendación que aparece en desacuerdo con la situación laboral crónicamente difícil experimentada por los trabajadores de más edad. La

⁸ Se pueden encontrar tablas similares para 2011 y 2012 en Clauwaert (2013).

estrategia parece de este modo estar centrada exclusivamente en la contención de costes, en otras palabras en la necesidad de controles de las finanzas públicas⁹.

La participación en el mercado laboral es el segundo tema de mayor preocupación encontrado en las CSRs. La mayoría de los países han recibido una recomendación relativa a la activación, ya sea en general o en relación con las medidas dirigidas a grupos específicos, como, por ejemplo, el desempleo de larga duración.

En general, estas recomendaciones se concentran en el fortalecimiento de la capacidad de los servicios públicos de empleo para proporcionar niveles adecuados de servicios y también sobre los vínculos entre los beneficios sociales y el sistema de asistencia social y las medidas de activación.

También hay un énfasis en el aumento de los incentivos para la participación en el mercado laboral mediante la reforma de los sistemas de impuestos/prestaciones, en particular, aquellos afectados por bajos salarios. Esta cuestión de la activación y de los desincentivos derivados del sistema de impuestos/prestaciones es otro de los temas que ha estado en la agenda europea durante mucho tiempo. Está surgiendo un consenso en el ámbito de la investigación en relación con el hecho de que, a pesar de un impacto directo de los MAC en las reformas nacionales (Lelie y Vanhercke 2013), se ha realizado una referencia explícita a nivel europeo sobre la aplicación de las medidas de activación en los distintos Estados miembro, cuyos gobiernos han utilizado los procesos de coordinación puestos a su disposición por las recomendaciones de la UE. Con respecto a las CSRs y su seguimiento, la cosecha de recomendaciones de 2013 parece ser más diversificada, más sensible a los contextos locales y menos unidireccional que en los dos años anteriores.

Lo que se echa en falta es la consideración de la demanda. Las recomendaciones están completamente enfocadas en el lado de la oferta, a veces yendo tan lejos como para instar la reducción del empleo en el sector público. En cambio, en otros casos, se recomienda un aumento del número de cuidadores/as como medio de aumentar la participación laboral de las mujeres. Este enfoque de la política no es nuevo sino que sigue las recomendaciones anteriores realizadas bajo líneas similares.

El último campo analizado es el de la legislación laboral. Sin entrar en detalles, cabe señalar que la investigación reciente ha demostrado un claro vínculo entre las recomendaciones y las reformas en el ámbito de las relaciones laborales y la legislación laboral general (Clauwaert y Schömann, 2012; Laulom et al, 2012; Herman, 2013, Degryse y Pochet, 2012 ; para Italia, ver Saachi, 2013). Particularmente, este es el caso de los países que experimentan grandes dificultades económicas (modelo del Banco Mundial) o los sometidos a un Memorando de Entendimiento (modelo del FMI).

Esta influencia ejercida por las CSRs no es la única razón de las reformas descritas a lo largo de las líneas anteriores. También han participado otros actores al mismo tiempo que las CSR han instado a este tipo de reformas. Metodológicamente hablando, de hecho, no es posible establecer una distinción inequívoca entre la influencia europea y otras formas de influencia; lo importante es analizar el "significado" de las reformas y

⁹ La Comisión Europea clasifica las recomendaciones sobre pensiones y sanidad como vinculadas a las finanzas públicas y no al mercado de trabajo o la política social.

considerar esto como un impacto ejercido junto a todas las otras formas de presión que están siendo aplicadas en la misma dirección (véase, en este tema, Pochet, 2012).

Hasta qué punto esto afecta a un país como Bélgica, que no tiene necesidad de la ayuda financiera, pero tiene una deuda pública de aproximadamente el 100% del PIB y tiene que reducirla rápidamente bajo los términos del nuevo tratado de estabilidad; una cuestión que será examinada en mayor detalle en la siguiente sección.

Aunque es difícil llevar a cabo una evaluación general en qué medida las CSRs son vinculantes en relación con su impacto en los modelos sociales nacionales, existe un indicador inequívoco, como se indicó anteriormente, en relación a su influencia en las reformas del mercado de trabajo. Este instrumento, es más, tiene el potencial de ser mucho más eficaz que los MAC sociales y de empleo. Los cambios en la formulación nos muestran, por otra parte, que una gran parte dependerá de la capacidad de los diferentes actores para conferir legitimidad a su propia definición particular de lo que debe ser el modelo social europeo.

Lelie y Vanhercke (2013) y Vanhercke (2013) analizaron los actores en el campo de la política social para evaluar los instrumentos y la influencia que (aún) tienen en el ejercicio de su posición. Sin poder hacer una evaluación completa, parece que en este momento han tenido más influencia la reformulación de algunas recomendaciones vinculadas a la participación laboral que a las relativas a las pensiones o los salarios y de los sistemas de formación de salarios.

Este hallazgo puede ser interpretado de dos maneras. Cualquiera de los actores europeos inclinados a la coalición más social no tienen una interpretación fundamentalmente diferente de la de la coalición económica (por ejemplo, los sindicatos se preguntan si la DG de empleo realmente tiene un discurso diferente cuando se trata de los salarios); o una segunda hipótesis, que sería que estos actores no son lo suficientemente fuertes para imponer una formulación más equilibrada de las recomendaciones sobre las pensiones y los salarios.

Numerosas preguntas siguen existiendo y sin poderse ofrecer una respuesta final en relación con la influencia real de esta nueva gobernanza económica en la definición de los modelos sociales nacionales; lo que está claro, sin embargo, es que las cuestiones sociales se encuentran en lo más alto de la agenda política, tienen un papel central en las CSRs, instrumentos que adoptan un enfoque coherente en cuanto a la finalidad y la función de la política social; sin embargo, los tres años consecutivos muestran al mismo tiempo que éste es un sistema aún en ciernes y que hay luchas continuas entre los actores y las concepciones, incluso cuando no hay ninguna duda en cuanto a quiénes son los ganadores y cuáles son los mensajes dominantes en este momento.

La cuestión central es realmente la de saber en qué medida estas recomendaciones son vinculantes e imposibles de eludir por parte de los gobiernos nacionales. ¿Cómo afectan estas recomendaciones e interactúan con las reformas nacionales asociadas con y dependientes de las dinámicas internas? Mientras que efectivamente haya una buena dosis de incertidumbre en este punto, es imposible negar que las CSRs no abren potencialmente un camino a reformas más radicales y una modalidad de intervencionismo social -inevitablemente desregulador en términos generales- de forma tal que es más vinculante que en ocasiones anteriores y con una fuerte dimensión

normativa destinada a aumentar la sensibilidad de las políticas sociales a las fuerzas del mercado.

3.3. Los instrumentos de la nueva gobernanza

Como se ha mostrado en la sección anterior, las políticas sociales y laborales constituyen un componente importante de las Recomendaciones específicas por país. Esto es así a pesar del principio de subsidiariedad y de las pocas enmiendas incluidas en el Tratado de Lisboa relativas a la política social (en particular, la cláusula social horizontal en el artículo 9). La formulación, significado y limitaciones de las Recomendaciones se han modificado y armonizado (de modo que hay menos posibilidad para interpretaciones diferentes, como sucedía anteriormente). Se han convertido no sólo en más vinculantes, sino también menos diferentes en el contenido: se considera que “un mismo traje sirve para todos”.

Esta sección tratará de entender los instrumentos y los actores que han permitido instar e incluso imponer con más fuerza las reformas a los Estados miembro, en el marco de una gobernanza económica reforzada.

Estas reformas se “recomiendan” por la Unión Europea, o la “troika” (Comisión, BCE y FMI) para los países que reciben asistencia financiera de la UE, a través de un conjunto de nuevos procedimientos puestos en marcha entre 2010 y 2012. Estos procedimientos incluyen el Semestre Europeo y el fortalecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, procedimientos que se aplicarán en el caso de los desequilibrios macroeconómicos, los CRSs, la vigilancia previa de los presupuestos nacionales, la obligación de consagrar la 'regla de oro' de equilibrio presupuestario en las constituciones nacionales o textos equivalentes, etc. (Degryse, 2012). Estos procedimientos también están integrados en la Estrategia UE 2020 estrategia (para una crítica, véase Pochet, 2010).

La literatura académica de los últimos diez años se interesó por las nuevas formas de gobernanza potencialmente ofrecidas por la introducción de los Métodos Abiertos de Coordinación (MAC). Los autores en cuestión examinaron los posibles impactos, con un amplio consenso sobre su relativa debilidad, aunque con diferencias según el país y el MAC y, sobre todo, en términos de ideas generales o “marcos cognitivos”. Se puso el énfasis en la mayoría de los casos en las diferencias entre la denominada “legislación blanda” (*soft law*) y el Derecho comunitario clásico, aunque se ha demostrado también que las diferencias entre los dos no eran tan rígida como se reivindica con frecuencia.

A nivel de los actores, el interés se centró en primer lugar en los equilibrios entre los actores y los objetivos sociales y los actores y los objetivos económicos. El interés se focalizó posteriormente en los desarrollos internos de los diferentes procesos, aunque sorprendentemente se ha escrito poco sobre los instrumentos que eran equivalentes a los MAC económicos, a saber, las Directrices Generales de Política Económica y las reformas micro. Estas formas suaves de la coordinación fueron, en general, ignoradas por la literatura económica, que se centró principalmente en la convergencia a través de los mercados o por la vía el Derecho comunitario clásico.

El punto a remarcar, entonces, es que el análisis académico anterior no supo anticiparse a la dinámica actual. Por un lado, hemos sido testigos de una serie de reformas radicales

y bastante similares en varios países, aunque no en todos. Los países que, al menos por el momento, están mucho menos afectados por las reformas estructurales de la negociación colectiva son Benelux, Austria, Alemania, y los países escandinavos, en otras palabras, los países que constituían el corazón de la zona de influencia alemana en los años 1980 y 1990. Las reformas en el ámbito de la protección social afectan en cambio a todos los países, lo que se explica entre otras razones porque su introducción se asocia generalmente con las dinámicas domésticas nacionales de envejecimiento de la población.

Los instrumentos suaves, por su parte, se han vuelto más rígidos. Es difícil, en la etapa actual, tener una idea clara de cuan exactamente vinculantes serán sus efectos, porque esta es una forma de gobernanza "en progreso" que emplea un conjunto amplio de instrumentos y procedimientos, como se describe posteriormente. Lo que ya es bastante claro, sin embargo, es que el fortalecimiento del sistema de gobernanza económica ha servido para anunciar la llegada de nuevas formas de interrelación entre la UE y los Estados miembros (De la Porte y Heins, próximamente).

Desde un punto de vista jurídico, la diferencia del impacto parece ser clara. En el contexto del "Six Pack", los países pueden recibir una multa en virtud del artículo 121.6 del TFUE (el Brazo "correctivo") si no logran aplicar las recomendaciones emitidas bajo el Artículo 121.2 de las Directrices Generales de Política Económica (DGPE) durante el Semestre Europeo, pero no multados por ignorar las Recomendaciones por país emitidas (y adoptadas por Consejo) en virtud del artículo 148, que cubre las Directrices de Empleo y los aspectos sociales incluidos en las mismas. Las Recomendaciones del Artículo 148 CSR también se emiten al mismo tiempo que las del artículo 121.2 durante el Semestre Europeo en mayo. Desde un punto de vista político, sin embargo, resulta mucho menos claro. Por ejemplo, ¿las reformas en materia de pensiones se realizan bajo las Directrices Generales de Política Económica, o están vinculados a los aspectos sociales (convirtiéndolas en no obligatorias, y por lo tanto no generadoras de multa en caso de su falta de aplicación)?

Bertoncini (2013) proporciona un marco interpretativo que permite una evaluación por hacer sobre como estas relaciones complejas evolucionan en el tiempo.

Desde nuestro punto de vista, parecería necesaria una distinción preliminar y básica entre las reglas e instituciones de un lado y el contenido de las prescripciones de otra.

Históricamente, el Tratado de Maastricht (1992), y luego el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997)¹⁰ proporcionaron la base de las normas comunes. El requisito de la reducción del déficit presupuestario por debajo del 3% del PIB no estuvo acompañado de ninguna indicación de cómo esto debía lograrse, ya sea por una reducción en el gasto o por un aumento en los impuestos. El Pacto de Estabilidad hizo referencia, sin embargo, a la necesidad de que las políticas económicas de los Estados miembros estuviesen en línea con las DGPE (artículo 5).

En paralelo con este requisito, se produjo un desarrollo de instrumentos del tipo "hiper-OCDE" (OGPE, EES, Cardiff, MAC social). Tales instrumentos eran mucho más

¹⁰ Regulación del Consejo (RC) n1 1466/97 de 7 de julio de 1997 sobre el reforzamiento de la vigilancia de las posiciones presupuestarias y la vigilancia y la coordinación de las políticas económicas, Diario Oficial I, 209 de 2/8/1997.

normativos; su propósito era indicar cuales deberían ser las características de las “buenas reformas” (por ejemplo, la lectura de las OGPE en 1997, el año del Pacto, señaló una clara preferencia por la reducción de la gastos sobre aumento de los ingresos).

Sin embargo, al igual que los instrumentos de la OCDE sobre los que parece que han sido modelados, estos nuevos instrumentos tenían una tendencia a contradecirse entre sí, a pesar de que su dirección general fue inequívoca (sobre la OCDE, ver el libro de Armingeon y Beyeler (2004), que traza el desarrollo del discurso de la OCDE y analiza sus recomendaciones en los últimos 40 años en unos diez países). La adopción del “enfoque principal/agente” es un rasgo tomado de la OCDE; aquí los “directores” son los Estados miembros, mientras que el “agente” es la Comisión. El agente no puede moverse demasiado lejos de los intereses de los “directores”, so pena de recibir una reprimenda. El agente, en este caso la Comisión, trata de maximizar su posición mediante reglas que son tan rígidas como sea posible (sanciones automáticas, por ejemplo).

Que esa estructura doble (reglas generales y prescripciones normativas consagradas en otros instrumentos menos vinculantes) ha comenzado a ser problemática incluso antes de la crisis, se pone de manifiesto con la reforma en 2005 tanto del Pacto de Estabilidad como del método abierto de coordinación.

Bajo este tipo de acuerdos, el Banco Central Europeo (BCE) es un agente externo que toma parte en los debates, pero sobre todo crea las condiciones para su “independencia” del poder político y su credibilidad frente a los mercados (Buiter, 2008).

La crisis vino a alterar esta estructura inicial doble. A nivel de los actores, los mercados financieros se convirtieron en un actor de pleno derecho que diferencia los riesgos mostrados por cada país, y se vuelven sensibles a cualquier señal de inestabilidad.

El BCE también salió de su aislamiento y se convirtió en una parte explícita de las nuevas estructuras. Esta fue la contraparte del hecho de que el BCE (en ausencia de cualquier respuesta política coordinada creíble) se convirtió en el único órgano capaz de ejercer una influencia firme sobre los mercados financieros. Se acordó asumir este papel a cambio de la garantía de que la UE se encargaría de supervisar la evolución de los países que habían entrado en una deriva. La nueva posición del BCE estaba, por tanto, justo en el centro de gravedad del aparato normativo, a mitad de camino entre los mercados y la esfera política. Como ha señalado Torres (2013: 293-4),

“Para el BCE, esta “invasión de otros ámbitos políticos” - reclamando políticas de gestión económica adecuadas, en particular en el dominio fiscal, para las reformas estructurales y de gobernanza económica reforzada en general- está motivada por el hecho de que la zona euro está en el epicentro de la crisis soberana de la deuda”.

Se produjo un doble movimiento:

Por una parte, el fortalecimiento de las normas y estructuras logrado por el “Six Pack”¹¹, el Pacto Euro Plus y el Tratado de Estabilidad, coordinación y gobernanza. Los mecanismos de apoyo financiero y los procedimientos sobre los desequilibrios macroeconómicos contribuyeron a un movimiento en la misma dirección. Un punto clave aquí es el fortalecimiento de las sanciones (gracias a la introducción del principio de "mayoría inversa").

Es preciso señalar que, en general, los gobiernos que respeten las normas no están amenazados por las sanciones (por ejemplo, los países escandinavos, Alemania, Austria, Luxemburgo y los Países Bajos). Los textos en cuestión no contienen estipulaciones relativas a la naturaleza de las reformas que se emprendan; es una cuestión de la fijación de umbrales, el establecimiento de normas, la creación y el fortalecimiento de instituciones (por ejemplo, la cumbre de la zona euro).

Por otra parte, en el contexto de la aplicación de este fortalecimiento de las reglas (por medio del Semestre Europeo, que incluye, entre otros elementos, La Encuesta Anual de Crecimiento¹², los programas de estabilidad y convergencia, los programas nacionales de reforma y, sobre todo, las recomendaciones específicas por país) se ha intentado reforzar el carácter vinculante de las recomendaciones normativas. Por ejemplo, los equilibrios entre los aspectos sociales y financieros de los sistemas de pensiones de jubilación desaparecen y son reemplazados por una prolongación de la vida laboral y una edad legal de jubilación más tardía, otorgándose prioridad ahora a la sostenibilidad de las finanzas públicas sobre los objetivos y metas sociales (véase más adelante). Este refuerzo se acompaña de un cambio en los principales actores y en los canales de difusión. Como hemos visto, la ECS y el ECOFIN han aumentado su conocimiento de los mercados de trabajo (y de las reformas nacionales sobre esta cuestión) y están en condiciones de ejercer una presión más fuerte y más precisamente orientada que anteriormente, en parte debido a su mayor pericia, pero sobre todo porque la crisis ha colocado al BCE en el centro del escenario, a medio camino entre los mercados que ha logrado tranquilizar y los actores políticos para los que emite directivas diseñadas para asegurar que los mercados mantengan la calma y garantizar que el BCE tomará medidas para estabilizar el sistema en caso de crisis.

Este fortalecimiento normativo también tiene sus límites. Los Estados miembros no están preparados para dejar el conjunto de la iniciativa a sus “agentes”. Un ejemplo claro de tal negativa se reflejó cuando el presidente francés, François Hollande se plantó diciendo que iba a embarcarse en una reforma de las pensiones, pero que no correspondía a la Comisión a estipular bien los principios que él iba a seguir o los detalles de su implementación.

La comparación con la OCDE es útil aquí de nuevo. Al comienzo de los 90 este organismo realizó un análisis ultra-liberal (los “Jobs Study”), en parte debido a que la década de 1980 había visto la desaparición del consenso neo-keynesiano y la emergencia de políticas de desregulación sociales. Estas políticas fueron objeto de una implantación diversa de un Estado Miembro a otro, con instancias de resistencia interna más visible en algunos casos que en otros. Quince años más tarde, los diagnósticos

¹¹ Esto se refiere a las seis piezas de legislación que conjuntamente reformaron y profundizaron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: (1) Regulación (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y el Consejo de 16 de noviembre enmendando la Regulación del Consejo

¹² Ver European Commission, Annual Growth Survey 2013, COM(2012) 750 final, 28.11.2012.

generales de la OCDE son mucho menos estridentes y las tensiones internas entre los diferentes enfoques mucho más obvias.

La Comisión Europea se encuentra en la misma etapa de adopción de una postura radical como la OCDE a principios de la década de 1990, pero las tensiones internas están todavía presentes (al igual que los diferentes desarrollos en las preferencias de los Estados miembros). En octubre de 2013 la Comisión publicó una comunicación sobre la dimensión social de la UEM (Comisión Europea, 2013.b). Los tres puntos principales fueron:

- Añadir un conjunto de indicadores sociales para la vigilancia macroeconómica.
- Incrementar la movilidad laboral.
- Dar más voz a los interlocutores sociales

Lo que no está en la comunicación es una propuesta (preparada por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales) sobre una forma de seguro de desempleo a nivel de la UE para reducir el efecto de los shocks asimétricos.

Es preciso señalar que dentro de este modelo, principal/agente, el BCE es capaz de actuar como un agente extremadamente libre porque las condiciones necesarias para un cambio de su status - a saber, la unanimidad - son prácticamente imposibles de cumplir.

Como el lector a estas alturas habrá entendido, nuestro propósito en este trabajo es hacer hincapié en los motivos y las razones subyacentes, y no describir en detalle las instancias de resistencia, inconsistencia, o alternativas de las que no negamos la existencia.

En esta nueva arquitectura los Memorandos de Entendimiento (MoU) para los países receptores de la ayuda europea y del FMI se han convertido en los instrumentos más vinculantes, porque los países sujetos a su introducción tienen un margen de maniobra muy escaso. En estos casos, por lo tanto, las reglas y las prescripciones de políticas tienden a fusionarse. El BCE, en estos casos, se ha salido de su papel como actor externo para convertirse en un miembro de pleno derecho de la Troika.

La siguiente etapa (aún no completada) es la de los “acuerdos contractuales”, por medio de los cuales los Estados se comprometen formalmente con la Comisión, a cambio de ayuda económica, para aplicar las reformas estructurales bajo amenaza de sanción, por lo tanto, la creación de un modelo tipo “Banco Mundial”. Esta idea se toma del documento de las cuatro presidencias (Comisión, Consejo Europeo, BCE y Eurogrupo) lo que significa, una vez más, un compromiso más directo por parte del BCE en soluciones más vinculantes (una situación que se confirma por ejemplo, en un documento de trabajo del BCE con el título evocador de “Sólo datos”, escrito por dos de sus economistas, Ioannou y Stracca (2011), en torno al fracaso del pacto de estabilidad y crecimiento y la Estrategia de Lisboa -a pesar de señalar que las opiniones expresadas no son necesariamente las del Banco).

Otra forma de intrusión, sobre la que es difícil descubrir trazas precisas, es la del BCE, que había asumido el papel de prestar apoyo – a nivel de las palabras por tranquilizar a los mercados, y en el nivel de los actos por la recompra la deuda - a los países en dificultades. Las cartas -¡enviadas en secreto! - a Italia y España son la punta visible del

iceberg. Aunque este tipo de intrusión excesivamente directa fue cancelada rápidamente, y el BCE fue objeto de crítica por excederse en su papel (Bertoncini, 2013; para una discusión más general, véase Buitter, 2008), sin duda sigue teniendo lugar, de alguna manera más sutil.

Los dos ejemplos que siguen nos permitirán obtener una idea de la dificultad de puesta en marcha de una forma más vinculante de gobernanza.

El primero se refiere a la coordinación ex ante de las reformas. Esto representaría un paso muy importante, ya que la UE estaría en condiciones de supervisar las reformas incluso antes de su aprobación formal. Un documento no oficial elaborado por la Comisión (junio de 2013) propone una consulta voluntaria por un año experimental, después del que se podrían adoptar acciones sobre las lecciones a aprender, antes de generalizar el enfoque. Este enfoque cauteloso representa una clara señal de las dificultades que implicaba en pasar de un discurso sobre la anticipación de las reformas a las prácticas formalizadas. Con vistas a dicha transición, a finales de septiembre de 2013 se seleccionaron varias medidas de reforma, incluyendo la futura reforma del mercado laboral holandés, con el propósito de atraer más conclusiones generales a partir de experiencias particulares.

El otro ejemplo es proporcionado por el cuadro de indicadores de desequilibrios de macroeconómicos. Este instrumento estaba destinado a convertirse en uno de los enlaces fuertes en una forma de gobierno que tomaba en cuenta una serie más amplia de factores (salarios, vivienda, etc.). Después de dos años durante cada uno de los cuales más de diez países fueron sometidos a un análisis en profundidad, es difícil afirmar que este instrumento ha ejercido hasta ahora ninguna influencia real. Si bien esto no significa necesariamente que no lo hará en el futuro (Eslovenia y España serán dos países donde se aprobará la primera aplicación de este procedimiento), ello muestra, una vez más, las dificultades que implica convertir este tipo de intrusión en las políticas nacionales en efectiva (y políticamente aceptable)¹³

Por tanto, es todavía un caso de una forma más rígida de gobernanza adoptada que implica a grupos distintos de países donde los que observan las normas y los sujetos a MoU se sitúan en los dos extremos. Los demás países se encuentran en algún lugar en el medio, y esta posición puede ilustrarse bien por el caso de Bélgica.

Bélgica representa un caso interesante porque es un caso límite. El comportamiento del país durante la crisis ha sido bastante bueno (al menos hasta ahora) en relación a la media europea, pero es sin duda el país más centralizado/coordinado y se caracteriza por la presencia de sindicatos fuertes e influyentes. El talón de Aquiles de Bélgica es una deuda que se ha elevado a 100% del PIB, después de haber caído por debajo del 90% antes de la crisis de 2008.

Bélgica recibió un total de seis recomendaciones entre 2011 y 2012, de las que tres estaban vinculadas a la política social. Para 2012-2013 el número total recibido fue de siete, incluyendo dos sociales. Entre las recomendaciones más recientes recibidas en 2013-2014, cuatro de un total de siete estaban vinculadas a la política social (Clauwaert

¹³ En una evaluación positiva del Semestre Europeo (nota del ECFIN, 16 de septiembre de 2013), el Comité de Política Económica declara que las Recomendaciones específicas por país y el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM) deberían estar mejor integrados.

2013: 4). Una evaluación preliminar de las recomendaciones sociales provoca tres observaciones: en primer lugar, Bélgica está entre los países en los que la mayor parte de las recomendaciones recibidas conciernen a la política social; en segundo lugar, ha recibido recomendaciones en ciertos campos (trabajadores mayores pensiones, costes laborales) similares a los otros Estados miembros; finalmente, aunque la evolución de los salarios se mantuvo en línea con el objetivo neutro de inflación y productividad de los últimos diez años, Bélgica ha recibido recomendaciones para revisar su sistema de formación de los salarios.

Los principales temas polémicos han sido el sistema de indexación y la edad de retiro. Estos dos aspectos serán ahora tratados por separado.

Las recomendaciones sobre el fin de la indexación o, en todo caso, la demanda de cambios sustanciales en Bélgica, se han desarrollado de la siguiente manera.

En 2011, la recomendación fue bastante general:

“Tomar medidas para la reforma, en consulta con los interlocutores sociales y conforme con la práctica nacional, el sistema de negociación salarial e indexación salarial, para garantizar que el crecimiento salarial refleja mejor la evolución de la productividad laboral y la competitividad”.

En 2012, en cambio, la redacción fue extremadamente precisa y estuvo acompañada de una llamada para un cambio más radical en el sistema belga de negociación colectiva:

“Para impulsar la creación de empleo y la competitividad, adoptar medidas para la reforma, en consulta con los interlocutores sociales y de conformidad con la práctica legislativa, el sistema de negociación salarial y la indexación de los salarios. Como primer paso, asegurar que el crecimiento salarial refleja mejor la evolución de la productividad del trabajo y la competitividad, (i) garantizando la aplicación de mecanismos de corrección a posteriori previstas en la “norma salarial” y promoviendo acuerdos para mejorar la competitividad de costes y (ii) facilitando el uso de cláusulas de descuelgue de los convenios colectivos sectoriales para una mejor alineación de la evolución del crecimiento de los salarios y de la productividad del trabajo en el ámbito local”.

Finalmente, en 2013, la recomendación fue una vez más menos prescriptiva, sin dejar de ser más precisa que en el año 2011:

"Restaurar la competitividad, proseguir los esfuerzos en curso para reformar el sistema de fijación de salarios, incluyendo la indexación salarial; en particular, mediante la adopción de medidas estructurales, en consulta con los interlocutores sociales y conforme a la práctica nacional, para asegurar que la formación de salarios es sensible a la evolución de la productividad, refleja las diferencias locales en la productividad y las condiciones del mercado de trabajo, y proporciona correcciones automáticas cuando los crecimientos salariales socavan la competitividad de costes”.

Los incrementos salariales en Bélgica han sido objeto de debate desde hace bastante tiempo y ha habido diferentes interpretaciones sobre la evolución de los salarios reales. Las cifras de Eurostat muestran que los aumentos salariales en Bélgica se han alineado

con la inflación más que con la productividad, que es lo que se puede esperar de una evolución neutra. A pesar de esto, el sistema de formación de los salarios ha sido puesto en cuestión porque hay quienes lo consideran insuficientemente flexible y no lo suficientemente sensible a las señales del mercado. Esto evidencia una visión estrecha sobre el papel de los salarios, que se consideran únicamente en función de su relación con los precios, dejando de lado los aspectos vinculados a la demanda y la productividad.

Un tipo similar de enfoque se puede observar en las recomendaciones vinculadas a las pensiones.

En 2011 la recomendación fue bastante general:

“Tomar medidas para mejorar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. En consonancia con el marco de la estrategia triple de la UE, el foco se debería poner en la contención del gasto relacionado con la edad, sobre todo mediante la prevención de la salida temprana del mercado de trabajo con el fin de incrementar notablemente la edad efectiva de jubilación. Medidas como la vinculación de la edad legal de jubilación a la edad de la esperanza de vida podría ser considerada”

El tono de la recomendación en 2012 fue, en cambio, más estridentemente prescriptivo:

“Seguir mejorando la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas frenando el gasto relacionado con la edad, incluidos los gastos de salud. En particular, poner en práctica la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y de pensiones y tomar medidas adicionales para garantizar un aumento de la edad efectiva de jubilación, incluso a través de la vinculación de la edad legal de jubilación a la esperanza de vida”.

El mismo tipo de recomendación fue adoptada en 2013, pero esta vez el ángulo del ataque fue diferente. El punto principal se relacionaba con la necesidad de reducir los gastos en una sociedad que envejece:

“Intensificar los esfuerzos para cerrar la brecha entre la edad de jubilación efectiva y legal, incluyendo la rápida aplicación de las reformas en curso orientadas a reducir las posibilidades de jubilación anticipada. Apoyar las reformas de los sistemas de seguridad social con medidas de apoyo al empleo y reformas del mercado de trabajo que favorezcan el envejecimiento activo. Acelerar la adopción de una decisión vinculando la edad legal de jubilación a la esperanza de vida. Seguir mejorando la relación coste-eficacia del gasto público en cuidados de larga duración”.

Surge una observación común de la lectura de estas tres recomendaciones: mientras que su objetivo es idéntico, es decir, contener los déficits públicos vinculados al envejecimiento de la población, el enfoque en los medios para lograr este objetivo ha sido alterado, hasta cierto punto al menos. Partiendo de un enfoque centrado en una reforma de los sistemas de jubilación y de jubilación anticipada, en particular, vinculando la edad de jubilación legal a la esperanza de vida (basando esta reforma en reglas predefinidas, 2012 y 2013), la recomendación de 2013 adopta un ángulo diferente (sin abandonar las ideas acerca de la reforma del sistema de pensiones) centrándose en la posibilidad de elevar la edad de jubilación mediante reformas laborales encaminadas a favorecer el envejecimiento activo, abordando así el corazón del problema belga.

Un aspecto que no hemos examinado aquí es el papel de los diferentes actores responsable de la preparación de estas recomendaciones, que son normalmente una responsabilidad compartida (tanto para pensiones como para salarios) entre el ECOFIN y la DG Empleo. Para comprender plenamente los cambios en el enfoque y la expresión, se requeriría un análisis más profundo de las interacciones entre estos actores. Sin embargo, podemos observar que las recomendaciones por país se encuentran todavía en un estado de evolución a pesar de que la orientación general permanece -vincular la edad legal de jubilación a la esperanza de vida, reformar el sistema de indexación- y parece que, en 2013, hay un enfoque más diversificado sobre la cuestión de “como” estas recomendaciones deben/pueden ser alcanzadas.

Sólo el futuro dirá cómo reaccionará Bélgica y si prestará atención -o no hará caso- de estas recomendaciones. Estas son obviamente polémicas y la conclusión que se puede desprender es que si estas reformas se implementan efectivamente en Bélgica, entonces las recomendaciones tienen carácter obligatorio *de facto* no sólo para los países bajo los MoU o sujetos a la presión de los mercados financieros, sino para todos los Estados Miembros. Si este resulta ser el caso, Europa habrá entrado en una nueva era en lo que respecta a toda la cuestión de la coordinación de la política social.

Conclusiones

Los desequilibrios en la estructura institucional de la Unión Económica y Monetaria tal como fue adoptada en el marco del Tratado de Maastricht (en sí mismo el resultado de una decisión política “por defecto”) fueron capaces de ser reparados en la década de 1990 y principios de 2000 mediante la celebración de pactos sociales en los Estados miembros, pero también por las estrategias sociales puestas en marcha a nivel europeo y que incluyeron el desarrollo del Diálogo Social Europeo, la Estrategia Europea para el Empleo, la Estrategia de Lisboa, los métodos abiertos de coordinación en los ámbitos de las pensiones, salud, cuidado, etc. La unión económica y monetaria tenía por lo tanto, en cierta medida, su dimensión social, aunque fuera débil, contradictoria y frágil.

A partir de mediados de la década del 2000, esta dimensión fue objeto de una primera fase de desmantelamiento después de la llegada al poder, en la mayor parte de las capitales europeas, de los gobiernos de centro-derecha y derecha, así como de la llegada del Sr. Barroso a Bruselas como presidente de la Comisión Europea. Los métodos abiertos de coordinación se vaciaron gradualmente de su sustancia; el Diálogo Social Europeo ya no era alimentado; los objetivos sociales de la Estrategia de Lisboa se descuidaron; algunas nuevas iniciativas legislativas europeas, por su parte, fueron tomadas en el campo de la política social (siendo el pretexto para esta falta de actividad que los nuevos Estados miembros de la UE tenían que tener tiempo para digerir el acervo comunitario).

A raíz de la crisis financiera que estalló en 2008, lo poco que quedaba de la dimensión social de la unión económica y monetaria, y de la Unión Europea en su conjunto, fue sometido a una segunda fase de debilitamiento. Después de afrontar la lucha contra la aparición de la crisis de 2008-2009 con medidas para impulsar la actividad económica y el empleo, los Estados miembros se embarcaron posteriormente en programas diseñados para reducir el gasto público e introducir reformas estructurales.

Las reformas en cuestión estaban relacionadas principalmente con la legislación laboral y la protección social. A nivel de contenido, se asemejaban bastante a los preceptos usuales defendidos por los economistas convencionales, cuya tendencia es considerar el modelo social europeo como la principal razón del deterioro de las finanzas públicas en los Estados Miembros. Si bien el contenido de estas reformas por tanto no era nueva, el contexto político y socioeconómico abrió en cambio una ventana de oportunidad inesperada para los proponentes de reformas draconianas.

Si bien aparecen justificadas en el discurso oficial por “la crisis”, estas reformas no tienen virtualmente ninguna relación con el ciclo económico. Están en realidad dirigidas a reconfigurar áreas enteras del modelo social europeo -la legislación laboral, la negociación colectiva, el diálogo social, los sistemas de formación de salarios, las relaciones entre las dos partes de la industria, los fundamentos de la protección social, etc. - a pesar del hecho de que los mejores componentes de este modelo han resultado eficaces en la crisis, evitando un grave deterioro de la situación de la economía y el mercado de trabajo. Los países que experimentaron las tasas de desempleo más bajas en el inicio de la crisis son, de hecho, los que tienen las instituciones de relaciones laborales y acuerdos de negociación colectiva más fuertes.

Estas reformas se han llevado a cabo en el marco de la gobernanza económica reforzada. En la medida que los procesos en cuestión están todavía en construcción (FMI vs hiper-OCDE) y existe poca investigación documentada seria y fiable sobre sus impactos reales o imaginarios en los modelos sociales nacionales, no es posible en esta etapa establecer ninguna conclusión definitiva.

Lo que *está* perfectamente claro, sin embargo, es que las recomendaciones de política social están siendo utilizadas para formular un nuevo mensaje que contiene ideas concretas acerca de cómo deberían funcionar los modelos sociales nacionales, y que este mensaje está siendo transmitido, aunque con algunas pequeñas variaciones, a todos los Estados miembros de la UE. Los preceptos fundamentales de este mensaje son:

- Los costes de los sistemas de atención de salud y de pensiones deberían vincularse o incluso reducirse.
- Los sistemas de formación de salarios deberían incluirse dentro del ámbito de la competencia.
- Los sistemas de prestaciones sociales crean desincentivos para la participación en el mercado de trabajo.
- Los costes laborales deben reducirse.

Este mensaje no contiene nada -o muy poco- sobre las formas en que los modelos sociales están diseñados para reducir la desigualdad mediante la prestación de asistencia y protección, ni del modo en que podrían contribuir al funcionamiento de una economía regulada de mercado.

Todo dependerá de la fuerza real que las Recomendaciones por país sean capaces de ejercer sobre la capacidad/determinación de los gobiernos para hacer uso de ellas o modificar su contenido (ver enfoque principal/agente); es muy posible en cualquier caso que el sistema de gobernanza económica reforzada se convierta en un instrumento extremadamente eficaz para cambiar las bases del modelo social europeo.

Debido a la incapacidad de comprometerse a una unión económica real, es decir, a un proceso voluntario de convergencia de los resultados económicos y la cohesión social de los Estados miembros de la zona euro (véase ETUC, 2013 para propuestas sobre la dimensión social de la UEM y de la UE), las políticas sociales -en sentido amplio- han sido designadas actualmente como las principales variables de ajuste de la Unión Monetaria. Lo que declara el discurso dominante es que las formas de devaluación interna -que afectan a los salarios, legislación laboral y la protección social- deben reemplazar a partir de ahora a la práctica de la devaluación de la moneda, tal como se practicaba en el pasado.

El impacto de este discurso ya ha pesado mucho en el equilibrio de poder entre la constelación de los actores sociales y de los actores económicos, más aún porque el ajuste institucional en curso, la “nueva gobernanza económica” sirve, por su definición y naturaleza, para fortalecer la mano de los actores económicos.

El único medio de revertir esta dinámica es poner las cuestiones sociales de nuevo en la agenda política, tanto a nivel europeo como nacional (Vandenbroucke, 2013; Rodrigues, 2013); completar la unión económica y monetaria, y dotarla con instrumentos auténticos de ajuste y estabilización; y cambiar la dirección de las políticas económicas con el fin de ponerlas al servicio de una prosperidad sostenible y compartida. Estos pasos formarán el tema de otra publicación

Referencias

Armingeon, K. and Baccaro, L. (2012) Political economy of the sovereign debt crisis: the limits of internal devaluation, *Industrial Law Journal*, 41 (3), 254-275.

Armingeon, K. and Baccaro, L. (2012b) Do labor market liberalization reforms pay off? http://www.ipw.unibe.ch/unibe/wiso/ipw/content/e2425/e2426/e93619/e95082/files101682/ArmingeonandBaccaro-DoLaborMarketLiberalizationReformsPayOff_ger.pdf

Armingeon, K. and Beyeler, M. (eds.) (2004) *OECD and European welfare states*, Cheltenham, Edward Elgar.

Avdagic, S. and Salardi, P. (2013) Tenuous link: labour market institutions and unemployment in advanced and new market economy, *Socio-economic Review*, forthcoming.

Avdagic, S., Rhodes, M., Visser, J. (eds.) (2012) *Social Pacts in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Bertoncini, Y. (2013) Zone Euro et démocratie(s): un débat en trompe l'oeil, *Policy Paper no 94*, Paris, Notre Europe.

Blackstone, B., Karnitschnig, M. and Thomson, R. (2012) Europe's banker talks tough - Draghi says continent's social model is 'gone,' Won't backtrack on austerity, *Wall Street Journal*, February 24, 2012. (<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203960804577241221244896782.html>)

Blyth, M. (2013) The austerity delusion. Why a bad idea won over the West, *Foreign Affairs*, 92 (3), May-June. <http://www.foreignaffairs.com/articles/139105/markblyth/the-austerity-delusion>

Buiter, W. (2008) Monetary economics and the political economy of Central Banking, 27/01/2008, Conference "Monetary policy under uncertainty", Buenos Aires.

Calmfors, L., Driffil, J., Honkapohja, S. and Giavazzi, F. (1988) Bargaining structure, corporatism and macro-economic performance, *Economic Policy*, 3 (6), 13-61.

Clauwaert, S. (2013) The country-specific recommendations (CSRs) in the social field – An overview and (initial) comparison to the CSRs 2011-2012 and 2012-2013 and 2013–2014, Background analysis 2013.02, Brussels, ETUI.

Clauwaert, S. and Schömann, I. (2012) The crisis and national labour law reforms: A mapping exercise, Working Paper 2012.04, Brussels, ETUI.

Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, OJ L 209 2.8.1997

De Grauwe, P. (2011) The governance of a fragile Eurozone, Working Document 346. Brussels, CEPS.

De Grauwe, P. (2013) Design failure in the Eurozone - can they be fixed? European Economy. Economic Papers 491, Brussels, European Commission.

De la Porte, C. and Heins, E. (forthcoming) Game change in EU social policy: From optional re-calibration to coercitive retrenchment, in Xiarchogiannopoulou E. and Rodrigues PM. The Eurozone crisis and the transformation of democracy, Aldershot, Ashgate.

Degryse, C. and Pochet, P. (2013) Monetary union and the stakes for democracy and social policy, Transfer, 19 (1), 103-116.

Degryse, C. (2012) La nouvelle gouvernance économique européenne, Courrier Hebdomadaire du Crisp 2148-2149, Bruxelles, CRISP.

Duval, R. and Elmeskov, J. (2005) The effects of EMU on structural reforms in labor and product markets, Economics Department Working Papers 438, Paris, OECD.

Dyson, K. (2002) EMU as Europeanization : convergence, diversity and contingency, in Verdun A. (ed.) The Euro, european integration theory and economic and monetary union, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 91-108.

Eichengreen, B. (2012) European monetary integration with benefit of hindsight, Journal of Common Market Studies, 50 (suppl.1), 123-136.

Escande Varniol, M.-C., Laulom, S. Mazuyer, E. and Vielle, P. (2012) Quel droit social dans une Europe en crise ? Bruxelles, Larcier.

European Commission (2012) Annual Growth Survey 2013, COM(2012) 750 final, 28.11.2012, Brussels, European Commission.

European Commission (2013) Employment and social developments in Europe 2012, Luxembourg, Publications Office of the European Union Luxembourg.

European Commission (2013b) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union, Brussels, 2.10.2013 COM(2013) 690 provisoire.
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf

European Metalworkers' Federation (EMF) (1998) Collective Bargaining with the Euro, Resolution adopted at the 3rd EMF Bargaining Conference, Frankfurt am Main, 9 -10 December 1998.

European Trade Union Confederation (ETUC) (2000) The coordination of collective bargaining, Resolution adopted at the ETUC Executive Committee, 13-14 December 2000.

European Trade Union Confederation (ETUC) (2013) ETUC position on the social dimension of the European Union, adopted by the Executive Committee, 23 April 2013.

Fajertag, G. and Pochet, P. (eds.) (2000) *Social Pacts in Europe - New dynamics*, Brussels, European Trade Union Institute - Observatoire Social Européen.

Freyssinet, J. (1996) The impact of the European Monetary Union on pay policy and collective bargaining, in Jacobi O. and Pochet P. (eds.) *A common currency area – a fragmented area for wages*. Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.

Glassner, V. and Pochet, P. (2011) Why trade unions seek to coordinate wages and collective bargaining in the Eurozone, ETUI Working Paper 2011.03, Brussels, ETUI.

Goetschy, J. (2005) The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potential to results, *Transfer*, 11 (1), 64-80.

Gros, D. and Thygesen, N. (1998) *European monetary integration: from the European monetary system to economic and monetary union*, 2nd ed., London, Prentice Hall.

Haas, P. (1992) Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, 46 (1), 1-35.

Hall, PA and Franzese, RJ. (1998) Mixed signals: Central Bank independence, coordinated wage bargaining, and European Monetary Union, *International Organization*, 52 (3), 505-535.

Hall, PA and Soskice, D. (eds.) (2001) *Varieties of capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

Hancké, B. (2013) *Unions, Central Banks and EMU, labour market institutions & monetary integration in Europe*, New York, Oxford University Press.

Hancké B. and Soskice, D. (2003) Wage setting and inflation targets in EMU, *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (1), 149-60.

Hermann, C. (2013) Structural adjustment and neoliberal convergence: the impact of the crisis and austerity measures on European Social Models, *Intereconomics*, 48 (2), 87-92.

Ioannou, C. (2012) Recasting Greek industrial relations: internal devaluation in light of the economic crisis and European Integration, *The International Journal of Comparative Labour Law*, 28 (2), 199-222.

Ioannou, D. & Stracca, L. (2011), *Have Euro Area and EU economic governance worked? Just the facts*, Working paper series 1344, Frankfurt am Main, European Central Bank.

Jackson, G. and Deeg, R. (2012) The long-term trajectories of institutional change in European capitalism, *Journal of European Public Policy*, 19 (8), 1109-1125.

Jepsen, M. (2009) The modernisation of Europe's social agenda in a global perspective: 'rebooting the social', in *A Europe of achievements in a changing world*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 71-84.

Jepsen, M and Serrano Pascual, A. (2011) El modelo social europeo: la frágil producción política de un proyecto social comunitario, *Pasajes*, (35), 53-66.

Jepsen, M. and Serrano Pascual, A. (2005) The European Social Model: an exercise of deconstruction, *Journal of European Social Policy*, 15 (3), 231-245.

Laulom, S., Mazuyer, E., Teissier, C., Triomphe, C.E. and Vielle P. (2012) How has the crisis affected social legislation in Europe?, *ETUI Policy Brief*, 2/2012. Brussels, ETUI.

Lelie, P. and Vanhercke, B. (2013) Inside the social OMC's learning tools: How "Benchmarking Social Europe" really worked, *Research Paper 10/February 2013*, Brussels, OSE.

MacDougall, D. et al. (1977) Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration ('the MacDougall Report'), Commission of the European Communities, Brussels.

Manow P., Schäfer A. and Zorn ,H. (2004) European social policy and Europe's party-political center of gravity, 1957–2003, *Discussion Paper 04/6.*, Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies.

Marginson, P. and Sisson, K. (2004) *European integration and industrial relations: Multilevel governance in the making*, New York, Palgrave.

Marjolin, R. et al. (1975) Report of the Study Group Economic and Monetary Union 1980 ('the Marjolin Report'), Commission of the European Communities, Brussels.

Marsh, D. and Rhodes, R. (1992) *Policy networks in British government*, Oxford, Oxford University Press.

Martin, A. and Ross, G. (eds.) (2004) *Euros and Europeans: monetary integration and the European model of society*, Cambridge, Cambridge University Press.

Natali, D. (2009) The Open Method of Co-ordination on pensions: Does it de-politicise pensions policy?, *West European Politics*, 32 (4), 810-828.

OECD (2012) *Structural reforms in times of Crisis*, in *Economic Policy Reforms 2012, Going for Growth*, Paris, OECD.

Padoa-Schioppa, T. (1987) *Efficiency, stability and equity, a strategy for the evolution of the economic system of European Communities*, New York, Oxford University Press.

Palier B. (2010) *Long good bye to Bismarck*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Pisany-Ferry, J. (2011) *Le réveil des démons : la crise de l'euro et comment nous en sortir*, Paris, Fayard.

Pochet, P. (2004) Belgium: monetary integration and precarious federation, in Martin A. and Ross G. (eds.) *Euros and Europeans: monetary integration and the European model of society*, Cambridge, Cambridge University Press, 201-225.

Pochet, P. (2005) 'Debate around the social model: evolving players, strategies and dynamics', in Degryse C. and P. Pochet (eds.) *Social developments in the European Union*, Brussels, ETUI-REHS, Observatoire social européen and SALTSA, 79-99.

Pochet, P. (2010) What's wrong with EU2020? ETUI Policy Brief. *European Social Policy*. 2, Brussels, ETUI.

Pochet, P. (ed.) (1999) *Economic and monetary Union, Employment, social conditions and social benefits. A literature survey*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Pochet, P. (ed.) (1999) *Monetary Union and collective bargaining in Europe*, Brussels, PI-E Peter Lang.

Pochet, P. and Degryse, C. (2012) The programmed dismantling of the European social model, *Intereconomics*, 47 (4), 200-229.

Pochet, P. and Fajertag, G. (2000) Social pacts in Europe, in Fajertag G. and Pochet P. (eds.) *Social pacts in Europe*, Brussels, ETUI.

Pochet, P., Keune, M. and Natali, D. (eds.) (2010) *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, Brussels, ETUI.

Regan, A. (2013) Political tensions in Euro-varieties of capitalism, the crisis of the democratic state in Europe, Paper presented at Sase conference, Milano, June 2013.

Rodrigues, M. J. (2013) What is missing for a "Genuine" Monetary Union? Assessing the Plans for a Eurozone Roadmap, Friedrich Ebert Stiftung, June 2013.

Sabatier, P. (1998) The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, *Journal of European Public Policy*, 6 (1), 98-130.

Sacchi, S. (2013) Policy without policy? Domestic agendas, market pressures and "informal but tough" economic conditionality in the Italian labour market reform, paper presented at the 20th Conference of Europeanists, Council for European Studies, Amsterdam, 25-27 June 2013.

Schelkle, W. (2013) Monetary integration in crisis: how well do existing theories explain the predicament of EMU?, *Transfer*, 19 (1), 37-48.

Serrano Pascual, A. (2009) The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name, *Transfer*, 15 (1), 53-70.

Streeck, W. (2011) The crisis in context. Democratic capitalism and its contradictions, MPIfG Discussion Paper 11/15, Koln, Max Planck Institute for the Study of Societies.

Torres, F. (2013) The EMU's legitimacy and the ECB as a strategic political player in the crisis context, *Journal of European Integration*, 35 (3), 287-300.

Traxler, F. and Kittel B. (2000) The bargaining system and performance: a comparison of 18 OECD countries, *Comparative Political Studies*, 33 (9), 1154-1190.

Trichet, J.-C. (2001) The Euro after two years, *Journal of Common Market Studies*, 39 (1), 1-13.

Trichet, J.-C. (2011) La compétitivité et le fonctionnement harmonieux de l'UEM, Intervention à l'Université de Liège, le 23 février 2011.

Vandenbroucke, F. (2012) Europe: the social challenge, defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury, OSE Opinion Paper 11, Brussels, OSE.

Vanhercke, B. (2013) Under the radar? EU social policy in times of austerity, in Natali D. and Vanhercke B. (eds.) *Social developments in the European Union 2012*, Brussels, ETUI, 91-122.

Verdun, A. (1996) An asymmetrical economic and monetary union in the EU: perceptions of monetary authorities and social partners, *Journal of European Integration*, 20 (1), 59-81.

Verdun, A. (1999) The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?, *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 308-328.

Verdun, A. (2013) The building of economic governance in the European Union, *Transfer*, 19 (1), 23-35.

Visser, J. (2013) Wage Bargaining Institutions - from crisis to crisis, *European Economy, Economic Papers* 488. Brussels, European Commission.

Watt, A. (2009) A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis, Working Paper 2009.05, Brussels, ETUI.

Werner, P. (1968) Perspectives de la politique financière et monétaire Européenne, Exposé de Son Excellence Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre du Trésor, *Bulletin de Documentation du Ministère d'État, service information et presse*, Grand-Duché de Luxembourg, 24e année, 26 janvier 1968, n°2.