

GAPP, número 29, julio de 2022
Sección: RECENSIONES
Recibido: 06-06-2022
Aceptado: 06-06-2022
Publicado: 14-07-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11089>
Páginas: 124-127

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Hernández-Moreno, J. J. (2022). Mario Munta: EU Socio-Economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 124-127. <https://doi.org/10.24965/gapp.11089>

Mario Munta: *EU Socio-Economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies*

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

hernandez.moreno.jorgej@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Jorge Hernández-Moreno actualmente es investigador en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC), donde desarrolla su programa de doctorado. Es Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (2014) y Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2015). Ha sido becario de formación en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) e investigador visitante en el Departamento de Ciencia Social y Política de la Università degli studi di Milano (2019). Secretario Académico de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) desde mayo de 2021 y profesor-formador en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Su investigación se centra en la gobernanza territorial de los Estados de Bienestar, las políticas de salud y los cuidados de larga duración, así como el federalismo comparado y la reforma del Estado autonómico, temas sobre los que ha publicado diferentes artículos científicos, capítulos de libro e informes.

RESUMEN

Recensión del libro de Mario Munta, *EU Socio-economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies*, Routledge, 2021, 261 pp.

PALABRAS CLAVE

Política de empleo; Unión Europea; Semestre Europeo; Europa Central y del Este; Programa Nacional de Reforma; Recomendaciones Específicas por país.

ABSTRACT

Review of the book from Mario Munta, *EU Socio-economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies*, Routledge, 2021, 261 pp.

KEYWORDS

Employment Policy; European Union; European Semester; Central and Eastern Europe; National Reform Programme; Country-Specific Recommendations.

Desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, muchas investigaciones han intentado captar la influencia cada vez mayor de la Unión Europea (UE) en las estructuras institucionales y las políticas públicas de los Estados miembro (Graziano y Vink, 2007). Más específicamente, se ha prestado atención al vínculo entre Europa y las políticas de empleo y activación (Graziano, 2011; Copeland, 2016). Sin embargo, los

estudios sobre cómo influye la nueva gobernanza socioeconómica y, en concreto, el Semestre Europeo¹ (en adelante, Semestre), en el cambio (o no) de las políticas sociales nacionales son todavía escasos y no del todo concluyentes (Verdun y Zeitlin, 2018; Copeland y Daly, 2018; Di Mascio et al., 2020; Vanhercke y Verdun, 2022).

En este sentido, el libro de Mario Munta, profesor de Políticas Públicas y Política de la UE en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Zagreb (Croacia), trata de llenar este «vacío» al examinar cómo, en qué condiciones y con qué alcance la coordinación de la UE a través del Semestre ha influido en el cambio de las políticas de empleo de Europa Central y del Este² entre 2011 y 2018. Este estudio longitudinal utiliza un método cualitativo de *process tracing* (Beach y Pedersen, 2019) para identificar los mecanismos causales y controlar las explicaciones alternativas de las reformas políticas en el caso de cuatro países: Croacia, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia. La evidencia empírica utilizada procede de 51 entrevistas a expertos en la materia (altos funcionarios gubernamentales, miembros de las distintas instituciones, comisiones, comités y agencias de la UE, interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil), así como de un amplio análisis documental, centrado fundamentalmente en las recomendaciones específicas por país (REP) realizadas por la Comisión Europea (CE) y las medidas contenidas en los Programas Nacionales de Reforma.

En lo que concierne a su estructura, el libro se organiza como un monográfico, con un total de ocho capítulos, incluido un apartado de conclusiones. Tras un primer capítulo introductorio, en el que se presenta al lector el contexto y el propósito de la obra, así como el *puzzle* y las preguntas que guían la investigación en torno a la coordinación del empleo en la UE, el capítulo 2 expone de forma detallada el marco teórico y metodológico utilizado. El autor desarrolla un marco analítico basado en los conocimientos previos acumulados en los estudios sobre *europeización* y gobernanza para estudiar (y explicar) la influencia del Semestre a partir de tres posibles vías: la presión externa, el aprendizaje mutuo y la apropiación creativa. Estos factores actuarían como mecanismos causales del cambio de políticas. Este capítulo teórico va seguido de cuatro capítulos empíricos muy detallados y contextualizados sobre los países que constituyen los estudios de caso.

El capítulo 3 examina los primeros cinco años de participación de Croacia en el Semestre. Una experiencia marcada por la adhesión del país a la UE en 2013 y una prolongada crisis económica, con unas cifras de desempleo general y juvenil de las más altas de todos los Estados miembro (p. 69). Según el autor, el impacto sustantivo del Semestre en el cambio de políticas en Croacia fue limitado (p. 103). En el caso de la reforma de las pensiones, la influencia del Semestre se redujo a mantener la cuestión en la agenda política, ante la postura predominantemente negativa de la élite gobernante hacia la injerencia de la UE. Por otro lado, en el caso de la aplicación de la Garantía Juvenil, no hizo más que reforzar las políticas juveniles existentes diseñadas por el gobierno del socialdemócrata Zoran Milanović entre 2011 y 2016. La presión externa de la UE solo funcionó y fue efectiva en cuestiones técnicas que no tenían implicaciones legislativas ni peso político. Por el contrario, el efecto indirecto del Semestre fue elevado. Las autoridades croatas recurrieron a este instrumento cuando sus recomendaciones coincidían con la agenda política nacional (p. 104).

El cuarto capítulo se detiene en el caso de Hungría, país que ha participado regularmente en el Semestre desde 2011, bajo el gobierno *euroescéptico* de Viktor Orbán. Hungría adquirió una oposición política sostenida e ignoró, en la mayoría de los casos, los incentivos del Semestre para llevar a cabo reformas en materia de empleo. En su lugar, continuó con las prioridades nacionales, fundamentalmente en forma de políticas «pasivas» del mercado de trabajo (subsidios de desempleo). Solo en algunas ocasiones y al igual que en el caso croata, el gobierno de Hungría utilizó los incentivos económicos de la UE para llevar a cabo reformas sustantivas en las políticas de empleo, como en el caso de la Garantía Juvenil. Si bien, siempre preservando las preferencias políticas domésticas. En definitiva, el autor constata que el efecto y la influencia externa de la UE a través del Semestre ha sido muy limitada y en su mayoría superficial (p. 128). Solo los fondos estructurales «parecen ser el único pegamento que mantiene al gobierno húngaro leal a la UE» (p. 131).

Munta analiza el caso de Eslovaquia en el capítulo 5, un país marcado por la lucha contra las altas tasas de desempleo desde la Gran Recesión. De nuevo, el autor señala que, en cuanto a las políticas individuales,

¹ El Semestre Europeo, creado en 2010, es la principal medida de gobernanza económica con la que la UE respondió a la crisis. Se trata de un ciclo anual de coordinación y vigilancia de políticas, especialmente dentro de la Eurozona.

² A menudo tiende a utilizarse la abreviatura CEE (*Central and Eastern Europe*) para referirse a este conjunto de países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Alemania (parte Oriental), República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Eslovenia, Croacia, Albania, Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina y Kosovo (Estado con reconocimiento internacional limitado).

en la mayoría de las ocasiones la influencia del Semestre fue nula (pp. 159-160). Los procesos de reforma en los casos de la edad de jubilación o la activación de los beneficiarios de las prestaciones sociales han seguido las trayectorias gubernamentales existentes. Las presiones externas en forma de incentivos solo parecen funcionar cuando no existe una oposición ideológica interna. En conjunto, el caso eslovaco evidencia una fuerte dependencia de la financiación de la UE, la cual en muchas ocasiones funciona como «sustituta» de la inversión pública estatal (p. 161).

En el caso de Eslovenia (capítulo 6), desde el comienzo de la crisis económica y financiera de 2008/9, los sucesivos gobiernos actuaron bajo una gran presión de las instituciones de la UE, en ocasiones bajo amenaza de intervención de la *Troika*, como en 2013. En este sentido, la política de empleo no quedó al margen de estas presiones externas. El autor apunta a que el Semestre influyó de múltiples maneras en el sector del empleo en este país, como en el caso de la reforma laboral y la reforma de las pensiones (p. 195). También los incentivos financieros del Semestre se utilizaron estratégicamente por parte de los agentes y autoridades estatales para el diseño y la implementación de los programas de desempleo juvenil y de activación de los grupos vulnerables (p. 196). El autor apunta a que los contextos de incertidumbre (como una crisis profunda) o las amenazas de sanciones, parecen amplificar el recurso al aprendizaje mutuo o la apropiación creativa de la REP. Sin embargo, este estudio de caso también aporta elementos interesantes en torno al debate sobre los límites a la presión externa, principalmente a través de los marcos institucionales formales e informales (en este último caso, en forma de contactos o relaciones entre actores e instituciones).

El capítulo 7 ofrece un análisis comparado (y sintetizado) de los resultados encontrados y vinculación con la teoría previa (pp. 199-210). Para ello, se vuelve a la pregunta principal que ha guiado la investigación, esto es, ¿cómo y en qué medida el Semestre influyó en los cambios de la política de empleo en estos países? El libro se cierra con el capítulo 8, dedicado a las conclusiones del estudio y a la proposición de algunas recomendaciones (a partir de varios datos empíricos). Unas conclusiones que podríamos resumir en la idea de que la influencia del Semestre sólo se sintió en este conjunto de países de forma indirecta, es decir, cuando los gobiernos y los actores institucionales podían adaptar el marco europeo a sus agendas políticas preexistentes. Varias investigaciones previas apuntaban en esta misma dirección, afirmando que los responsables políticos usan selectivamente este tipo de instrumento y recursos políticos y financieros única y exclusivamente cuando coinciden con sus preferencias y objetivos estratégicos nacionales (o domésticos) (véase Stiller y Van Gerven, 2012).

En suma, el libro constituye una valiosa y necesaria aportación al estudio y debate en torno al papel de la UE en los procesos de reforma política y de políticas en los Estados miembro. El novedoso y original marco teórico y metodológico utilizado para desentrañar la influencia del Semestre responde al llamamiento de destacados académicos (véase Zeitlin y Vanhercke, 2018) de emplear pruebas empíricas cualitativas, más allá de las evaluaciones cuantitativas de los índices de aplicación de las REP, para poder llegar a conclusiones más certeras y concretas. Quizá se echa en falta la inclusión de algún estudio de caso de países que no formaran parte de la subregión de Europa Central y del Este. Esto permitiría comprobar desde un punto de vista comparado como se comportan y cual es el alcance de los mecanismos causales en otros contextos, y si nos sirven o no para explicar la influencia de la nueva gobernanza socioeconómica en las reformas de política pública a grandes rasgos. Por último, la consistencia y validez de los análisis y resultados presentados en este estudio quizá deban ser matizados a raíz de la pandemia de COVID-19. La respuesta europea a la crisis provocó una adaptación temporal del Semestre, centrándose las orientaciones de la UE únicamente en las políticas presupuestarias y en la elaboración de planes de recuperación y resiliencia. Actualmente, un estudio de la influencia de la UE en el ámbito doméstico de los Estados miembro (sea cual sea el sector de política pública analizado) pasa obligatoriamente por la toma en consideración de las sinergias entre el Semestre y la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el nuevo fondo de gestión directa dentro del programa de estímulo económico NextGenerationEU (véase Vanhercke et al., 2021 o D'Erman y Verdun, 2022, entre otros).

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean estudiantes de máster o doctorado en las disciplinas de Ciencia Política, Economía, Relaciones Internacionales o Geografía. Este estudio puede resultar de interés para académicos y estudiosos de la política europea, la gobernanza socioeconómica de la UE, así como de los procesos de europeización en los países de Europa Central y del Este. Por último, de los resultados y reflexiones presentes en la obra también se pueden beneficiar *practitioners* y responsables públicos tanto del nivel comunitario/supranacional como nacional, especialmente aquellos dedicados al ámbito del empleo en todas sus vertientes y dimensiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press. <http://dx.doi.org/10.3998/mpub.10072208>
- Copeland, P. (2016). Europeanization and de-Europeanization in UK employment policy: changing governments and shifting agendas [Prepublicado el 10 de octubre de 2016]. *Public Administration*, 94(4), 1124-1139. <https://doi.org/10.1111/padm.12283>
- Copeland, P. y Daly, M. (2018). The European Semester and EU social policy [Prepublicado el 28 de febrero de 2018]. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1001-1018. <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>
- D'Erman, V. y Verdun, A. (2022). An Introduction: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis [Prepublicado el 3 de diciembre de 2021]. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 3-20. <https://doi.org/10.1111/jcms.13276>
- Di Mascio, F., Natalini, A., Ongaro, E. y Stolfi, F. (2020). Influence of the European Semester on national public sector reforms under conditions of fiscal consolidation: The policy of conditionality in Italy 2011-2015 [Prepublicado el 10 de abril de 2019]. *Public Policy and Administration*, 35(2), 201-223. <https://doi.org/10.1177/0952076718814892>
- Graziano, P. R. (2011). Europeanization and domestic employment policy change: Conceptual and methodological background [Prepublicado el 27 de junio de 2011]. *Governance*, 24(3), 583-605. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01533.x>
- Graziano, P. y Vink, M. (eds.) (2007). *Europeanization: new research agendas*. Springer.
- Stiller, S. y van Gerven, M. (2012). The European Employment Strategy and national core executives: impacts on activation reforms in the Netherlands and Germany. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 118-132. <https://doi.org/10.1177/0958928711433652>
- Vanhercke, B., Verdun, A. C., Atanasova, A., Spasova, S. y Thomson, M. (2021). *From the European Semester to the Recovery and Resilience Facility: Some Social Actors are (not) Resurfacing* [Working Paper 13/2021]. ETUI, The European Trade Union Institute. Recuperado de <https://www.etui.org/publications/european-semester-recovery-and-resilience-facility>
- Vanhercke, B. y Verdun, A. C. (2022). The European semester as Goldilocks: macroeconomic policy coordination and the recovery and resilience facility [Prepublicado el 3 de diciembre de 2021]. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 204-223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>
- Verdun, A. y Zeitlin, J. (2018). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice [Prepublicado el 29 de agosto de 2017]. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 137-148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>
- Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149-174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>