

LUDGER PRIES*

REGULACIÓN LABORAL ENTRE «NEOLIBERALISMO» Y «ESTATISMO»

Una propuesta institucional y el ejemplo de la Unión Europea

En el contexto de la globalización, la regulación colectiva de las condiciones de trabajo y de empleo está cada vez más en un proceso de descomposición y de desregulación –esto es una visión muy común tanto en el mundo académico como en muchas organizaciones sindicales y patronales–. Gran parte de empresarios, de sus gremios y parte de los científicos argumentan que la «reforma» de la regulación laboral hacia una mayor desregulación es condición imprescindible para una mayor flexibilidad y productividad. A la vez, muchos sindicalistas y científicos critican cualquier cambio y flexibilización de las relaciones laborales y culpan a la globalización como causa de un detrimento generalizado de las condiciones laborales. Esta contribución cuestiona tal círculo de argumentos en el cual posturas «desde la derecha, neoliberales, conservadores etcétera.» y posturas «desde la izquierda, comprometidas, progresistas etc.» se reproducen mutuamente sin analizar a fondo la realidad empírica y los caminos diferentes de la globalización y la regulación laboral. Como hay regímenes de economía y sociedad diferentes, también existen formas, retos y oportunidades de globalización muy variados. Este argumento central se desarrolla tomando como ejemplo la europeización y transnacionalización de la regulación laboral en los últimos diez años y el caso de Alemania en una visión comparativa europea.

Algunos hallazgos de este balance son: Una regulación laboral fuerte no impide, ni es necesariamente víctima de la globalización económica. Frente a la unificación alemana, la apertura hacia el Este, la globalización y la modernización productiva, el régimen de regulación laboral alemán resultó relativamente estable. Tomando el panorama de otros países europeos y la ampliación de la Unión Europea hacia el Este¹ destaca que hay cierta ten-

Recibido: 25-IV-2016.

Versión aceptada: 14-IV-2016.

* Ludger Pries, Fakultät für Sozialwissenschaft Lehrstuhl Soziologie/SOZOMM. Ruhr-Universität Bochum 44780 Bochum. Correo electrónico: ludger.pries@rub.de

¹ Se refiere a la ampliación por diez países (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia) en 2004 y por otros tres países (Bulgaria y Rumanía, Croacia) en 2007 respectivamente 2013; véase https://es.wikipedia.org/wiki/Ampliación_de_la_Unión_Europea.

dencia hacia un «acercamiento hacia arriba» de la regulación laboral y hacia sistemas duales de regulación laboral sin que esto resulte en una homogeneización sencilla. Los regímenes monistas de regulación laboral (solo sindicatos y agrupaciones patronales) son menos adaptables y resistentes que regímenes pluridimensionales y duales (regulación a nivel de negociación colectiva entre sindicatos y agrupaciones patronales y a nivel de las empresas con comités de empresa o de fábrica etc.).

En términos generales se puede concluir que el futuro y la suerte de sociedades, economías y trabajadores no dependen tanto del *grado* de regulación laboral, sino de la mezcla de instituciones sociales reguladoras. La Unión Europea es un laboratorio interesante de regulaciones laborales multi-institucionales y de niveles múltiples. En este sentido, el proceso de integración europea combina y articula diferentes tipos de internacionalización: la inter-nacionalización, la supranacionalización y la transnacionalización. Entre la convergencia (supranacionalización) y la divergencia (internacionalización) de regulaciones nacionales surgen nuevos modos de regulación transnacionales.

1. *Falsos discursos y un enfoque institucionalista*

Después de que la estrategia de sustitución de importaciones mostró sus deficiencias y perdió su papel de idea rector del desarrollo de muchos países, sobre todo de América Latina, África y Asia, la «implosión» del socialismo en Europa del este dio otro golpe a las ideas, hasta aquel entonces vigentes, acerca del desarrollo económico y social. A pesar de sus defectos —como los millones de desempleados y sus coyunturas no tan contables y controlables— la economía de mercado mostró una fuerza de flexibilidad, de adaptación y de innovación que es difícil de negar. Al mismo tiempo surgieron muchos gobiernos conservadores en el transcurso de la última década, como es el caso en Estados Unidos de América, en España, Hungría o Polonia.

Todo esto incentivó el surgimiento de nuevas versiones de viejos esquemas dualistas de pintar las cosas en blanco y negro, de dividir la compleja realidad social en «los buenos» y «los malos», de seguir repartiendo el mundo en «el Norte» y «el Sur», de insistir en la distinción discriminante entre «el Occidente moderno» y «el resto tradicional» (no comprensible y, por esto, irracional). Es importante subrayar que tales esquemas primitivos surgieron tanto en el lado de la tradicional izquierda como en la tradicional derecha. La derecha tradicional encontró «el eje del mal» y el peligro global en el terrorismo y la sobre-regulación; fortaleció la idea de la «liberalización» y globalización de las economías a la vez con la securización de fronteras como solución a los problemas. La izquierda tradicional encontró al «neoliberalismo», a la globalización y «desregulación» como explicaciones básicas de la miseria que vive gran parte de los hombres y países en el mundo. Después del viejo esquema «¿estás a favor o en contra de capitalismo o socialismo?» se creyó la nueva bifurcación «¿estás a favor o en contra de globalización y (neo)liberalismo?».

En el viejo y en el nuevo discurso dualista la derecha tradicional y la izquierda tradicional se definen y mantienen mutuamente. Es por esto que a veces suena tan coherente y «lógico». Pero esto no quiere decir que los enfoques y las posturas correspondientes tengan gran fuerza real de explicación y de entendimiento de la realidad. Por más de medio siglo Alemania tiene una llamada «economía social de mercado» que combina economía de mercado con regulaciones estatales, gremiales y organizacionales. En los Estados Unidos de América tenemos una larga tradición de una economía y una vida pública marcadamente liberales, pero al mismo tiempo en algunos campos se observa una muy fuerte (y más fuerte que en casi todos los demás países del planeta) intromisión estatal. Esto se refleja en la fuerte regulación de igualdad de oportunidades según género y grupo étnico o también en la regulación ambiental que causó el escándalo Diésel de Volkswagen en los Estados Unidos de América del Norte². Por más que cien años México se caracteriza por una mezcla entre economía liberal de mercado y regulación estatal corporativa. Hasta Cuba tiene una economía mixta entre capitalismo y socialismo –*capisól* en palabras populares– que no solo se refleja en dos sistemas de monedas sino más aún en la contradicción y tensión entre la regulación estatal teórica y la realidad informal que vive gran parte de la población cada día.

Los discursos dualistas simplistas desvían la atención del análisis de la vida real y de las formas y estructuras concretas en que la vida cotidiana y sobre todo el campo del empleo y trabajo están regulados. La simple dicotomía entre Estado y mercado no es adecuada para entender y explicar la compleja relación de fuerzas estructurantes y reguladoras que rigen en las sociedades y sus economías. Es más prometedor un *enfoque institucionalista* ampliado que parte de la idea de que sociedades se estructuran, integran y mantienen estabilidad (que siempre es relativa) mediante instituciones sociales como *complejas configuraciones de reglas, normas, recursos y medios específicos que estructuran y regulan áreas y contextos específicos de acción humana*. Proponemos distinguir cinco instituciones sociales importantes para poder caracterizar adecuadamente las variedades de sociedades y sus economías contemporáneas³. Estas cinco instituciones sociales se caracterizan por diferencias sistemáticas con respecto a (1) los recursos de acción principales, (2) las normas y lógicas de acción dominantes, y (3) los medios de comunicación principales (véase el Cuadro 1).

Resumiendo los debates arriba mencionados, el *mercado* –como tipo ideal– es una institución social que rige en contextos de acción anónimos de intercambio de bienes más o menos homogéneos y contables/cuantifi-

² Con respecto a la amplia tradición de «affirmative action» véase https://es.wikipedia.org/wiki/Discriminación_positiva; con respecto al «Diésel-gate» de Volkswagen en EEUA véase Pries/Vallejo 2016 y https://en.wikipedia.org/wiki/Volkswagen_emissions_scandal.

³ Véase Pries 1997 y 1997b; Hall/Soskice 2002 tratan «variedades del capitalismo» enfocando sobre todo los diferentes niveles de gobernancia. La tipología de instituciones sociales aquí propuesta incluye una perspectiva de ciencias políticas (sobre todo en la quinta institución social *régimen público-colectivo*), pero se entiende más como una propuesta sociológica que, además, no se limita a sociedades y economías capitalistas. Por lo tanto, en vez de hablar de «varieties of capitalism» sería más adecuado hablar de «varieties of societies».

<i>Institución social</i>	<i>Recurso principal</i>	<i>Norma de acción</i>	<i>Medio central de comunicación</i>
Redes sociales	Capital social	reciprocidad no específica, largo plazo	confianza
Profesión/ gremio	Capital cultural	ética profesional, honor	certificados, reputación
Mercado	Capital económico	utilidad individual, reciprocidad específica	contrato, dinero
Organización	Capital posicional	reglas internas, jerarquía, lealtad organizacional	normas de la organización formales e informales
Régimen público	Capital público	legalidad/leyes, discurso público	poder, legitimidad

cables. Según todas las teorías de mercado ideal-típico, la relación entre los actores es una interacción muy puntual y entre iguales en términos de que nadie puede imponer su voluntad e interés sobre los otros participantes. El recurso principal es el capital económico y el dinero es el medio por el cual se organiza el intercambio. El mercado como institución social no es tan viejo y tan «natural» como aparece en algunas teorías neoclásicas. En Europa, por ejemplo, creció como institución social en la Edad Media tardía cuando los reyes y emperadores otorgaron a las ciudades el derecho de organizar mercados. En vez de recolectar toda la producción agropecuaria no usada para la subsistencia de los campesinos por su propia cuenta, los poderíos públicos aprovecharon de los impuestos que «impusieron» sobre los comerciantes. Desde sus inicios el mercado ha sido una institución social ampliamente construida por reglas, normas y por intereses, medios y recursos sociales, es decir, encausada en un contexto societal más amplio⁴.

Mientras que por siglos el mercado se concentró en organizar el intercambio de bienes y servicios, es hasta el surgimiento del capitalismo moderno en el siglo XVIII y XIX que la figura del mercado también estructura en parte la vida de trabajo y empleo. Pero con respecto a la organización del

⁴ La gran deficiencia de la teoría económica neoclásica es abstraer de la *embeddedness* y del surgimiento histórico-social del mercado y del *homo oeconomicus* correspondiente como figuras realesempíricas muy marginales, poner el modelo teórico-abstracto del mercado y del *homo oeconomicus* ideal en el centro de la explicación científica y tratar todo lo que no coincide con este modelo, como ampliación, matíz o «resto no explicable» – en lugar de relativizar el mercado y al *homo oeconomicus* y tratarlos como una institución social ideal-típica entre otras.

trabajo y del empleo, más viejo que el mercado es la institución social de la *red social*, primordial y tradicionalmente en forma de la familia extendida y, hoy en día, también en forma de redes sociales secundarias. Mientras que las relaciones sociales y el contexto de interacción para la institución del *mercado* son casuales e instantáneos, en el caso de las *redes sociales*—como tipo ideal— las relaciones sociales son de larga duración y se basan en confianza y mutualidad de dar y recibir bienes no estandarizados. La lógica de acción específica de esta institución social son los compromisos y favores mutuos y la reciprocidad y hasta la solidaridad. Hasta hoy en día y en casi todas las sociedades del mundo esta institución social de la *red social* se plasma en la familia. Sobre todo en los países del sur, pero también en los de norte, ni la economía formal e informal, ni las estrategias de sobrevivencia y de porvenir de las personas se entienden sin hacer referencia a la unidad doméstica como contexto complejo que impacta sobre todos los aspectos de vida, también sobre recursos, decisiones y acciones referidos al trabajo y empleo.

Desde una perspectiva histórica, durante miles de años la unidad doméstica integraba todas las actividades de producción y de reproducción, y antes del trabajo asalariado moderno con su «mercado de trabajo» correspondiente, de esta unidad doméstica se diferenciaba el quehacer y el «arte» de los artesanos. Hilado y tejido, carpintería y plomería, minería y ferretería se desarrollaron como campos específicos de trabajo y empleo con sus propias reglas de capacitación, reclutamiento, movilidad horizontal y vertical. Después de los gremios de los artesanos surgen los gremios de profesionistas como médicos, farmacéuticos, abogados e ingenieros. La *profesión* y la artesanía se establecen como institución social propia de estructuración y regulación del trabajo y empleo. El recurso principal que rige esta institución social no es el capital económico, ni el capital social, sino es el capital cultural en el sentido de saberes, conocimientos y destrezas. Este capital cultural está ligado inseparablemente con su portador, no es tan fácilmente transferible como es, por ejemplo, el capital económico. Los medios más importantes de comunicación e interacción aquí son el honor profesional así como certificados y diplomas. En el campo de acción de esta institución social las personas se orientan no tanto en la maximización de la ganancia individual —como es el caso de la institución social de mercado— sino en la ética profesional, en lo que se puede llamar la reputación o la «estimación en la comunidad profesional». Muchos campos de trabajo —como son los de los médicos, de los científicos, pero también de los carpinteros y mecánicos automotrices— no se entienden sin hacer referencia a esta institución social tan arraigada de las profesiones.

Otra institución social que impacta fuertemente sobre todas las acciones y decisiones con respecto al trabajo y empleo son las *organizaciones* modernas, sobre todo las *empresas*. Aunque como unidades de acción colectivas se muevan en el ambiente de la lógica de mercado —por ejemplo en el sentido de competir una empresa automotriz con otras empresas de la misma rama— la coordinación dentro de las organizaciones se estructura según el principio de jerarquía, y el recurso de acción más importante es el capital posicional que tienen los actores acorde al organigrama formal y a los roles

y relaciones de fuerza reales⁵. El contexto de acción es pensar en «posiciones» definidas por la organización (de hecho, una organización es ni más ni menos que una configuración compleja y duradera de posiciones como definiciones de roles, derechos y obligaciones). Las organizaciones definen sus propias reglas –formales e informales– de cómo cubrir posiciones vacantes, de cómo organizar la movilidad horizontal y vertical entre posiciones, de cómo reclutar personas para la organización y para sus posiciones. Incluso –como revelan todos los estudios sobre los «mercados internos de trabajo»– la remuneración del trabajo no se rige según la lógica de mercado o de la profesión, sino conforme a las reglas organizacionales establecidas (frecuentemente con base en negociaciones colectivas entre la gerencia y la representación de los trabajadores)⁶.

Por fin, aparte de las instituciones sociales mencionadas existe la *regulación pública* y colectiva como última institución social que estructura aspectos claves del trabajo y empleo –empezando con la pregunta de la remuneración y la jornada de trabajo, pasando por temas como la seguridad e higiene en el trabajo, hasta asuntos como la no-discriminación y la participación en el trabajo. La regulación pública del trabajo y empleo no es nada nuevo, no es un invento del capitalismo, del socialismo ni de los sindicatos. Desde que existió una fuerza pública-estatal (sea en forma de imperios o Estados-nación modernos), la misma también se dedicó a regular asuntos relacionados al trabajo y empleo. Esto se plasma en todo lo que se refiere a la institución de la esclavitud, pero también en las estipulaciones estatales decretadas para la regulación del trabajo en las minas coloniales de la Nueva España o en las minas regidas por los condes en Alemania hasta el siglo XVIII. Por lo tanto, existía un régimen público de regulación laboral muy fuerte y muy rígida mucho antes del capitalismo moderno. Por lo tanto, la institución social del régimen público de la regulación laboral no es un invento reciente ni un logro único del movimiento obrero para amortiguar los excesos de un «capitalismo salvaje». Es al revés: El capitalismo moderno nace ya –según las diferentes condiciones nacionales y regionales– dentro de las reglas, costumbres y prácticas del régimen público de regulación laboral. Desde sus inicios, también los movimientos obrero-sindicales nacen y están encausados (*embedded*) en las tradiciones de regulación laboral público-estatal correspondientes: En Francia está impregnado por un estatismo que viene del absolutismo; en Alemania está forjado por una fuerte tradición gremial-artesanal; en España está influido por un fuerte regionalismo. Hasta hoy en día los países que eran colonias españolas, holandeses o francesas dejan percibir la regulación laboral de los imperios pre-capitalistas correspondientes.

⁵ El término de capital posicional a veces se usa como una sub-categoría del capital social «The term positional capital [...] relates to an actor's relational capital built on strategic occupation of structural holes» (Esser 2008: 31). Aquí más bien se lo entiende en el marco de la sociología de organización como recurso de acción derivado de la posición organizacional.

⁶ Por lo tanto, el término «mercado de trabajo» está inadecuado cuando se trata de explicar y entender las normas y prácticas que rigen la capacitación, el reclutamiento, la movilidad horizontal y vertical y la remuneración de la mano de obra – porque son varias las instituciones sociales estructurantes, véase Pries 2000; para la compleja interrelación entre organización del trabajo y relaciones laborales véase Pries 2013).

Resumiendo, las sociedades modernas y complejas del siglo XXI no caben en esquemas simplistas dualistas, ni del tipo capitalista-socialista, ni del tinte nacional-global o neoliberal-social. Sobre todo para la Sociología del trabajo y en especial para el tema de la regulación laboral necesitamos instrumentos conceptuales más adecuados. El enfoque institucionalista permite caracterizar sociedades y sus estructuras y dinámicas de regulación laboral según la forma y el peso específico de cada una de las cinco instituciones sociales estructurantes: mercado, red social, profesión/gremio, organización y régimen público. A partir de aquí, permite comparar sociedades en cortes longitudinales (¿cómo cambiaron las instituciones sociales estructurantes en el transcurso del tiempo?) y transversales (¿cuáles son las particularidades de forma y peso de las instituciones sociales estructurantes entre diferentes países?). La regulación laboral en Alemania y a nivel de la Unión Europea son buenos ejemplos para mostrar la utilidad del marco conceptual propuesto.

2. *Continuidad y cambio de la regulación laboral en Alemania*

Refiriéndose al periodo después de la Segunda Guerra Mundial, cuatro de las instituciones sociales estructurantes y reguladoras de las relaciones de trabajo y empleo son importantes en Alemania: mercado, empresa, profesión y régimen público. A grandes rasgos se puede caracterizar el régimen de regulación laboral alemán como sistema dual o compuesto por dos columnas de regulación. La primera columna de este sistema es la negociación colectiva. Sindicatos únicos ramales y agrupaciones empresariales negocian libremente contratos colectivos a nivel regional y ramal; el Estado no interfiere, solo trata de conciliar en caso de un conflicto abierto o que no se pongan de acuerdo las dos partes. El sistema de sindicatos es relativamente sencillo, porque a partir de la Posguerra existen sindicatos únicos por rama (debido a las malas experiencias de la dispersión y debilidad sindical durante la república de Weimar y frente al fascismo). Debido a los cambios estructurales de la economía, el número de 16 sindicatos únicos ramales se redujo a tan solo 8 porque varios de los sindicatos pequeños se fusionaron con otros. Al inicio del siglo XXI los sindicatos alemanes organizaron a poco menos del 30% del total de los asalariados. Los empresarios, por su lado, tienen una doble estructura de representación: organizaciones patronales y empresariales, por un lado, y un sistema de cámaras de la artesanía (*Handwerkskammern*) y de cámaras de la industria y del comercio (*Industrie- und Handelskammern*), por el otro lado.

La segunda columna del sistema de regulación dual alemán es la participación y co-determinación de los trabajadores a nivel de las empresas de dos formas diferentes. Por un lado, todos los trabajadores de una empresa con un mínimo de cinco asalariados pueden elegir un Comité de Empresa como su representación de intereses; la Ley Constitucional de las Empresas (*Betriebsverfassungsgesetz* de 1952, reformada en 2001) regula los derechos y obligaciones de los Comités de Empresa, dándoles facilidades de

trabajo relativamente fuertes. Por el otro lado, en todas las empresas de tipo de sociedades anónimas y de comanditarias los trabajadores tienen derecho a participar en los consejos de vigilancia (con la misma cantidad de votos como las accionistas, pero dando dos votos al presidente quien es de la bancada de los accionistas (Ley de Co-Determinación de 1976).

Con tan solo este esbozo es entendible que la estructuración y regulación del trabajo y empleo en Alemania no se explican con la simple dicotomía de Estado y mercado. Por supuesto, hay partes muy fuertemente establecidas por el *régimen público-estatal*, por ejemplo la constitución básica de Alemania obliga a la propiedad privada a servir al bien común, las Leyes ya mencionadas sobre la participación de los trabajadores y otras que regulan la negociación colectiva forman parte de este régimen público igual que los contratos colectivos (tienen una fuerza mayor de regulación que los acuerdos que se pueden establecer a nivel de empresas). También la institución social de *mercado* tiene un rol decisivo en la regulación laboral. Esto se revela no solo en la referencia general a la competencia global como panorama clave, también se vive cotidianamente en las empresas y en los puestos de trabajo cuando, por ejemplo, empresas y/u obreros de otros países como Portugal, Inglaterra o Polonia compiten en Alemania por obtener pedidos y encargos de producción y servicios o cuando las mismas empresas alemanas piensan en la opción de establecer o ampliar dependencias de producción en países cercanos o lejanos aludiendo a niveles de costos laborales más bajos y/o a una regulación laboral más «flexible».

Pero aparte de estas dos instituciones la lógica de las *profesiones* y los gremios sigue teniendo un impacto fuerte en el campo de fuerzas de la regulación laboral. Aunque algunos expertos habían previsto y anunciado el fin del sistema alemán de aprendizaje y capacitación profesional para obreros y empleados, este sistema sigue muy importante y se han renovado muchos perfiles de profesiones existentes y creado nuevas profesiones de aprendizaje (*Ausbildungsberufe*) como el mecatrónico. Unos tres cuartos de la población económicamente activa de Alemania siguen teniendo un grado y certificado de aprendizaje (aunque no todos de ellos trabajen en la misma profesión aprendida). La lógica de la «profesionalidad de trabajo» (*Beruflichkeit von Arbeit*, véase Beck *et al.* 1977) sigue estructurando las aspiraciones, las carreras, la remuneración y los mecanismos de reclutamiento. Aún los sindicatos y los contratos colectivos están impregnados por las profesiones, por ejemplo, cuando la remuneración se orienta y estructura por las profesiones certificadas (*Facharbeiterecklohngruppe, Geselleneinstiegslohn*, etc.). Es más probable que se mantenga esta institución social estructurante que se difunda en la transición hacia la «sociedad de información».

Por fin, todo el reglamento de los Comités de Empresa y la creciente dinámica de regulación laboral a nivel de las empresas indica que la institución social de la *empresa* como organización tiene un peso singular en la regulación laboral. A grandes rasgos se puede decir que en una tercera parte de las empresas existen Comités de Empresa y que —gracias al hecho de que en casi todas las empresas grandes existen Comités de Empresa— dos terceras partes de todos los trabajadores están representados por Comités de Empresa. Estos no solo vigilan que las empresas cumplan con las

leyes y los contratos colectivos correspondientes, sino también negocian convenios con la parte empresarial (cuando se trata de asuntos normalmente regulados en contratos colectivos, estos últimos deben permitir la regulación subordinada a nivel de empresa (*Tariföffnungsklausel*). Todo esto indica que aparte de la regulación por el mercado y el régimen público-colectivo existe un amplio terreno de regulación según las normas, costumbres y prácticas de las empresas. Hay que subrayar que en el caso de Alemania las diferentes instituciones sociales y los actores colectivos correspondientes están entrelazados y en muchos casos se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, los Comités de Empresa como actores colectivos en el campo de la institución social de la empresa tienen una base legal cimentada en la institución social de un régimen público-colectivo muy fuerte. Los sindicatos como actores colectivos, a su vez, se extienden entre las dos instituciones sociales (de la empresa y del régimen público-colectivo): por un lado, actúan a nivel ramal regional y nacional, y, por otro lado, están presentes dentro de las empresas con su estructura de delegados sindicales y dentro de los Comités de Empresa (véase Pries/Wannöffel 2002).

Ahora bien, frente a la reestructuración y modernización productivas, debido a una economía altamente exportadora como la alemana y, por tanto, afectado por el proceso de globalización y a la luz de la unificación alemana y la apertura correspondiente de la Unión Europea hacia el este: ¿no era de esperar una fuerte derrota del sistema vigente de regulación laboral? Sin entrar en detalles (véase Pries 1996; Pries 2002; Pries/Wannöffel 2002) se puede decir que las estructuras básicas del régimen se mantuvieron. Los Comités de Empresa siguen existiendo en casi todas las empresas grandes (aún en la llamada «nueva economía», véase Hauser-Ditz *et al.* 2008), en total en aproximadamente una tercera parte de todas las empresas que cumplen con los criterios de poder instalar un Comité de Empresa; unos dos terceras partes de todos los trabajadores siguen representados por Comités de Empresa en sus lugares de trabajo correspondientes. solo en el caso de una minoría de los trabajadores (un 14% en la parte que anteriormente formaba la RFA y 20% en la anterior RDA) los contratos colectivos no tienen vigencia; en los demás casos rigen contratos colectivos ramales o a nivel de empresa, o las empresas se orientan voluntariamente en los contratos colectivos correspondientes (Ellguth 2003).

Sin embargo, había y hay cambios importantes y profundos. Un primer elemento de estos cambios es cierto debilitamiento de las organizaciones sindicales y patronales. Comparando con la situación al inicio de los años noventa del siglo xx, la tasa de sindicalización se redujo en más que 10%, en el mismo lapso la tasa de afiliación de empresas a las organizaciones patronales de la industria del metal bajó de un 50% a un 35%. Una segunda tendencia de cambio se caracteriza como la empresarialización (*Verbetrieblichung*) de la regulación laboral. Esto quiere decir que, por un lado, los contratos colectivos ramales incluyen cada vez más la posibilidad de negociar detalles, por ejemplo las formas de reducción y repartición de la jornada de trabajo, a nivel de las empresas en convenios entre Comité de Empresa y gerencia. Por otro lado y menos importante, los contratos colectivos firmados a nivel de empresa ganan una importancia creciente; del total de

unos 68,000 contratos colectivos vigentes en 2001, 38% eran contratos colectivos ramales y 62% eran contratos colectivos a nivel de empresa. Pero estas cifras sobreestiman el peso de la regulación colectiva a nivel de empresa, porque en total el trabajo de 63% de todos los trabajadores en la vieja RFA era regulado por contratos ramales y solo 8% por contratos a nivel de empresa; en la vieja RDA el 44% de los trabajadores eran sometidos al régimen ramal y el 12% al régimen de contrato de empresa. Las cifras reflejan un peso considerable de contratos colectivos a nivel de empresa, pero estos contratos apenas cubren una octava parte (para la vieja RFA, una cuarta parte respectivamente para la RDA) de los trabajadores sometidos a contratos ramales.

Un tercer cambio se refleja en las cifras distintas para las dos partes de la actual Alemania que formaban anteriormente la RDA y la RFA, respectivamente. Después de la unificación, entre las agrupaciones sindicales, patronales y el Estado federal se acordó iniciar un proceso de paulatina homogenización de las condiciones de trabajo y empleo debido al nivel inferior de la productividad de las unidades productivas en la anterior RDA y al profundo proceso de transformación. Esto implicaba, sobre todo, salarios una décima parte abajo del nivel de Alemania occidental y jornadas de trabajo que eran casi una décima parte más largas que en la parte oeste del país. Desde el inicio existía un consenso entre todos los grupos de actores en que el objetivo sería adecuar las condiciones de trabajo y de vida en la anterior RDA hacia arriba al nivel de la RFA. Ninguna fuerza social relevante optó por un *downgrading*, es decir, una homogenización hacia abajo (del nivel de la RFA al de la anterior RDA). Ninguna fuerza social importante optó tampoco por mantener una economía y sociedad polarizada y desnivelada por mucho tiempo (por ejemplo, considerar a la anterior RDA como un campo experimental de un nuevo tipo de industria maquiladora). Regresando a la pregunta de los cambios en la regulación laboral en Alemania, se puede decir que la adecuación de los salarios y los tiempos de trabajo de la Ex-RDA al nivel de la RFA tardó y está tardando más tiempo de lo previsto. Esto se explica primordialmente por la aún débil situación económica y productiva de lo que era la RDA –a pesar de la multitud de incentivos que se ofrece a empresas para ubicarse allá.

Resulta que la amenaza de transferir parte de los pedidos o de la producción del oeste al este de Alemania no es real. Esto se debe sobre todo al hecho de que para las empresas a primera vista les puede convenir más hacer negocios con o en los países de Europa central y del este, como son Polonia, República Checa, Hungría o hasta Rusia. Con respecto a esta situación nueva –que además se va a acentuar con la entrada sucesiva de hasta 15 nuevos países a la Unión Europea– vale mencionar un hallazgo y una tendencia. El hallazgo es que durante los años noventa del siglo xx el proceso de transferir producción de Europa del oeste a Europa central y del este no era tan masivo como lo habían anunciado muchas empresas y agrupaciones patronales y como lo habían temido los sindicatos en Europa occidental (Walker 1999). Considerando costos salariales en Europa central de tan solo una décima parte de los costos salariales de, por ejemplo, Alemania, la pregunta más importante a responder no es ¿por qué tantas empresas

se fueron? Sino: ¿por qué solo pocas empresas cambiaron allá? Una respuesta adecuada es primordial porque deja entender la dinámica real del proceso de internacionalización. Algunos elementos de la respuesta son: Primero, los costos salariales en muchos casos no son los costos más importantes; segundo, la reducción de costos en muchos casos no es el único ni el primer objetivo de inversión foránea (por ejemplo, el acceso a nuevos mercados puede ser más importante que el ahorro de costos); tercero, la infraestructura y otras condiciones, como la preparación de la mano de obra y la «paz social», son mejores en Alemania, y sobrepasan los ahorros posibles en los costos de mano de obra; cuarto, muchos de estos factores influyen en que —a pesar de costos salariales más bajos en Polonia que en Alemania— la productividad y rentabilidad *por unidad producida* puede ser mejor en Alemania que en Polonia; quinto, hay una clara inercia o «fuerza normativa de lo ya establecido» según la lema «mejor un mal conocido que algo no conocido».

Mientras que estos factores explican la relativa inercia de la internacionalización hacia el Este Europeo, al mismo tiempo hay que subrayar que la globalización y la competencia internacional han entrado muy fuertemente hasta el último rincón de las empresas y del régimen de regulación laboral en Alemania. Un mecanismo clave es comparar plantas dentro de un consorcio internacional y plantas de diferentes consorcios mediante indicadores básicos como productividad laboral, calidad de productos, flexibilidad de producción; otro mecanismo importante es incentivar y organizar la competencia interna entre unidades productivas de un mismo consorcio para decidir cuál de las unidades obtenga qué tipo y volumen de producción. El ejemplo de la industria automotriz alemana, especialmente el caso de Volkswagen, es ilustrativo. Para ubicar la producción de nuevos modelos de nichos de mercados como son el *New Beetle* o el *Touareg* y para concretizar la tasa de participación de diferentes plantas en la producción masiva de modelos como el *Golf* se organiza un tipo de licitación interna donde diferentes plantas entregan su «oferta» al consejo directivo. En un proceso muy complejo de planeación (en un horizonte de a cinco años) —en el cual también participa el Comité de Empresa a nivel de consorcio y mundial— se toma las decisiones de inversión a largo plazo y se les revisa anualmente.

De esta forma la competencia europea e internacional se impone a una gran parte de las empresas como reto permanente. Hasta el momento, la respuesta de los actores principales dentro del régimen de regulación laboral no ha sido la oposición frontal a este reto sino la búsqueda de soluciones negociadas y de ganancias mutuas. Los aumentos salariales de los últimos años han sido modestos y muchas veces se ha extendido el periodo tradicional de los contratos colectivos salariales de un año a un periodo más largo de dos o más años. Una ventaja competitiva de las empresas en Alemania es la flexibilidad muy elevada de la producción que se basa, entre otras cosas, en horarios y jornadas de trabajo muy flexibles. Empresas grandes tienen decenas de sistemas diferentes de tiempos de trabajo —aquí se plasma la ya mencionada «empresarialización» de la regulación laboral. Estimar las ventajas y desventajas para los trabajadores es muy complejo (véase Promberger 2002 para el caso más innovador de Volkswagen). Pero in-

dudablemente la relativa estabilidad del régimen de regulación laboral tiene un precio que, en este caso, es la flexibilización del trabajo y –en mucho menor parte– del empleo, es decir, de las relaciones contractuales. Un factor importante de una tendencia de re-regulación en Alemania es la introducción de un salario mínimo a partir de 2015 y de salarios mínimos sectoriales, que en conjunto con la Directiva Bolkestein⁷ mejoró –sobre todo para industrias con condiciones precarias de trabajo (e.g. industria de carne, construcción)– la situación salarial.

Resumiendo la experiencia Alemana se puede concluir que el precio y resultado de enfrentar el reto de la Europeización e internacionalización económica y productiva no es simple ni necesariamente la desregularización de las relaciones de trabajo y empleo. La experiencia aquí esbozada de Alemania indica que se cambiaron las formas y niveles de regulación, por ejemplo hacia un mayor peso de la institución social de la empresa, respectivamente organización según el Cuadro 1, como campo de fuerza de regulación laboral. En economías y sociedades cada vez más interrelacionadas no basta pensar en regímenes nacionales de regulación laboral. Hay diferentes estrategias e intentos de mayor regulación laboral internacional. Un camino es el fortalecimiento de estándares mínimos a nivel global, por ejemplo acordados en la Organización Internacional de Trabajo (OIT) como sub-organismo correspondiente de la ONU; en los términos de las instituciones sociales de la regulación laboral arriba mencionados significa extender el régimen colectivo-público del nivel nacional al nivel global-mundial. Como se demuestra en la siguiente sección, durante las dos últimas décadas más importante resultó el nivel supranacional Europeo.

Otro camino enfocado en fortalecer la misma institución social del régimen público es ampliar y fortalecer las actividades de los sindicatos y organizaciones patronales a nivel internacional, por ejemplo mediante acuerdos a nivel de las federaciones ramales. Un tercer camino es la organización de campañas y la negociación de declaraciones y compromisos voluntarios a nivel de grandes empresas internacionales (como lo promueven, por ejemplo, *Greenpeace*, organizaciones estudiantiles o *Terre des Hommes* con respecto al trabajo de niños o de los *sweatshops*); esto representa una estrategia de reforzar la institución social de la empresa en un nivel transnacional. Un cuarto camino se trazó en la Unión Europea con la instalación de Comités de Empresa Europeos.

3. Europeización de la regulación laboral

En comparación de otras uniones regionales como son la del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá, los Estados Unidos de América y México, el Mercosur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCAN) o el Acuerdo de Asia Sur-Oeste

⁷ Así se llama la directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea No. 123/2006/CE que después de arduas negociaciones fue acordado con la aprobación de la Confederación Europea de Sindicatos, véase https://es.wikipedia.org/wiki/Directiva_Bolkestein.

(ASEAN), la Unión Europea (UE) desde sus antecedentes e inicios en el periodo de la Posguerra tenía un alcance y metas mucho más allá de lo económico. En vez de enfocar exclusivamente al libre comercio de bienes y servicios, incluyó la libre movilidad de la mano de obra y también la libre circulación de capital, meta que culminó en la creación de la moneda única del Euro. A parte de lo económico, la UE siempre tenía un aspecto político y social que se refleja, por ejemplo, en los Fondos Regionales orientados hacia el equilibrio de las condiciones de vida en toda la región de la UE. Estos Fondos Regionales implicaban y todavía implican una relocalización de recursos financieros importantes desde regiones y sectores ricos y económicamente muy productivos hacia regiones y sectores menos desarrollados o en pleno proceso de reconversión industrial y modernización productiva mediante las aportaciones de los países miembros de la UE.

En este contexto de desarrollar la Comunidad y Unión Europeas como un proyecto político-social, desde los inicios de los años setenta del siglo xx nació la idea de crear un órgano común de representación de los trabajadores en compañías con actividades en más que uno de los países de la UE. Esta noción muy general de tener una representación Europea de los trabajadores en todas las empresas que tendrán actividades a nivel de la UE se orientó a muy grandes rasgos en los sistemas de participación y co-determinación en Alemania y Holanda. No solo en el lado de las agrupaciones patronales, también en muchas confederaciones sindicales –sobre todo en países con una tradición monista (es decir, donde los sindicatos eran los únicos órganos de representación de los trabajadores)– y también en muchos partidos políticos y gobiernos nacionales correspondientes existían mucho escepticismo y hasta resistencia. Como en aquel entonces la Comunidad Europea rigió el principio de unanimidad, no era posible avanzar el proyecto.

Vale destacar algunas estaciones del largo y complicado proceso de regulación laboral a nivel de la UE para mostrar que no era nada fácil, que vino por un automatismo. En el enfoque de la UE como proyecto económico, político y social y para aumentar la propia legitimidad de la UE frente a los ciudadanos, en el transcurso de los últimos 25 años se desarrollaron sobre todo cinco mecanismos de una regulación laboral Europea. El primer instrumento son las *Directivas Marco* que tiene que aprobar el Consejo Europeo de los Jefes de Estado, respectivamente, el Consejo de los Ministros nacionales correspondientes. Una Directiva Marco define estándares y reglas mínimos Europeos en cierto campo y tiene validez para toda la región de la UE (respectivamente en todos los países signatarios de la misma en caso de que no participen todos los países, véase el mecanismo de *opting out* más abajo). La legislación nacional de los países signatarios tiene que ser adaptada en su caso dado, además, la vigencia y el cumplimiento de las Directivas Marco se puede reclamar frente a la Corte de Justicia Europea como órgano independiente de jurisdicción europea. Con todos estos elementos las Directivas Marco representan un fundamento importante para crear un régimen público-colectivo realmente Europeo, es decir, que crecen de acuerdos multilaterales entre Estados-nación soberanos y que, una vez acordadas, crean un nuevo nivel público-estatal supranacional Europeo.

Un buen ejemplo es la Directiva Marco de Seguridad y Salud en el Trabajo que –después de más de diez años de preparación– fue aprobada por el Consejo Europeo y publicado en el periódico oficial de la UE en 1989. Se puede considerar como la «constitución básica de la seguridad y salud en el trabajo» a nivel Europeo (Kothe 1998) que en resumen y a grandes rasgos significa una «homogeneización hacia arriba» en el sentido de que los estándares vigentes en cada país no pueden ser reducidos, sino solamente acercarse hacia los estándares más avanzados. Otro ejemplo son la Directiva Bolkestein ya mencionada y la Directiva 2008/104/CE sobre personal temporal subcontratado. A pesar de muchas críticas a estas Directivas demuestra la literatura científica –y también la crítica cercana a los sindicatos– que no hay un simple proceso de des-regulación. Los impactos específicos varían según país y sector⁸.

El segundo instrumento de regulación laboral europeo son los *Programas de Acción* que pueden desarrollar la Comisión Europea. Estos Programas de Acción, por lo tanto, no requieren necesariamente el acuerdo entre todos los Estados-nación, más bien, pueden surgir como iniciativas de la propia burocracia europea, del Parlamento europeo o de algunos Estados miembros de la UE. En cada caso, el campo de fuerza de este instrumento es la institución social del régimen público-colectivo. Aunque no tienen un peso legislativo como las Directivas Marco, pueden ser muy importantes en preparar el campo político para otras iniciativas. Así la Comisión Europea, por ejemplo, desarrolló dos Programas de Acción para seguridad, higiene y protección en el trabajo, uno en 1978 y otro en 1984. La base principal de estas actividades era, a su vez, los objetivos generales de los acuerdos para formar la Comunidad Económica Europea en los años cincuenta del siglo xx, la que actualmente forma parte importante de la Unión Europea y estableció el crecimiento económico, el mejoramiento de las condiciones de vida y la protección social como las metas principales.

Un tercer instrumento es el llamado *Diálogo Social* que se estableció en los años ochenta del siglo xx. Consiste en pláticas entre las organizaciones patronales y sindicales a nivel europeo que pueden llevar, por ejemplo, a contratos colectivos ramales a nivel europeo o a iniciativas comunes de ley para que sean aprobados en el marco del Consejo Europeo. Se inscribe a la institución social del régimen público-colectivo. Este instrumento se fortaleció con el Consenso Social del Contrato de Maastricht y, después de que Inglaterra obtuvo el gobierno del Partido Laboral, con el Capítulo Social del Contrato de Unión de Ámsterdam. En general, este instrumento del Diálogo Social da más peso a las agrupaciones patronales y sindicales en el proceso de Europeización. Las dos partes tienen que ser escuchadas en todas las iniciativas de ley que toquen temas laborales y sociales y puedan negociar y establecer Acuerdos Marco y preparar iniciativas de ley.

⁸ Para un análisis crítico de la Directiva Bolkestein desde la perspectiva de los sindicatos Europeos véase <http://www.etui.org/Publications2/Books/Privatisation-and-liberalisation-of-public-services-in-Europe>; para el caso diferente de la Directiva sobre subcontratación de personal véase <http://www.etui.org/Publications2/Reports/Temporary-agency-work-in-the-European-Union>.

De esta manera, durante los años noventa del siglo xx se logró firmar tres Acuerdos Marco: uno sobre permisos para padres de familia (en 1995), uno sobre empleo a tiempo parcial (en 1997) y uno sobre contratos de trabajo a tiempo definido (en 1999). En el mismo periodo, no era posible llegar a Acuerdos Marco en cuatro campos donde sí había negociaciones: con respecto a un reglamento para Comités de Empresa Europeos (que por lo tanto, se resolvió a nivel del Consejo Europeo en 1994), sobre cambios en el procedimiento de carga de pruebas en lo que se refiere a discriminación por género (falló en 1995), sobre agresión/intransigencia sexual en el trabajo (falló en 1996) y acerca de los derechos a información y consultación de los trabajadores a nivel nacional (falló en 1997). Resumiendo, hay que advertir que el Diálogo Social es un instrumento importante y complejo que todavía tiene mucho potencial a desarrollar (Keller 2001: 338 y ss.).

El cuarto instrumento importante para la regulación laboral europea es la coordinación europea de la *negociación colectiva* a nivel supranacional europea o a nivel transnacional entre diferentes organizaciones patronales y/o sindicales, por lo tanto, se incluye sobre todo en la dinámica de la institución social del régimen público-colectivo. Esta negociación colectiva directa a nivel europeo es el instrumento que en los años noventa tenía menos éxito y relevancia. Hay contratos marco a nivel sectorial –en el sentido del siglo xx de reglas de conducta generales– en el área de formación y capacitación profesional (para las ramas de seguros, comercio y la industria textil). Además hay contratos marco muy generales sobre la prohibición del trabajo de menores, sobre la no discriminación en el trabajo y sobre la libertad de coalición. Pero se firmó tan solo un contrato colectivo (sobre trabajo a distancia a finales de 2001); hay negociaciones entre las partes y es posible que se avance más al inicio del nuevo siglo. Pero el problema principal es la debilidad y voluntad de las confederaciones patronales. No bastan confederaciones Europeas sindicales cuando no tienen contraparte adecuada para negociar contratos. Parecido a lo que fue el desarrollo en el Consejo Europeo, dentro de los sindicatos y confederaciones patronales (CES y UNICE) a nivel europeo hay una tendencia de cambiar del principio de tomar decisiones por unanimidad hacia tomarlas por mayoría.

Por fin, hay tendencias de una coordinación transnacional de la negociación colectiva. Por ejemplo en el sector de la industria del metal el Sindicato de Metal (*IG Metall*) de Alemania coordina sus negociaciones colectivas regionales con siete países vecinos que colindan con las zonas correspondientes del *IG Metall*. En Bélgica los sindicatos orientan sus reivindicaciones salariales en los aumentos de sus tres países vecinos Alemania, Holanda y Francia (Platzer 2002: 11). El quinto instrumento de una regulación laboral europea son los ya mencionados Comités de Empresa Europeos, merecen un tratamiento especial en el apartado siguiente⁹.

⁹ No tratamos aquí un posible sexto instrumento que puede surgir de las estipulaciones con respecto a los derechos de información que incluye – por ejemplo en su artículo 2(i) – el Estatuto de las Compañías Europeas (Societas Europaeae), adoptado por el Consejo Europeo en Octubre 2001, véase Baglioni 2003.

4. El ejemplo de los Comités de Empresa Europeos

Mientras que los cuatro instrumentos arriba mencionados se inclinan primordialmente en el campo de la institución social del régimen público-colectivo, los Comités de Empresa Europeos (CEE) –no obstante teniendo una base legal en el régimen público-colectivo– están situados más bien en el contexto de la institución social de regulación laboral de la empresa. Igual que en el caso de los otros instrumentos, no cayó del cielo este instrumento de una regulación laboral transnacional. Para entender el contexto y el complicado «parto» en que nació la figura de los CEE es útil distinguir cuatro fases de su desarrollo (para el caso de la co-determinación en las Sociedades Europeas véase Rosenbohm 2015).

En una *primera fase* (mitades de los ochenta hasta 1990) nació la idea de los CEE como proyecto serio y se desarrollaron algunos ejemplos pioneros. Existían tres fuerzas con cierta voluntad política de empujar este proyecto. Primero, la burocracia europea como actores supranacionales y por sus propios intereses de establecer la idea europea, buscaba las formas adecuadas para sembrar redes transnacionales y ganarse el apoyo de actores corporativos importantes. Segundo, algunos sindicatos nacionales y algunas confederaciones sindicales europeos favorecieron este proyecto de los CEE –mientras que otros sindicatos nacionales y Europeos temían perder fuerza y control en terrenos que pensaban genuinos monopolios suyos. Tercero, en campo de los empresarios y organizaciones patronales prevaleció la angustia de que las relaciones laborales se pueden volver más tensas y conflictivas, pero existían algunos empresarios «disidentes» que vieron las ventajas de los CEE para una mayor gestión y coordinación a nivel europeo.

Nacen entonces en esta primera fase proyectos pilotos de CEE de diferente índole. Fue en octubre de 1985 cuando se fundó el Consejo Europeo de Consorcio en la empresa Francesa de *Thomson Gran Public* como primer forma de un CEE. Por parte de los sindicatos la Federación Europea de trabajadores del Metal jugaba un papel importante en los años ochenta del siglo xx y en Francia fueron las confederaciones de la CFDT y la CGT que empujaron los CEE. En la industria química Alemana –tradicionalmente la más intenzionalizada– se firmó un Acuerdo Marco entre sindicato y federación patronal para facilitar el desarrollo de los CEE. De esta manera, durante la segunda mitad de los años 1980s se creó un clima de legitimación de la idea de los CEE mediante casos de precedencia de «proyectos pioneros», que en su totalidad llegaron a unos 40 CEE (Platzer 2002: 11).

Después de haber establecido la idea de los CEE a nivel europeo, en una *segunda fase* el proyecto de los CEE adquiere cuerpo y forma legal incipiente y de cierta forma provisional a nivel europeo. En diciembre de 1990 se publica por primera vez un borrador de una Directiva Marco para el establecimiento de los CEE. Este borrador retoma las experiencias variadas de los CEE ya existentes y sirve a los grupos de interés y partidos para afinar sus posturas. La Comisión Europea lanza muchos recursos para cientos de conferencias de consulta sobre el proyecto de los CEE y/u otros órganos posibles de regulación laboral a nivel Europeo. Después de que no haber sido posible que organizaciones sindicales y patronales se pusieran

de acuerdo en el marco del Diálogo Social, el Consejo de Ministros Europeo aprobó la Directiva Marco sobre los CEE (Directiva 94/45/EC) el día 22 de Septiembre de 1994. Esto fue posible solo después del Acuerdo de Maastricht del 1.º de Noviembre de 1993 que permitía acuerdos parciales de algunos países dejando la libertad de no participar (*opting out*) de otros países. En el caso de la Directiva Marco sobre CEE, el Reino Unido se había opuesto y no participó en la Directiva (esto se cambió con el gobierno del Partido Laboral de Tony Blair en 1997 y resultó en una segunda Directiva 97/74/EC regulando la adhesión del Reino Unido al proceso). La Directiva Marco sobre CEE definió un margen de dos años (hasta el 22 de Septiembre de 1996) para transformarla en derecho nacional de todos los países participantes.

Este lapso de septiembre de 1992 hasta septiembre de 1996 conforma la *tercera fase* de los CEE. En esta fase es voluntaria la instalación de CEE y –como todavía no existe la legislación nacional correspondiente, el artículo 13 del Acuerdo Marco les otorga un margen de libertad a todas las compañías que firman un convenio sobre la fundación de un CEE. Las confederaciones sindicales Europeas ramales tienen un impacto fuerte sobre los CEE que se crean en este periodo. Se firman unos 400 acuerdos voluntarios a nivel de compañías Europeas sobre la fundación de CEE. Al mismo tiempo, los parlamentos nacionales de los países firmantes (es decir, sin Reino Unido) adaptan su legislación nacional según lo estipulado en la Directiva Marco.

La *cuarta fase* empieza en octubre de 1996 cuando se había vencido el plazo para adecuar la legislación nacional y para la creación voluntaria de CEE. A partir de esta fecha es obligatoria la creación de CEE en todas las empresas que cumplen los criterios (de emplear un mínimo de 1.500 trabajadores en los países de la UE y de tener plantas en al menos dos países de la UE con un mínimo de 150 trabajadores). A nivel europeo empieza una revisión del cumplimiento de los parlamentos nacionales y de las compañías europeas que caen en el régimen de los CEE. Los CEE creados en esta cuarta fase se rigen por el artículo 6 del Acuerdo Marco, y se crean unos 760 CEE hasta finales de 1999.

Resumiendo esta breve reconstrucción de la trayectoria de los CEE hay que subrayar que es el primer proyecto importante de regulación laboral inter-, supra- y transnacional en Europa y en el Mundo. De esta manera, en el surgimiento de los CEE confluyen tres tipos diferentes de internacionalización. La aprobación de la Directiva Marco a nivel Europeo por el Consejo Europeo es producto, por un lado, de una dinámica internacional, porque los Jefes de Estado de los países participantes en esta iniciativa tenían que aprobarla y, por otro lado, de la dinámica supranacional genuinamente europea, porque sin el «cabildeo» y las actividades de los órganos de la Unión Europea, en especial de la Comisión Europea, no hubiera sido posible avanzar y concluir este proyecto. Una vez aprobada la Directiva por el Consejo Europeo, es decir, por los gobiernos soberanos nacionales, la misma Directiva creó una nueva realidad supranacional en el sentido de definir un campo nuevo y propio de soberanía europea: todos los países tenían que someterse a adecuar su legislación nacional al nuevo Derecho europeo. En este sentido, la Directiva Marco refleja un proceso hacia una cierta homoge-

neización y convergencia tendencial de la regulación laboral a nivel europeo: existen estipulaciones mínimas y comunes sobre la figura y las competencias de los CEE que se apliquen en toda la Unión Europea.

Al mismo tiempo, dando a todos los países miembros la oportunidad de adecuar –no erradicar– la legislación nacional correspondiente según las circunstancias concretas de cada uno, implica una cierta (re-)nacionalización y diferenciación de la idea básica y común de los CEE. Con esto, las trayectorias específicas nacionales en términos de regulación laboral no solo se toma en cuenta, sino que se les da oportunidad de reforzarse y articularse con el nuevo instrumento de los CEE. Como se demostrará más adelante, los CEE no terminan con las particularidades de la regulación nacional, sino la reflejan e incluyen. El proyecto de los CEE es un buen ejemplo de como la Unión Europea está combinando «la unidad en la pluralidad».

Por fin, en el momento que los CEE realmente desarrollan un trabajo y una dinámica propia, se crean no solo estructuras supranacionales a nivel europeo, sino también redes pluri-locales y transnacionales. En el trabajo de un CEE con plantas en, digamos, cinco países diferentes de la Unión Europea, surgen estructuras y dinámicas de interacción, de confianza, de conocimientos y de actividades conjuntas que no se ubican en el alto nivel de la Unión Europea como un tipo de Estado supranacional. Más bien, se trata de redes sociales transnacionales que van más allá de los Estados-nación sin cubrir realmente el nivel supranacional de la Unión Europea. Después de esta breve reconstrucción del surgimiento de los CEE es conveniente abarcar más en detalle su funcionamiento y realidad actual. La idea básica de los CEE era, y es, la formación de órganos con representaciones de los trabajadores a nivel europeo en todas las compañías europeas. Según la Directiva Marco se componen de mínimamente un representante de cada país miembro de la Unión Europea en donde la compañía tiene una empresa o planta. El CEE elige mínimamente a un presidente y suplente, también puede nombrar a un comité selecto como tipo de presidencia o comité ejecutivo que organiza y administra los asuntos. A partir de nueve o más miembros el CEE debe nombrar tal comité selecto. La delegación de los miembros nacionales al CEE se hace por un turno de cuatro años y según lo establecido en el acuerdo correspondiente que firman gerencia y representación de los trabajadores a nivel de la compañía. Los CEE tienen las facilidades formales de tratar todos los asuntos que se relacionan a mínimamente dos empresas o plantas de la compañía, es decir, no se puede tratar temas de solo una planta. La dirección central o europea de la compañía tiene que informar al CEE mínimamente una vez al año sobre la situación económica y las perspectivas de la compañía. El CEE, a su vez, tiene que informar a los (representantes de los) trabajadores locales sobre el informe de la dirección central.

Más allá de este denominador común existen conceptos y prácticas muy diferentes acerca del objetivo y la estructura de los CEE que se reflejan en los acuerdos correspondientes y hasta en el nombre de estos órganos: según los acuerdos a nivel del consorcio y la legislación nacional se llaman comité de empresa, comisión de empresa o foro de información. A muy grandes rasgos se pueden distinguir dos modelos ideal-típicos (véase Waddington/

Kerkhofs 2003). En el modelo francés los CEE están compuestos por representantes de los trabajadores y por gerentes de la empresa, y la función principal del CEE es servir como un canal de información para los trabajadores. En el modelo alemán los CEE están compuestos solo por representantes de los trabajadores y –en la tradición de los Comités de Empresa a nivel nacional– se entienden como órganos de representación de intereses y de negociación con la gerencia. Como primera orientación esta distinción entre un modelo francés y alemán es válido, aunque mientras tanto ya existe una amplia literatura que, con base en estudios empíricos, busca tipificar los CEE según su programática y funcionamiento real (véase por ejemplo Kerkhofs 2006; Lecher et al. 2001; Marginson et al. 1998; Platzer/Rüb 1999).

Waddington/Kerkhofs 2003 presentaron un resumen de varios estudios que puede servir como un recuento del «state of the art» con respecto a la ase fundador de los CEE. Hasta octubre de 2002, del total de 1,865 compañías que cumplen con los criterios de tener que formar CEE, solo en una tercera parte (639 compañías o 34.3% del total) existían acuerdos sobre CEE (en total existían 811 acuerdos firmados, pero en algunos casos existían dos acuerdos para una compañía por la renegociación de un primer acuerdo y, en otros casos, existían más que un CEE en una compañía). La tasa de cumplimiento con el Acuerdo Marco era casi igual entre compañías con sede en la Unión Europea (33.8%) y compañías de origen y con sede fuera de Europa (35.8%) –hecho que revela la significancia de esta regulación laboral aún y también para las grandes firmas, por ejemplo, estadounidenses, japonesas o suizas.

Todos los análisis de los acuerdos de instalar CEE muestran la gran variedad de soluciones, pero también algunos rasgos comunes (vease Waddington/Kerkhofs 2003:330). La gran mayoría de los CEE se reúne una vez al año, con tendencia de proveer en acuerdos más recientes y en opiniones sobre la revisión de la Directiva Marco la necesidad de más encuentros. Casi unos dos tercios de todos los acuerdos de CEE se orientan en el modelo francés, es decir, incluyen representantes de los trabajadores y de los gerentes. La composición de los delegados normalmente se organiza según el número relativo de las plantas, respectivamente empresas incluidas. Muchos acuerdos mencionan el tema de los métodos para seleccionar a los delegados, haciendo referencia a las particularidades nacionales o definiendo un método común. Frecuentemente se menciona el nombramiento por los Comités o Comisiones de Empresas nacionales, la designación por los sindicatos o la elección directa entre los trabajadores. La gran mayoría de los acuerdos define la información y consultación entre gerencia y trabajadores como objetivos principales (excluyendo en la mitad de los acuerdos algunos temas explícitamente de la información a nivel Europeo y dejándolos exclusivamente a los niveles local y nacional). solo una (creciente) minoría estipula la negociación de acuerdos –mecanismo que corresponde más a la lógica de participación y co-determinación– como meta principal.

El análisis empírico del rol real y potencial de los CEE lleva a las siguientes conclusiones (véase los estudios extendidos para la industria automotriz terminal Hauser-Ditz et al. 2016 y de autopartes Hauser-Ditz et al. 2015: Pries 2008). Primero, los CEE están emergiendo como una forma cualitativamente nueva de regulación laboral transnacional a nivel de compañía, es

decir en el contexto de la institución social de la empresa que, a su vez, se basan en reglamentos legales-públicos a nivel nacional y supranacional, es decir en el contexto de la institución social del régimen público-colectivo. Segundo, los CEE tienen una posición legal fuerte en pedir información y sirven mínimamente para comprobar datos e informaciones en un nivel transnacional; de esta manera, fungen al menos como «sistemas de alarma temprana» en casos que afecten plantas, empresas o partes importantes de los trabajadores. Tercero, prevalece un concepto de los CEE como órganos conjuntos entre gerencia y trabajadores para el intercambio de información y como canal de comunicación. Hasta ahora es una postura minoritaria, pero creciente, que ve los CEE como núcleos potenciales de iniciativas y estrategias coordinadas y/o como representaciones de los intereses de los trabajadores a nivel europeo con funciones de información y negociación.

Entre posturas pesimistas y optimistas con respecto a su futuro rol y peso es muy prematuro dar un juicio adecuado y final. Se trata de un proceso emergente en el cual la misma reflexión científica impacta e influye. Muchos juicios y pronósticos muy tempranos y simples o simplistas se mostraron inadecuados. Streeck 1997, por ejemplo, opinó que los CEE no son ni Comités de Empresa (por ser solo órganos muy ambiguos de información) ni europeos (por ser solo la extensión de las prácticas del país sede de la compañía a los demás). El análisis de la estructura y sobre de la dinámica de los acuerdos y de la práctica de los CEE refutó esta versión: aparte del país de origen hay otros factores muy importantes (como la rama y el efecto de aprendizaje) que influyen fuertemente sobre el concepto concreto de los CEE (Gilman/Marginson 2002; Waddington/Kerkhofs 2003: 331; Waddington 2011). Otra postura crítica argumenta que los CEE representan sobre todo un nuevo corporativismo a nivel de empresas (Schulten 1997). Con respecto a esto hay que recordar que la institución social de la empresa como campo de fuerza de regulación laboral no necesariamente implica un corporativismo: Podemos observar corporativismo donde el nivel de la empresa no es crucial en la regulación laboral (como en el Brasil bajo Getulio Vargas) y, al revés, la empresa como un nivel importante de regulación laboral sin un destacado corporativismo (como en Alemania durante la segunda mitad del siglo xx).

Pero hay que advertir que existe la posibilidad de que los CEE lleven primordialmente a un corporativismo fabril; en este sentido, mucho depende del rol futuro de los sindicatos a nivel europeo, porque son sobre todo los sindicatos –y su necesaria contraparte, las agrupaciones patronales– que actúan en el ámbito del régimen público-colectivo y, de esta manera, sirven de contrapeso al campo de fuerza de la institución de empresa. En general, el futuro de los CEE está abierto y depende de la dinámica de acción de los interlocutores en las relaciones laborales. Una gran incógnita también es la ampliación de la Unión Europea hacia el este. Esto atrae países con condiciones económicas y sociales muy diferentes y con estructuras y tradiciones de regulación laboral muy variadas¹⁰.

¹⁰ Para un primer acercamiento a esta temática, véase el número 1/2003 de la revista *Transfer* y los informes correspondientes del European Industrial Relations Observatory (EIRO), por ejemplo <http://www.eiro.eurofound.ie/print/2002/07/feature/tn0207104f.html>.

Aunque hoy en día los CEE son una realidad solo en una tercera parte de todas las compañías donde deberían existir y, a pesar de que incluyen solo una minoría del total de los trabajadores, están difundiendo fuertemente la idea de sistemas duales de regulación laboral, es decir, de sistemas que integran las instituciones sociales de empresa y de régimen público-colectivo en la regulación laboral. A pesar de representar solo a una parte reducida de empresas y de trabajadores, la idea de los CEE como órgano se está difundiendo no solo en la actual Unión Europea, sino también en los nuevos países miembros que entran en esta a partir de 2004.

Según los primeros estudios realizados (véase el No. 1/2003 de la revista *Transfer*) todo indica que la historia se repite: En un primer momento, en muchos países de la actual Unión Europea existían reservas en contra de una estructura dual de regulación laboral; sindicatos temían perder su monopolio, organizaciones patronales temían conflictos y tensiones dentro de las empresas. Después muchos actores corporativos y grupos aprendieron que un sistema dual de regulación laboral no es necesariamente un «juego de suma cero», es decir, donde, por ejemplo, los sindicatos tienen que perder cuando prosperen los órganos de representación a nivel de empresa. Un sistema dual de regulación laboral se puede estabilizar tan solo cuando las ganancias mutuas para los grupos de interés involucrados sean mayores que las posibles pérdidas. Esto se refiere tanto a la relación entre trabajadores y gerencia como a la relación entre sindicatos y Comités de Empresa. El mismo instrumento de los CEE puede servir en muchos de los países entrantes para fortalecer el –frecuentemente precario y débil– sistema de regulación laboral¹¹.

5. *Estatismo, neoliberalismo o economía institucionalizada*

Con respecto a cómo percibimos el mundo económico, social y de trabajo que nos rodea existen muchos esquemas simplistas como son la simple oposición capitalismo-socialismo, la ingenua distinción entre «los intereses del neoliberalismo» y «los intereses de los pueblos» o la subsunción de todo lo malo bajo el rubro de la «globalización» a la cual habría que resistir. De la misma manera, refiriéndose a lo que es y lo que debería ser la regulación laboral, tanto en el lado de los trabajadores y sus sindicatos como en el lado de los empresarios y sus organizaciones patronales, se encuentran visiones poco diferenciadas como, por un lado, el llamamiento a una mayor regulación estatal y, por el opuesto lado, la insistencia en una mayor «desregulación».

Aquí se argumentó que necesitamos marcos conceptuales más adecuados y propusimos un enfoque institucionalista ampliado para poder caracterizar y comparar sociedades y para tener un marco más adecuado para lo que es la regulación laboral. Sociedades contemporáneas se estructuran, se

¹¹ Véase Kohl 2002 y el estudio encargado por el European Trade Union Institute (ETUI) <http://www.etui.org/Events/Prague-Symposium-on-Foreign-Direct-Investments/Globalization-and-the-State-in-Central-and-Eastern-Europe>.

integran y perduran mediante instituciones sociales como campos de fuerza diferentes (de reglas, normas, recursos y medios específicos) que estructuran y regulan áreas y contextos específicos de acción humana. Distinguiamos cinco instituciones sociales (red social, profesión, mercado, empresa, régimen público) que forman configuraciones de campos de fuerza complejas y que también impactan –no obstante con peso y rol diferenciados– sobre la regulación laboral. Esto permite sobrepasar las simples dicotomías entre Estado y mercado y entre regulación y desregulación.

La regulación laboral en Alemania se mostró mucho más estable de lo que había que esperar haciendo caso a los discursos de desregulación y globalización. Esto se explica en gran parte por la llamada *estructura dual* de, por un lado, la negociación colectiva a nivel regional-ramal y, por otro lado, la regulación a nivel de empresas por los Comités de Empresa. En este sistema alemán de regulación laboral interactúan todas las cinco instituciones sociales mencionadas; el régimen público-colectivo era y sigue siendo de primordial importancia como se reveló recientemente en la regulación del salario mínimo; los Comités de Empresa son parte de la institucionalidad a nivel de organización; la institución social de la profesión estructura no solo el mercado laboral, sino también la regulación laboral; la institución de redes sociales es crucial para entender la cultura de diálogo social y de los interlocutores sociales en la economía (*Sozialpartnerschaft*). En la Unión Europea como proyecto económico, político y social, se desarrollaron diferentes instrumentos de la regulación laboral supra y transnacional, de los cuales la introducción de los Comités de Empresa Europeos es muy importante.

Analizando el largo proceso en que emergen los CEE se encuentra una combinación compleja de acuerdos internacionales, de establecimiento de normas y soberanía supranacional y de redes de interacción transnacionales. Además, la emergencia de los CEE combina homogeneización y diversificación en un proceso contradictorio que se puede llamar convergencia divergente o divergencia convergente: los países de la Unión Europea siguen su trayectoria particular y sus pautas divergentes, pero incluyen las divergencias de otras experiencias y adaptan los impulsos homogeneizados del nivel supranacional europeo. En el grado que se reconoce las particularidades, se generalizan las diferencias y se aplica y adopta impulsos y proyectos comunes, la Unión Europea realmente representa una diversidad homogénea y una homogeneidad diversa¹².

Del mismo argumento de la convergencia divergente o la divergencia convergente se desprende que no se puede ni exportar ni importar una experiencia de regulación laboral transnacional como la europea –solamente se puede aprender algo de ella y aplicar lo aprendido en los contextos propios. Aunque este aprendizaje sea un camino difícil y doloroso, de todas maneras es más prometedor que buscar soluciones a problemas actuales en el pasado u orientarse en discursos simplistas como el del (anti)neoliberalismo, de la (anti)globalización o de un simple nacionalismo u

¹² Véase Pries 2016: capítulo 6.

otro dogmatismo religioso. Tomando en cuenta que en el caso de la Unión Europea y de los CEE estamos hablando de procesos «de larga duración» de medio a cuarto de siglo, más vale no perder tiempo y empezar a buscar nuevos caminos. Como dice un dicho chino: es mejor prender una vela que quejarse de la oscuridad.

Declaración

Declaro que no existen potenciales conflictos de interés sobre la investigación, autoría o publicación del presente artículo.

Bibliografía

- BECK, U. y BRATER, M. (comps.), *Die soziale Konstitution der Berufe*. Frankfurt am Main, Aspekte, 1977.
- ELLGUTH, P., «Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung» *WSI-Mitteilungen* 56, 2003, vol. 3, pp. 194-199.
- ESSER, H., «The Two Meanings of Social Capital», en Castiglione, D.; Jan, W. y Wolleb, G. (eds.), *The Handbook of Social Capital*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 22-49.
- GILMAN, M. y MARGISON, P., «Negotiating European Works councils: contours of constrained choice», *Industrial Relations Journal* 33, 2002, pp. 35-51.
- HALL, Peter A. y SOSKICE, David, *Varieties of capitalism*, Oxford, 2001.
- HAUSER-DITZ, A.; HERTWIG, M. y PRIES, L., *Betriebliche Interessenregulierung in Deutschland. Arbeitnehmervertretung zwischen demokratischer Teilhabe und ökonomischer Effizienz*, Frankfurt am Main/New York, 2008.
- HAUSER-DITZ, A.; MÄHLMAYER, V. y PRIES, L., *Überfordert im Managen von Vielfalt? Euro-Betriebsräte im Strukturwandel der Automobilzulieferindustrie*, Frankfurt/M.: Campus, 2015.
- HAUSER-DITZ, A.; HERTWIG, M.; PRIES, L. Y RAMPELTSHAMMER, L., *A Solution for Transnational Labour Regulation? Company Internationalization and European Works Councils in the Automotive Sector*, New York, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, Oxford, Wien, Peter Lang, 2016.
- KELLER, B., *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*, München, 2001.
- KERCKHOFS, P., *EWC Facts and Figures 2006*, Brussels: The European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), 2006.
- KOHL, H., «Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa: Betriebsräte als neue Form der Interessenvertretung?», *WSI Mitteilungen* 55, 2002, vol. 7, pp. 410-415.
- LECHER, W.; PLATZER, H.-W.; RÜB, S. y WEINER, K.-P., *European Works Councils: Negotiated Europeanisation. Between statutory framework and social dynamics*, Aldershot, Avebury, 2001.
- MARGINSON, P.; GILMAN M.; JACOBI, O. y KRIEGER, H., *Negotiating European Works Councils: An Analysis of Agreements under Article 13*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

- PLATZER, H.-W. y RÜB, S., «Europäische Betriebsräte – Genese, Formen und Dynamiken ihrer Entwicklung. Eine Typologie», *Industrielle Beziehungen*, 1999, vol. 4, pp. 393-426.
- PRIES, L., «Modernización productiva en Alemania y sus implicaciones para empresas alemanas en México: entre imitación e innovación», en Alba Vega, Carlos (comp.), *México y Alemania. Dos países en transición*, México, El Colegio de México, 1996, pp.153-176.
- PRIES, L., *Wege und Visionen von Erwerbsarbeit. Erwerbsverläufe und Arbeitsorientierungen abhängig und selbstständig Beschäftigter in Mexiko*, Frankfurt am Main, 1997a.
- PRIES, L., «Teoría Sociológica del Mercado de Trabajo (Soziologische Arbeitsmarkttheorie)», en *Revista Iztapalapa* (México), vol. 17, n.º 42, 1997b, S. 71-98.
- PRIES, L., *Auf dem Weg zu global operierenden Konzernen? BMW, Daimler-Benz und Volkswagen – Die Drei Großen der deutschen Automobilindustrie*, München/Mering, 1999.
- PRIES, L., «Teoría de Mercado de Trabajo y Sociología del Empleo (Arbeitsmarkttheorie und Beschäftigungssoziologie)», en de la Garza (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Capítulo XVI, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 511-539.
- PRIES, L., «Relaciones Industriales como enfoque científico», en Pries, Ludger/Wannöffel, Manfred (Hg./Eds.), *Regímenes de regulación laboral en la globalización*, Bochum, The University Press Bochum, 2002, pp. 11-49.
- PRIES, L., «European Works Councils as Transnational Interest Organisations?», en Pries, Ludger (ed.), *Rethinking Transnationalism. The Meso-link of organisations*, London, Routledge, 2008, pp. 155-173.
- PRIES, L., «Transformations in Work Organisation and Labour Regulation», en Pulignano, Valeria/ Arrowsmith, Jim/ Della Rocca, Giuseppe (eds.), *The Transformation of Employment Relations: Institutions and Outcomes in the Age of Globalization (Routledge Research in Employment Relations)*, London/New York: Routledge, 2013, pp. 133-148.
- PRIES, L., *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt. Theoretische Konzepte und empirische Tendenzen der Regulierung von Arbeit und Beschäftigung in der Transnationalisierung. 2., wesentlich aktualisierte und erweiterte Auflage*, Wiesbaden, VS Verlag, 2016.
- PRIES, L. y WANNÖFFEL, M., «Relaciones Industriales en Alemania: Aspectos históricos y estructurales», en Pries, Ludger y Wannöffel, Manfred (comps.), *Regímenes de regulación laboral en la globalización*, Bochum, The University Press Bochum, 2002, pp. 51-84.
- PRIES, L. y VALLEJO, D., «El escándalo diésel como límite de la innovación incremental: aceleración y freno de la Volkswagen», en Basave, Jorge y Carrillo Jorge (eds.), *Desarrollo tecnológico y el empleo vinculado a las empresas multinacionales*, Mexico/Tijuana, UNAM/COLEF (en prensa), 2016.
- PROMBERGER, M., *Das VW-Modell und seine Nachfolger. Pioniere einer neuen Beschäftigungspolitik*, München, 2002.
- ROSENBOHM, S., *Verhandelte Mitbestimmung. Die Arbeitnehmerbeteiligung in der Europäischen Aktiengesellschaft*, Frankfurt/New York, Campus, 2015.

- SCHULTEN, Th., «Europäische Modernisierungskoalitionen? Der Beitrag Europäischer Betriebsräte zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa», en Flecker, Jörg. (comp.), *Jenseits der Sachzwanglogik. Arbeitspolitik zwischen Anpassungsdruck und Gestaltungschancen*, Berlin, Ed. Sigma, 1997, pp. 71-102.
- STREECK, W., «Neither european nor works Councils: a reply to Paul Knudsen», *Economic and Industrial Democracy*, 1997, vol. 18, pp. 325-337.
- WADDINGTON, J. y KERCKHOFS, P., «European Works Councils: What is the Current State of Play?», *Transfer. European Review of Labour and Research* 9, 2003, vol. 2, pp. 322-339.
- WADDINGTON, J., *European Works Councils and Industrial Relations: A Transnational Institution in the Making*, New York/London, Routledge, 2011.
- WALKER, B., «Der Stellenwert von Auslandsstandorten als Instrument zur Bewältigung von Absatz- und Kostenproblemen in der nordrhein-westfälischen Automobil-Zulieferindustrie», en Kilper, Heiderose/Pries, Ludger (comp.), *Die Globalisierung der deutschen Automobilindustrie. Herausforderungen für Wirtschaft und Politik*, München/Mering, Rainer Hampp Verlag, 1999, pp. 191-221.