

GLOBALIZACIÓN, FLEXIBILIZACIÓN Y DESREGULACIÓN: EL CAMBIO DE LAS RELACIONES DE TRABAJO EN ALEMANIA DESDE EL COMIENZO DE LOS AÑOS OCHENTA *

Thomas BLANKE
Universidad de Oldenburg

RESUMEN

El núcleo del trabajo es la reconstrucción del debate sobre la flexibilización y desregulación, tal y como se llevó a cabo a principios de los años noventa en Alemania. Se describen las medidas legislativas que se adoptaron en el terreno jurídico-laboral para conducir y realizar dicha desregulación y se termina realizando un dibujo del debate sobre las diferentes perspectivas de futuro que se están realizando en Alemania respecto al modelo de relaciones laborales y sociales.

ABSTRACT

The essence of this work is the reconstruction of the debate on flexibilization and deregulation as carried out in Germany in the 1990's. The legislative measures adopted in the legal and industrial spheres to lead to the achievement of this deregulation are described. The paper concludes with an outline of the debate on the different prospects for future working and social relations which Germany is implementing.

I. EL NUEVO CONTEXTO: MODELOS CONCURRENTES DE SISTEMAS ECONÓMICOS DE MERCADO EN UN MUNDO UNIDIMENSIONAL

El desmoronamiento de los Estados socialistas, de su sistema de pactos militares y de sus estructuras económicas ha cambiado el mundo más profundamente de lo que podíamos imaginar. Ha reventado la estructura bipolar de la confrontación hegemónica este-oeste, potencialmente amenazadora pero con límites calculables y, con ella, sus concurrentes modelos de orden tanto económico como político-social. Sea como sea el "nuevo orden mundial" del futuro, una cosa parece segura: las líneas de conflicto serán más borrosas, las relaciones de poder más policéntricas. Representaciones simbólico-culturales de cuño étnico y religioso que creíamos superadas irrumpen con una fuerza arcaica, que muestra todos los rasgos de un forzoso "retorno de lo reprimido". Los postulados de libertad, democracia y autodeterminación, que permitieron derribar los imperios y "Estados plurinacionales", son tratados como monedas que sólo valen para el propio grupo, etnia o religión. Esta imagen de una ambivalente modernización es acompañada por el triunfo epocal de la economía de mercado:

* Traducción de José Luis Serrano.

socialismo, incluso comunismo, son pasado histórico. El fantasma que recorre hoy no sólo Europa, sino también el globo, es el de la economía de mercado. Todos la quieren, lo más rápido posible, lo más consecuente posible, lo más efectiva posible. Cuanto más heterogéneo parezca el nuevo orden mundial, más uniforme y más —en último término— sin alternativa es su estructura económica.

Donde todo parece igual, crece la atención por las pequeñas diferencias. La abolición de la oposición capitalismo/socialismo agudiza la mirada hacia las diferencias que instauran los sistemas económicos organizados como economía de mercado. Las economías de mercado no funcionan por doquier y menos aún igual por doquier. Están conformadas por muy diversas condiciones: económicas, políticas, jurídicas, históricas, culturales y sociales. Todavía no ha despuntado ningún país que no tenga su propio y específico tipo de “economía de mercado”. Es, por tanto, ingenua la idea de que es posible importar y hacerse cargo “llave en mano” de un sistema ajeno de economía de mercado. Eso —como bien sabemos nosotros ahora por la reconstrucción de los sistemas sociales (y no sólo de la economía) en la antigua República Democrática Alemana— exige costes gigantescos de tipo económico, tecnológico-científico, jurídico, administrativo-institucional y, no en último lugar, social. Es por esto por lo que todavía son ventajosas las condiciones de salida y las circunstancias bajo las cuales sucede esa transformación. Los antiguos países socialistas retrocederán al estatuto de países capitalistas en vías de desarrollo y ahí se quedarán previsiblemente por mucho tiempo. En consecuencia, el panorama de la “comparación de sistemas” se reducirá a la alternativa entre las naciones desarrolladas industrialmente: mirando desde una perspectiva amplia encontraremos al Japón, a los Estados Unidos y a Europa, y desde el ámbito europeo a Alemania, Gran Bretaña, Francia (y eventualmente Italia y Suecia).

El debate sobre flexibilización y desregulación describe uno de los campos, en los que esa “comparación de sistemas” empuja actualmente con vehemencia. Sin duda, comenzó en la segunda mitad de los años setenta pero, con las transformaciones universales descritas, ha adquirido una dimensión totalmente nueva. Ahora se trata, ni más ni menos, que de forjar las estructuras de la hegemonía sobre el planeta. Todavía están en discusión, entre otras, las cuestiones siguientes: la asignación eficiente de recursos escasos y la mejora de las posibilidades de competencia; la elevada capacidad de adaptación requerida en medio de un cambio tecnológico acelerado; la rebaja de los costes fijos de la producción; los caminos más apropiados para la reducción del desempleo estructural; o, finalmente, la integración de las mujeres en la “normal” vida laboral y profesional.

Ciertamente, sobre todo esto gira el debate todavía. Pero, bajo augurios cambiantes, éste ha adquirido rasgos mucho más globales: la competencia mundial concentrada en diferentes “capitalismos” registra una creciente tipología de modelos alternativos. Estos modelos están tan inspirados en su núcleo por las mismas estructuras, como diferentemente acuñados uno de otro. “Reaganismo” y “thatcherismo” para las variantes norteamericana y anglosajona respectivamente, “toyotismo” para la japonesa, “modelo alemán” o “*modello rhenano*” para la alemana y europea continental.

Esos modelos de economía de mercado de diferente configuración simbolizan

para la opinión pública de ámbito mundial bastante más que meras alternativas de organización económica eficiente. Se trata de formas y tipos divergentes de resolver la oposición capital/trabajo; de la desactivación de los discursos políticos explosivos de la "cuestión social"; de la mezcla de los vínculos específicamente culturales de la solidaridad social con los duros imperativos de las relaciones puras de mercado, poder y producción; y, finalmente, de las diferentes velocidades, conceptos y campos de la modernización. Si esas complejas configuraciones sociales de conjunto son medidas y estimadas sólo con la vara económica de los pagos y los precios, el producto social bruto, la productividad, las ganancias y el volumen de negocios, entonces se pierde de vista una dimensión central: que las sociedades se fundan en relaciones de reconocimiento. Entre las exigencias exageradas de los imperativos funcionales de carácter sistémico y los motivos, deseos e intereses del individuo hay una precaria relación de tensión, que debe ser continuamente ajustada y equilibrada. Los modelos concurrentes de economía de mercado no son sólo centros diferentes de alta producción tecnológica, sino también complejas organizaciones morales. Sobre esto, y no en último término, se apoya su específica fuerza de radiación y atracción, colocada hoy todavía más en el centro de atención por la falta de alternativas con fundamento al sistema.

La discusión sobre flexibilización y desregulación, tal y como ha transcurrido hasta ahora en Alemania, ha tenido conocimiento de esa dislocación del contexto, que se materializa en la concurrencia de los diferentes modelos de sistema, por primera vez en los años noventa. Sin embargo, la perspectiva se reduce casi siempre a la pregunta acerca de cómo, dada la creciente competencia del mercado mundial, se puede defender la "posición económica de Alemania". Y aquí cada uno se "ingenia" su propio escenario con respecto a la profundidad y complejidad de las intervenciones que se consideran necesarias para hacer frente a la competencia global. Los trágicos se enfrentan contra aquellos que le restan importancia, los utópicos contra los tradicionalistas y los innovadores contra los que se quedan "estancados".

En el centro de la siguiente exposición está la reconstrucción del debate sobre la flexibilización y desregulación, tal y como se llevó a cabo a principios de los años 90 en Alemania (II, III). En un principio, se van a analizar los datos empíricos y se va a demostrar que eluden una interpretación unívoca: aunque puedan estimarse tendencias generales, sigue quedando poco claro en qué medida los datos son significativos y en qué grado determinan tendencias. A continuación se describen las medidas legislativas que se adoptaron en el terreno jurídico-laboral para conducir y realizar la desregulación. Aquí se verá como contrastan los grandes anuncios de los años ochenta con los relativamente insignificantes cambios.

Desde principios de los años noventa y bajo las condiciones de la ampliación mundial de los mercados de dinero, de capital y de trabajo, las medidas de desregulación han ejercido una presión dramática en el derecho laboral y en el sistema de la seguridad social. Después de gozar durante decenas de años de un sistema sorprendentemente estable de relaciones industriales y de seguridad social estatal, Alemania ha caído en una crisis de erosión, motivada por los masivos flujos de capital y traslados de empresas al extranjero y por el creciente endeudamiento público. El

conjunto de sus presupuestos elementales amenaza con derrumbarse. El convenio colectivo de ámbito federal o regional entra en crisis, la mano pública se desvanece en la tormenta privatizadora (IV). Un escueto dibujo de los diferentes escenarios de futuro que actualmente se están discutiendo en Alemania en cuanto al desarrollo de las relaciones laborales y sociales, configura el final de este informe(V).

II. FLEXIBILIZACIÓN Y DESREGULACIÓN: DIAGNÓSTICOS EMPÍRICOS Y OPCIONES EN UN TERRENO OPACO

Al menos, parece haber consenso acerca de los fenómenos a los que se alude con el término *flexibilización*. Flexibilización es —sobre todo en el sector industrial¹— una estrategia empresarial de reacción ante el cambio de condiciones tecnológicas y económicas básicas tales como la agudización de la guerra de precios, el recorte de los ciclos de producción, el estancamiento de la demanda de bienes de consumo a largo plazo, la transición de la producción masiva de productos a la especialización en productos de calidad², etcétera. Utiliza el potencial ofrecido por las nuevas tecnologías de la información, de la comunicación y de la gestión para contener la subida de los costos fijos por puesto de trabajo y para aumentar la productividad, principalmente a través de:

- el desacoplamiento entre los horarios de utilización de la empresa y de la fábrica y los horarios laborales individuales (flexibilización del horario del trabajo).
- la diferenciación de remuneración (flexibilización de la estructura salarial).
- la externalización de las funciones empresariales.
- el aumento de la utilidad funcional de los trabajadores (formación y perfeccionamiento).
- y la modificación de las formas de empleo y de contrato (segmentación de los mercados de trabajo).³

A través de estas medidas de flexibilización en las empresas no sólo se originan unos cambios drásticos en los procesos de producción y de trabajo (“postfordismo”, “empresa flexible”), sino que también se dan nuevas formas interempresariales y consorciales de coordinación y de cooperación, encadenamientos y estructuras de control (“producción *just-in-time*”, “empresas globales” y “consorcios policéntricos”)⁴.

Muy discutidas son, por el contrario, las consecuencias y la evaluación de tales estrategias de flexibilización, con la vista puesta sobre todo en los perfiles de cali-

1. En el sector servicios las medidas de flexibilización se dirigen mucho más directamente hacia una sustancial minimización de los costes de personal y hacia un reforzamiento de las posiciones de poder empresarial. Cfr. C. MÖLLER, “Flexibilisierung — eine Talfahrt in die Armut” en *WSI-Mitteilungen*, 1988, p.466 y ss.,467.

2. B. KELLER, “Noch mehr De-Regulierung — oder stärkere Re-Regulierung” en *WSI-Mitteilungen*, 1990, p. 366 y ss., 367 (con documentación).

3. *Ibidem*, p. 367.

4. Cfr. J. FLECKER, G. SCHIENSTOCK (eds.), *Flexibilisierung, Deregulierung und Globalisierung: interne und externe Restrukturierung betrieblicher Organisation*, München y Mering, 1991.

ficación de los empleados, en la estabilidad y las formas de sus condiciones laborales, en las perspectivas de agregación y representación de intereses colectivos y la capacidad de huelga de los sindicatos. Cada una de las tesis planteadas —todas ellas empíricamente fundamentadas— tales como la de la división del personal en grupos principales y grupos marginales o la de la tendencia al aumento de la cualificación en un sentido multifuncional y flexible de los nuevos trabajadores especializados, integrantes de la propia plantilla⁵, ha encontrado su antítesis también empírica⁶.

Indiscutida en el centro del debate, se encuentra la tesis de la entrada en una etapa de desarrollo nueva, “postindustrial”, unida a un cambio epocal en el sistema de relaciones industriales. El estudio de Ulrich Mückenberger sobre la crisis de las relaciones normales de trabajo⁷, ha levantado una fuerte controversia⁸ acerca de hasta qué punto este modelo jurídico-laboral y jurídico-social puede ser una realidad empírica y hasta qué punto puede servir en un futuro como una norma orientativa para la política sindical, de mercado de trabajo y de ocupación. Aportaciones al debate demuestran que en este diagnóstico más bien se han profundizado las divergencias. Mientras que, según Peter Gross “no más del veintiseis por ciento de los empleados dependientes en Alemania trabajan con una relación laboral normal”⁹, Wolf Rosenbaum llega a un resultado totalmente opuesto: “A largo plazo se puede constatar claramente la tendencia a una reducción de relaciones laborales anormales, así que, de ninguna manera se puede hablar de la existencia de una crisis de las relaciones laborales normales en la segunda mitad del siglo XX”¹⁰. El conjunto del sector problemático en cuanto a la forma jurídico-laboral, lo cifra en un “escaso diez por ciento del total de los actualmente empleados”¹¹. Luces similares arrojan sobre la variabilidad de las constataciones empírica las siguientes aportaciones que, además, se encuentran en el mismo volumen: “En total, sólo un veinticuatro por ciento de los empleados dependientes trabajan en 1989 en relaciones laborales normales”¹², mientras que unas

5. H. KERN, M. SCHUMANN, *Das Ende der Arbeitsteilung?*, München, 1984; M. J. PIRE, “The Decline of Mass Production and the Challenge to Union Survival” en *Industrial Relations Journal*, vol. 17/3, 1986, p. 207 y ss.

6. A. POLLERT, “Flexibilität -eine fixe Idee?”, en J. Flecker, G. Schienstock (eds.), *op. cit.*, p.11 y ss.

7. “Die Krise des Normalarbeitsverhältnisse” en *Zeitschrift für Sozialreform*, 1985, p.415 y ss., 457 y ss.

8. Véanse entre otros: R. WAHSNER, “Das Arbeits- und Sozialrecht ist en Gefahr!” en A. OPPOLZER y otros (eds), *Flexibilisierung-Deregulierung. Arbeitspolitik der Wende*, Hamburg, 1986), p.22 y ss.; G. BOSCH, “Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft?” en *WSI-Mitteilungen*, 1986, p.163 y ss. W. DÄUBLER, “Deregulierung und Flexibilisierung im Arbeitsrecht” en *WSI-Mitteilungen*, 1988, p.449 y ss.; U. ZACHERT, “Entwicklung und Perspektiven des Normalarbeitsverhältnisses” en *WSI-Mitteilungen*, 1988, p. 457 y ss.

9. “Arbeitszeit, Freizeit, Lebenszeit. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Arbeitszeitveränderungen” en P. FRIEDRICH, P. GROSS (eds.), *Arbeitszeitveränderung in wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ethischer Sicht*, Baden-Baden, 1991, p.11 y ss., 27.

10. “Krise des Normalarbeitsverhältnisses? Trends und Perspektiven normaler und unnormaler Arbeitsverhältnisse” en *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, H.12/1991, p.1 y ss., 4 y 8.

11. *Ibidem*, p. 10.

12. C. THOBEN, “Die Erosion von Normalarbeitszeitstandards en P. FRIEDRICH, P. GROSS *op. cit.*, p. 96 y ss., 102.

páginas después otro autor manifiesta: “Así que, según el ALLBUS de 1988, sólo el cincuenta y ocho por ciento aproximadamente de los trabajadores activos trabajan en el abanico que va de las treinta y cinco hasta las cuarenta horas y media, que aún se puede interpretar como un ‘tiempo de trabajo normal’ ”¹³. Sin lugar a dudas, cada uno de los mencionados autores llega, según sus propios sistemas de referencias, a resultados correctos. Pero los resultados, sin recurrir a las premisas categoriales, no son comparables. Con la consecuencia de que, mientras para unos la “normalidad” de la vida laboral se evapora, para los otros es ahora cuando empieza a introducirse.

Si no se llega a un consenso en los resultados empíricos, mucho menos se llegará en lo relativo a su valoración. La diferenciación habitual entre los que están a favor y los que están en contra de la flexibilización se muestra, vista de cerca, como irrelevante¹⁴. No carece de una cierta ironía¹⁵ la observación de que las organizaciones laicas (como los sindicatos) y los autores allegados a ellas estén a favor junto con los tradicionalistas religiosos del descanso dominical, de librar los fines de semana y del paseo vespertino familiar, mientras que las organizaciones cristianas tradicionales en unión con la industria promueven la reforma por la fuerza de los horarios tradicionales. Tales inversiones de los frentes habituales de tradicionalistas y progresistas son, desde antiguo, cosa corriente cuando se trata de conseguir una modernización por razones económicas, y remiten al creciente carácter compensador de aquellas posiciones conservadoras, que se han embarcado *nolens-volens* en el pacto con la dinámica capitalista del progreso económico. Que la flexibilización sirva primordialmente a intereses y fines económicos no la desacredita en tanto que atienda las necesidades e intereses de los empleados, en tanto no desemboque en relaciones laborales precarias o incluso en la huida de la relación laboral, y en tanto sigan conservándose los derechos colectivos de participación y de cogestión¹⁶. Todo esto es, hasta ahora y bien entendido, un postulado.

El inmediato análisis¹⁷ sobre cosas tales como por ejemplo las formas divergentes del horario de trabajo flexible, el estancamiento cuantitativo del número de horas extraordinarias (2 horas por semana por cada empleado), la relativamente constante permanencia del trabajo en turnos y el incremento del trabajo nocturno (cerca del 12% y 14% respectivamente), el rápido aumento del trabajo de fin de semana (sábados: 31%, domingos: 17'8%, casi la mitad ocasionalmente los sábados), el aumento del horario de trabajo flexible (es decir, fijado por el propio trabajador) y de la jornada reducida (19% y 15% respectivamente) muestra que queda un largo camino hasta conseguir el llamado “horario de bienestar” o la soberanía de los empleados en su horario de trabajo. Solamente el horario de trabajo flexible y la jornada reducida encuentran mayoritariamente el beneplácito de los empleados, mientras que las res-

13. M. GARHAMMER, “Flexibilisierung der Arbeitszeiten: Erosion der Herrschaft des industriellen Zeitregimes in der Gesellschaft?” en P. FRIEDRICH, P. GROSS, *op. cit.*, p.114 y ss., 121.

14. P. GROSS, *loc. cit.*, p.18.

15. *Ibidem*, p.18.

16. B. KELLER, *loc. cit.*, p. 367.

17. Cfr. para lo siguiente los datos aportados por C. THOBEN, *loc. cit.*, p. 102 y ss. y por H. SEIFERT, “Perspektiven tariflicher Arbeitszeitpolitik” en *WSI-Mitteilungen*, 1991, p.164 y ss.

tantes formas de la flexibilización del horario de trabajo (tanto las tradicionales como las modernas) encuentran un claro rechazo¹⁸. Pero también entre estas formas de organización flexible del horario laboral que han sido mayoritariamente aceptadas, que están adaptadas a la vida y a las necesidades particulares, hay que hacer matizaciones: un tercio de los empleados a tiempo parcial (por debajo de 15 horas semanales así como los que trabajan no más de dos meses al año) —que son casi el 30% de los trabajadores con jornada reducida— preferirían un puesto de trabajo con jornada completa (o un empleo a jornada reducida pero con seguro social obligatorio)¹⁹, el 67% desearían un empleo a jornada reducida con seguridad social²⁰. Ante la elección entre ‘continuidad’ y ‘horas’ de trabajo, sólo una minoría de los empleados bajo horario flexible se orientan por preferencias personales, mientras que la mayoría se subordina a las exigencias de sus empresas²¹. Ahí hay que contar un porcentaje importante del saldo acumulado de horas trabajadas por encima del máximo permitido, y cuyo pago se le aplaza al patrono sin intereses (lo que, en ese sentido, equivale a un exceso de trabajo no remunerado)²².

No hay ningún motivo para una euforia precipitada sobre las posibilidades de opción conseguidas o sobre las que cabe esperar en la libre configuración del horario laboral. Cosa parecida se da en otros sectores en los que las consecuencias derivadas de las estrategias de flexibilización han sido detenidamente analizadas. El estudio detallado de la “*Flexibilización en el sector terciario*” en Colonia durante los años 1985/86 que Carola Möller denomina resumidamente como “El creciente aumento de la pobreza”²³, demuestra que en este creciente e importante sector de empleados (en 1981: el 50’6 por ciento, en 1985 el 54’3% de los empleados dependientes de la RFA;

18. C. THOBEN, *loc.cit.*, p.108 y ss.

19. W. ROSENBAUM, *loc.cit.*, p. 5.

20. C. THOBEN, *loc. cit.*, p.110; en este informe no queda claro a qué se refieren estas cifras: pues con todo “unos dos tercios de los empleados a tiempo parcial trabajan por encima de los límites a los que obliga la seguridad social —la mayor parte en la franja de 20 a 25 horas de jornada semanal de trabajo normal”, *Ibidem*, p. 106; también W. ROSENBAUM, *loc. cit.*, p.5.

21. C. THOBEN, *loc.cit.*, p.105

22. A. BOSCH, P. ELLGUTH, M. PROMBERGER, “Gleitzeit: Wieviel Zeitautonomie ist gefragt?” en *WSIMitteilungen*, 1992, p. 51 y ss. En las grandes industrias metalúrgicas del sur de Alemania estudiadas por los autores existía desde hacía quince años una extensiva regulación del horario flexible (horario fijo: 6,75 horas; tiempo adicional de trabajo: 12,5 horas) tanto para empleados como para trabajadores industriales. A pesar de la diferente utilización del abanico de posibilidades ofrecidas según la edad y el estado civil, en conjunto la jornada laboral pasa de tener una longitud más o menos constante a ser una magnitud residual tendente a desaparecer (aproximadamente un 4%). Por término medio cada empleado suele acumular de manera permanente un saldo de diez horas a su favor “concediéndole a la empresa un no menospreciable crédito sin intereses. A todo esto se le añade, que casi un dieciocho por ciento de todos los entrevistados acumulaban a finales de mes un saldo a su favor, que solía sobrepasar las dieciseis horas permitidas aunque esto signifique que todas las demás horas trabajadas son a fondo perdido” (p.58). Sobre todo se da en el caso de los empleados cualificados, de los cuales más de una cuarta parte suele sobrepasar ese “saldo-límite” razonándolo los autores por motivos de una mayor orientación profesional, de una mayor independencia y, a la vez, de una creciente autorresponsabilidad así como también en relación con el rendimiento concreto en el desempeño de sus funciones profesionales.

23. *Ibidem*.

en Estados Unidos, setenta de cada cien) más de la mitad son relaciones de trabajo no aseguradas. La “relación laboral normal” en el sector servicios es ya la “jurídica, material, y socialmente vaciada relación laboral²⁴” en donde, sobre todo las mujeres con el 61’3% (hombres: 32’8%) son desproporcionadamente las más afectadas. Si ya el 50’3% de todas las mujeres que trabajan 40 o aún más horas semanales ganan, según la estadística nacional de 1985, un sueldo neto de menos de mil cuatrocientos marcos, esto mismo es lo que ocurre para más del 93% de las mujeres con empleo precario. La peor forma de trabajo no protegido es la de los antiguos “empleados de baja ocupación” con unos ingresos por debajo de los cuatrocientos marcos (hoy: quinientos noventa marcos). Casi tres cuartas partes de todos los empleados en esta situación son mujeres, porcentualmente son el 11’4% de todos los empleados pero sobre el total de mujeres suman casi una cuarta parte de todas las relaciones de trabajo (23’2%).

En esta investigación también es discutible, si la pauta para considerar a una relación laboral como protegida, (continuidad, derechos de convenio y sociales, una remuneración mínima vital, esto es, de por lo menos mil cuatrocientos marcos) es acertada, y si realmente indica el estándar al que tienden las necesidades e intereses de los empleados de las empresas analizadas²⁵. Con independencia de ello, los datos resultantes de este estudio demuestran de manera impresionante la creciente precarización de las relaciones de trabajo en este sector en expansión, precarización que evidentemente se basa en la división del trabajo predominante entre hombres y mujeres. Puesto que las mujeres realizan todavía la mayor parte del trabajo social no remunerado (educación de los hijos, el hogar, la limpieza, etcétera), que aproximadamente corresponde al volumen de trabajo desempeñado en una empresa, recae sobre ellas el papel de “aportadoras de un sueldo adicional al hogar”. En este rol no dependen a corto plazo de la seguridad social como sí es el caso de los hombres como “principales aportadores de un sueldo”, y aceptan salarios inferiores (aproximadamente el setenta por ciento del sueldo medio de los hombres). Al varón sigue orientándose la política de convenios de los sindicatos y los objetivos de la seguridad y de la extensión de la “relación laboral normal”, lo que, sobre todo en el sector terciario, se corresponde menos que nunca con la realidad.

En estos dos casos, examinados a modo de ejemplos de ámbitos de flexibilización —el horario laboral y las prestaciones de servicios—, se deduce un más o menos rápido y significativo retroceso y “dumping” del modelo de relación de trabajo normal, dominada por los hombres, que puede ser considerado como típico de la época clásico-industrial. Estos cambios pueden coincidir en parte con las preferencias subjetivas de los empleados o, por lo menos, con las de un grupo específico de ellos, aunque en parte las contradicen claramente. Esto remite a que en la evolución observada —esto vale evidentemente para el cambio de la reducción de la jornada laboral por la flexibilización— han entrado una serie de compromisos. En conjunto parece aconsejable cierto escepticismo frente a una determinación demasiado ambiciosa de

24. *Loc.cit.*, p. 468.

25. Para las restricciones cfr. W. ROSENBAUM, *loc. cit.*, p.5.

tendencias y frente a interpretaciones totalizadoras: como siempre, el demonio se esconde aquí también en el detalle.

Esto, en concreto, significa que el punto de referencia de lo que se considera “normal” y que, a grosso modo, conforma el horizonte medio de expectativas de una biografía ocupacional debe ser determinado nuevamente.

Pero justo aquí está el dilema: la totalidad del programa de la desregulación, que el gobierno federal persigue desde principios de los años ochenta no se dirige al desarrollo de nuevas estructuras procedimentales de negociación y de compromisos adecuadas al cambio de la situación, ni tampoco a los derechos individuales y colectivos de los empleados. Más bien, analizándola de cerca, la política de desregulación y de flexibilización llevada a cabo en el derecho laboral se nos muestra —en todo caso hasta el comienzo de los años noventa— como una colección de medidas individuales aisladas, conceptualmente sin enlace y con poca efectividad.

III. LA OFENSIVA DE DESREGULACIÓN EN EL DERECHO LABORAL DE LOS AÑOS OCHENTA: ¿MUCHO RUIDO PARA NADA?

1. El preludeo propagandístico

El debate sobre la flexibilización y desregulación puede considerarse sin exagerar como el tema dominante de los años ochenta en los ámbitos jurídico-laboral, sociológico-industrial y de la política de empleo. En 1983 y 1984, poco después de la llegada al gobierno de la CDU/CSU y del FDP bajo la dirección de Helmut Kohl, tanto la BDA²⁶ —el Consejo económico de la CDU— como conocidos políticos cercanos al gobierno²⁷ presentaron un extenso catálogo de exigencias, que contenía entre otras: el desmontaje de los horarios laborales flexibles, la facilitación de la conclusión de las relaciones laborales a plazo fijo; así como las de jornada reducida y las de *job-sharing*; facilidades para los despidos; la desaparición de los derechos de cogestión; restricciones a la obligación de realizar planes; recortes en los contenidos materiales de los planes sociales; la disminución de derechos protectores para jóvenes; la renuncia de los demandantes de empleo a seguridades provenientes tanto de la ley como de los convenios colectivos; y, no en último lugar, una reducción de los sueldos y de los salarios reales. Con estos toques de clarín parecía anunciarse un programa de gran envergadura, “una contrarreforma del derecho laboral²⁸”, que aboriría a gran escala, en una acción concertada de la economía y la política, las posi-

26. Vid., BDA, *Soziale Sicherung im Umbruch*, Broschüre, agosto, 1983.

27. Reproducido en SPD-Vorstand, Abt. Presse und Information (ed.), *Die Kampfansage an den Sozialstaat*, [en especial las ponencias de Albrecht, George, Lambsdorff], Bonn, 1983.

28. Véase aquí en particular la exposición y la discusión crítica de U. ZACHERT, “Perspektiven der Gegenreform im Arbeitsrecht” en *Kritische Justiz*, Heft 2/1984 p. 186 y ss., R. WAHSNER/H.J. STEINBRÜCK, “Das arbeitsrechtliche Programm der “Wende” en R. WAHSNER y otros (eds.), “*Heuern und Feuern*”. *Arbeitsrecht nach der “Wende”*, Hamburg, 1985, p. 16 y ss. También A. OPPOLZER/H. WEGENER/U. ZACHERT (eds.), *Flexibilisierung-Deregulierung*, Hamburg, 1986.

ciones jurídico-laborales y jurídico-sociales de los trabajadores, conquistadas con tanto esfuerzo. Se razonaba que era necesario un profundo cambio en las relaciones laborales (para designarlo se impuso muy pronto el término “desregulación”²⁹), con la necesidad de preservar la competitividad de la economía alemana a la vista de los masivos cambios tecnológicos y de los nuevos procesos de producción condicionados por ellos, de los cambios en la organización del trabajo y en la cooperación interempresarial, de la protección necesaria a las pequeñas y medianas empresas, así como de la reorientación similar de derechos laborales y sociales efectuada, sobre todo, en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Resultaba urgente, en interés de las estrategias de flexibilización empresarial³⁰, reducir la “rigidez del mercado de trabajo y de los salarios”, existente en la República federal, así como los obstáculos burocráticos y corporativos³¹. Igualmente, como efecto secundario, los protagonistas de esta concepción basada en “más libertad económica, más mercado, más competencia, mayor bienestar”³², se prometían una revitalización del mercado de trabajo y una reducción del desempleo.

2. El exiguo balance de los pasos dados hacia la realización del proyecto

Si retrocedemos al decenio pasado y observamos y analizamos el alcance real de las iniciativas legales de la hoy todavía gobernante coalición, llegamos a una modesta conclusión: “En los antiguos estados federados los años ochenta no se caracterizaron precisamante por una legislación dinámica en materia jurídico-laboral”. Así resumen Manfred Bobke-von Camen y Sybille Giese su panorámica sobre “La política jurídico-laboral en Alemania”³³. Detallamos rápidamente los pasos legislativos esenciales dados hacia las propuestas de desregulación tan dramáticamente anunciadas:

29. Para la historia de este concepto y de su muy poco nítida utilización en el actual debate en Alemania véase H. SANMANN, “Regulierung und Deregulierung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte” en T. THIEMEYER (ed.), *Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik*, Berlin, 1988, p.47 y ss.

30. Sobre las formas de la flexibilización véase B. KELLER, “Noch mehr De-Regulierung oder verstärkte Re-Regulierung?” en *WSI-Mitteilungen*, 1990, p.366 y ss., 370; además J. FLECKER y G. SCHIENSTOCK (eds.), *Flexibilisierung, Deregulierung und Globalisierung. Interne und externe Restrukturierung betrieblicher Organisation*, München y Mehring, 1981. Especialmente en lo relativo a flexibilización del horario laboral véase C. OFFE, K. HINRICHS y H. WIESENTHAL (eds.), *Arbeitszeitpolitik*, Frankfurt am Main-New York, 1982; R. BRETSCHNEIDER y otros (eds.), *Flexible Arbeitszeiten*, Wien-Köln-Graz, 1985; G. BUTTLER, K. OETLE y H. WINTERSTEIN (eds.), *Flexible Arbeitszeiten gegen starke Sozialsysteme*, Baden-Baden, 1986; R. DRAGENDORF, W. HEERING, G. JOHN, *Beschäftigungsförderung durch Flexibilisierung*, Frankfurt-New York, 1988 y P. FRIEDRICH, P. GROSS (eds.), *Arbeitszeitveränderung in wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ethischer Sicht*, Baden-Baden, 1991.

31. W. DÄUBLER, “Deregulierung und Flexibilisierung im Arbeitsrecht” en *WSI Mitteilungen* H. 8/1988 p. 449 y ss.; B. KELLER, *ibidem*.

32. Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen. *Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb*, Stuttgart, 1991.

33. En *WSI-Mitteilungen*, 1991, p. 323 y ss.

- A. La reforma de la ley de protección del trabajo juvenil del año 1984³⁴ retrasó considerablemente la posibilidad de empleo temporal de jóvenes y niños.
- B. La Ley de Fomento del Empleo del 1 de mayo de 1985³⁵, fuertemente combatida:
- hizo posible para las nuevas contrataciones la prolongación de los contratos temporales de trabajo hasta una duración de 18 meses (así como dos años en el caso de nuevos establecimientos y pequeñas empresas) sin especial motivo.
 - reguló por primera vez formas de jornada reducida jurídicamente discutibles, tales como el “trabajo cuando se pida” (*Kapovaz*) así como el puesto de trabajo compartido entre dos o más obreros (*job-sharing*).
 - aumentó el tiempo permitido de cesión en préstamo de un obrero al mismo prestatario de tres a seis meses.
 - elevó el umbral valorativo en las regulaciones de planes sociales, según el artículo 112 de la BetrVG y
 - redujo el ámbito de aplicación de la normativa de protección contra los despidos (art. 23 KSchG) excluyendo a los empleados marginales del círculo del número mínimo de empleados.
- C. A través de la no menos discutida reforma del artículo 116 de la AFG³⁶ los empleados fuera del ámbito de un convenio colectivo conflictivo, que a consecuencia de un conflicto laboral ocurrido en él no puedan seguir trabajando, pueden perder las prestaciones sustitutivas del salario del Instituto federal para el Trabajo. Con esto los sindicatos, que tienen una limitación en el número de huelgas según el cálculo de los costes de su financiación, ven mermadas sus posibilidades de instar a la huelga.
- D. La reforma de la Ley de Comités de Empresa de 1988 consiguió diferenciar en la representación los intereses del personal, mediante la introducción del, por así llamarlo, portavoz de los empleados directivos y mediante una modificación del procedimiento electoral para el comité de empresa, que beneficiaba a los pequeños grupos.
- E. Presentado en 1987 y hasta 1994 no aprobado³⁷, el proyecto de ley sobre la jornada laboral³⁸ fija la jornada de ocho horas de trabajo con un variado abanico de posibilidades en cuanto al alargamiento (de hasta 10 horas por día y 60 horas semanales y largas compensaciones temporales) y prevé una ampliación de las excepciones del deber de descansar los domingos y días festivos.
- F. Por último, a través de la reforma de la Ley de Cierre del Comercio realizada en 1989³⁹, se modificó el horario de apertura de los comercios, al permitir

34. BGBl. I.S.1277.

35. BGBl. I. S.710.

36. BGBl. J S.740.

37. Ley de 6 de junio de 1994, BGBl. I.S. 1170

38. BT-Drs. 11 /360.

39. BGBl. I.S.1382.

la llamada “prestación nocturna de servicios” una vez a la semana en días laborables.

3. La desregulación frenada de los años 80: causas y efectos

La pieza clave de estas medidas de desregulación, que es la Ley de Fomento del Empleo de 1985, se ha prolongado más allá de 1990, hasta el año 2000⁴⁰, “sin que hayan surgido discusiones o significativas protestas públicas por parte de los sindicatos”⁴¹. Esto es sorprendente si lo comparamos con las exasperadas discusiones producidas en cada uno de los pasos de desregulación enunciados, pero no menos sorprendente es en conjunto —tomando como referencia el despliegue publicitario— el modesto balance de la “*moderate german version of labor market deregulation*”⁴². ¿Cuáles son las causas que, transitoriamente, han desdramatizado el debate que durante un decenio ha tenido en tensión no sólo a los actores económicos, a los sindicatos y a los políticos, sino también a la literatura iuslaboralista, sociológico-industrial y político-sindical? ¿Se ha demostrado que los sombríos pronósticos de la crisis, como el final de las relaciones laborales normales⁴³, el peligro de dualización de los mercados de trabajo⁴⁴, el socavamiento de los fundamentos de la representación colectiva de intereses en la empresa⁴⁵ y la pérdida de capacidad de huelga de los sindicatos⁴⁶, eran en definitiva diagnósticos erróneos inspirados por el pesimismo de los apasionados defensores del *status quo ante* del Estado social? ¿Se trata simplemente del normal alboroto que acompaña a todos los intentos de corregir las ya introducidas estructuras de compromiso laboral y socio-político? ¿O es que éstas estructuras demuestran ser demasiado resistentes, y demasiado estables como para llevar a cabo grandes modificaciones? ¿Estableció la jurisprudencia laboral y constitucional los límites obligatorios a las posibilidades de desregulación en esta multifacética “lucha en torno a posiciones jurídicas”? ¿Es que tal vez no fue necesario ampliar las medidas de desregulación para contribuir al éxito de los intereses empresariales de la flexibilización? ¿Facilitó la contraofensiva sindical en torno a la reducción del horario laboral márgenes de compromiso que permitieran traducir el programa de flexibilización a un nivel inferior a la intervención del legislador, como objeto de negociaciones y acuerdos colectivos?

Es imposible encontrar una respuesta concluyente para todas estas preguntas. Sin

40. BGBI I. S. 2406, últimamente modificada por la Ley de 26 de julio de 1994, BGBI. I S.1786.

41. Bobke von Camen, S. Giese, *loc. cit.*, p. 324.

42. W. STREEK, “Industrial relations in West Germany: Agenda for change”, *Discussion paper IIMILMP 87-5*; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1987, p. 10.; similarmente M. HEINZE, “Flexibilisierung des Arbeitsrechts: Zur Lage in der Bundesrepublik Deutschland”, en *ZIAS*, vol.3, 1987, p.239 y ss.

43. U. MÜCKENBERGER, “Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses”, en *Zeitschrift für Sozialreform*, 1985, p. 415 y ss. y p.457 y ss.

44. Keller, *loc. cit.*, p. 369.

45. R. WAHSNER y otros, *loc. cit.*, p. 10.; C. Möller, *loc. cit.*, p. 466 y ss., 473.

46. Véase, K-J. BIEBACKLP. ZEEHLIN (eds.), *Ende des Arbeitskampfes?*, Hamburg, 1989.

lugar a dudas, hay factores que han servido de barrera a la ofensiva de desregulación, como el grado de institucionalización y juridificación de las relaciones laborales en Alemania, relativamente alto a escala internacional; el grado de organización sindical, que ha permanecido sorprendentemente estable a pesar del constante desempleo masivo de los años ochenta; la siempre demostrada capacidad de los sindicatos para movilizar a sus afiliados⁴⁷; la amenaza siempre latente de iniciar disputas judiciales e incluso jurídico-constitucionales; y la todavía presente tendencia de la jurisdicción laboral y constitucional a fortalecer la protección jurídica individual del obrero y a revalorizar el deber del trato igualitario contra las diferencias tradicionales en las posiciones jurídicas de los obreros no fundamentadas objetivamente⁴⁸. Pero, sobre todo, la sorprendentemente exitosa política sindical de reducción de la jornada laboral mediante los convenios colectivos⁴⁹, en tanto en cuanto se impuso a cambio de la ampliación del campo de juego de la flexibilización empresarial, ha abierto camino, por un lado, a estas estrategias empresariales, pero las ha sometido, por otro, al control judicial y de los convenios colectivos. En comparación con estos logros, la regulación y canalización del potencial de la flexibilización, en tanto se puede verificar empíricamente⁵⁰, resulta más bien insignificante⁵¹. Aunque en ámbitos muy concretos, como el de la Ley de cierre de comercio y el de la Ley de jubilación anticipada⁵², se ha despejado el terreno⁵³ para los correspondientes compromisos derivados de convenios colectivos; se han abierto nuevos campos de aplicación para los hasta ahora considerados tipos poco comunes de los convenios colectivos; o incluso se han decretado legislativamente una “barrera para las mejoras” jurídico-laborales y de convenio (artículo 57 de la HRG⁵⁴, artículo 1.5 de la Ley de formación de médicos especialistas⁵⁵). Los efectos cuantitativos más importantes de la

47. Véase al respecto W. MÜLLER-JENTSCH, “Gewerkschaften im Umbruch” en Id. (ed.), *Zukunft der Gewerkschaften*, Frankfurt am Main-New York, 1988, p. 265 y ss., 276. “Las graves transformaciones de su entorno socioeconómico y sociopolítico han sido hasta ahora relativamente bien sobrellevadas por los sindicatos germano-occidentales” —a pesar de todo ve con escepticismo su desarrollo futuro.

48. Lamentándolo, M. HEINZE constata que “la jurisprudencia de los tribunales alemanes de lo social se muestra completamente “intocada” por la discusión actual sobre flexibilización; por el contrario, desde 1984 y de una manera intensa, la jurisprudencia ha calificado más o menos como jurídicamente ineficaces todos los esfuerzos de las partes del contrato de trabajo por una flexibilidad relativa al contrato”, *loc. cit.*, p. 245.

49. El efecto de esa política sobre la creación de empleo puede calcularse en torno a los cuatrocientos cincuenta mil puestos de trabajo. Vid. H. SEIFERT, *loc. cit.*, p. 164 y ss.

50. En especial el trabajo de fin de semana y la jornada flexible han aumentado rápidamente, mientras que la jornada parcial sólo sube de forma insignificante, véase C. THOBEN, *loc. cit.*, p. 96 y ss. y M. GARHAMMER, *loc. cit.*, p. 114 y ss.

51. El efecto más significativo de la ley de fomento del empleo de 1985 podría consistir en el aumento de relaciones de trabajo temporales, pactándose en casi el 70% de los casos una duración de contrato de un máximo de seis meses; por lo demás oscilan bastante los datos estadísticos y su valoración. Cfr. de una parte B. KELLER *loc. cit.*, p. 277 y ss. y, de otra, W. Rosenbaum, *loc. cit.*, p. 1 ss., 5.

52. BGBl. I. S. 601.

53. Véase, por ejemplo, el parágrafo 6.1 de la BeschFG.

54. BGBl. I.S. 1170.

55. *Ärztweiterbildungsg* de 15 de mayo de 1986, BGBl.I.S.742.

flexibilización del empleo de personal no han sido provocados, sin embargo, legislativamente, sino a través de convenios colectivos, así como a través de convenios de empresa. De este modo, las medidas estatales de desregulación parecen dar “un aviso” que muestra una predisposición a negociar subsidiariamente en caso de que las partes del convenio no se muevan, o no lo hagan en la dirección deseada.

El desafío de la flexibilización tecnológicamente posible no ha producido, por tanto, en los años ochenta transformaciones fundamentales del sistema normativo jurídico laboral, tal como se anunciaba en un primer momento y como se temía a la larga. La dinámica que ella desató se percibió sobre todo en el plano de los acuerdos colectivos. Así —y este se puede considerar como el efecto más significativo de la flexibilización—, la prerrogativa de regulación en la relación entre el convenio colectivo y el convenio de empresa, se ha desplazado considerablemente en favor de éste último. El punto central del proceso de cambio institucional en el sistema de las relaciones industriales impulsado por la flexibilización está en la apertura “hacia abajo” y en la delegación del poder de creación de nuevas normas de convenio. Este determinante proceso normativo es posible porque la jurisdicción de lo social (el BAG)⁵⁶ —aún persistiendo la regulación básica de rango legal y pese a la oposición de la doctrina⁵⁷— le ha abierto un espacio. Este aumento de competencia regulativa en el plano de la empresa es ciertamente problemático: la revalorización de la posición de los comités de empresa permite una instancia de representación de los trabajadores adecuada, pero con poca capacidad de conflicto (prohibición de la huelga); reblandece la función generalizadora y garantizadora de los convenios colectivos⁵⁸ a consecuencia de la amplitud de los acuerdos de empresa concretizados; y conduce a pérdidas de control de los sindicatos en relación con la adecuación de la aplicación empresarial de los acuerdos de convenio⁵⁹. Aquí se crea además una nueva tensión entre los comités de empresa y los sindicatos, que puede conducir a una mayor agudización de las ya existentes diferencias acerca de las formas de compensación de intereses con los correspondientes adversarios sociales y su legitimación social-teórica⁶⁰

56. Resoluciones de 18 de agosto de 1987, BB 1987 p.1669 y 2166.

57. Véase por ejemplo HROMADKA, “Betriebsvereinbarung über mitbestimmungspflichtige soziale Angelegenheiten bei Tarifüblichkeit: Zwei-Schranken-Theorie ade?” en *DB*, 1987, p. 1991 y ss; HOYNINGEN-HUENE, “Die Einführung und Anwendung flexibler Arbeitszeiten im Betrieb” en *NZA*, 1985, p. 9 y ss; LÖWISCH, “Die Einbeziehung der Nichtorganisierten in die neuen Arbeitszeittarifverträge der Metallindustrie” en *DB*, 1984, p.2457 y ss.; en contraposición con estas restrictivas posiciones cfr. J. WEYAND, “Möglichkeiten und Grenzen der Verlagerung tariflicher Regelungskompetenzen auf die Betriebsebene” en *ArbuR*, 1989 p.193 y ss. y U. ZACHERT, “Neue Entwicklungen zur Tarifautonomie und betrieblichen Mitbestimmung” en *NZA*, 1988, p. 187 y ss.

58. Cfr. O.R. KISSEL, “Das Spannungsfeld zwischen Betriebsvereinbarung und Tarifvertrag” en *NZA* 1986, p.78 y ss. Y también H. BUCHNER, “Arbeitszeitregelungen im Spannungsfeld zwischen Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung” en *NZA*, 1986, p. 377 y ss.

59. El BAG ha negado en sus resoluciones de 18.8.1987, (*loc. cit.*) la existencia de acción procesal sindical contra potenciales acuerdos de empresa contrarios a convenio, véase W. DÄUBLER, “Gewerkschaftliches Klagerecht gegen tarifwidrige Betriebsvereinbarungen?” en *BB*, 1990, p. 2356 ss.

60. Véase al respecto H. KOTTHOFF, “Zum Verhältnis von Betriebsrat und Gewerkschaft. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung” en J. BERGMANN (ed.), *Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften*, Frankfurt am Main, 1979, p. 298 y ss.

IV. DESREGULACIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA

1. Tendencias globales de cambio y desarrollo económico y su influencia sobre las relaciones laborales y los sistemas de seguridad social

Los drásticos procesos de cambio de la economía y la política en Europa no se han notado en Alemania en toda su medida hasta comienzos de los años noventa. La europeización y globalización de los mercados de capital y de trabajo, el aumento de la presión de la competencia económica y tecnológicamente determinada, el creciente desempleo masivo y la crisis financiera del erario público han conseguido que el aseguramiento de las condiciones de empleo sea el tema central de los años noventa. Todo esto ha ocasionado no sólo un reforzamiento de la competencia en el ámbito nacional-estatal en favor de la “seguridad de la posición” de la gran producción industrial, sino también un considerable peligro para el proceso de integración europea. Sobre todo, bajo la gran presión transformadora, caen las instituciones y mecanismos nacionales de las relaciones industriales. El tradicional sistema de autonomía en la contratación colectiva y sus relaciones con la representación de intereses empresariales se enfrenta en la República Federal de Alemania a una dramática prueba⁶¹. Los éxitos de la estrategia sindical en lo relativo a la reducción de la jornada de trabajo a treinta y cinco horas, presentes desde mediados de los años ochenta tanto en el sector público como en el privado, están disminuyendo en gran medida como consecuencia de las carencias financieras y la falta de beneficios. Hoy en día, las tendencias dominantes son: prolongación del horario de trabajo, anulación o reducción de las regulaciones sobre la jubilación anticipada, huida del empresario del convenio colectivo a través de la salida o no entrada en las asociaciones patronales, reducción de salario, rápido descenso del grado de organización de los sindicatos, aumento del trabajo en préstamo y atípicas e ilegales relaciones de empleo. Al mismo tiempo se fortalece la tendencia hacia la expansión del margen de autonomía empresarial en colaboración con la representación de los intereses empresariales⁶². Todo esto a su vez, conlleva fenómenos de desintegración en el plano del asociacionismo industrial (asociaciones patronales, sindicatos, asociaciones industriales).

Esta crisis de la sociedad laboral tiene al mismo tiempo una repercusión enorme en cuanto a la estabilidad de las instituciones de la Seguridad Social⁶³, cuyas columnas más importantes (seguro de desempleo, seguro de enfermedad, accidente y jubilación) se refieren al característico trabajo retribuido. Mientras que la población activa aumentaba porcentualmente y en números absolutos, la estabilidad de ese

61. Véase al respecto T. BLANKE, E. SCHMIDT (ed.), *Tarifpolitik im Umbruch*, Munich y Mering, 1995.

62. Sobre las tendencias de cambio véase T. BLANKE, “75 Jahre Betriebsverfassung” en *Kritische Justiz*, vol.1/1995, p.12 y ss.

63. Véase el debate sobre la crisis del Estado social en el número 4/1996 de la *WSI-Mitteilungen* (“Der Sozialstaat unter Druck”) y T. BLANKE, *Krise des Sozialstaats: Die Notwendigkeit seiner Neukonzipierung*, Oldenburg, 1996 (en prensa).

sistema de seguridad no presentaba problemas. Esta tendencia se ha invertido, es decir: cada vez menos empleados tienen que financiar a cada vez más desempleados. Las causas de esto son aparte del paro, el crecimiento demográfico con su tendencial inversión de la pirámide de población (bajada de la tasa de natalidad y aumento de la esperanza de vida), la integración de las mujeres en el mercado de trabajo (aumento de la demanda de empleo), la prolongación de la etapa de formación y de cualificación, la crisis de las “relaciones laborales normales” con la creciente diferenciación y flexibilización de las condiciones de empleo (jornada reducida, *job sharing*, “nuevos trabajadores autónomos”, autónomos aparentes y los procesos de disolución de la familia (ingresos para las mujeres, hijos y ancianos, deducidos de los ingresos del marido).

2. La lucha por la ordenación de las relaciones laborales con base en los convenios colectivos

Ante este trasfondo, los años noventa en Alemania aparecen marcados por una agravación de la ofensiva de desregulación por parte del gobierno y la patronal. La euforia sobre la unificación alemana no había aún disminuido, cuando (en marzo de 1.991) la presentación del informe de la comisión de desregulación instituida por el gobierno⁶⁴ provocó una atmósfera cargada. Según las propuestas allí formuladas en “casos urgentes” las partes contratantes (patronal y comité de empresa) deberían poder derogar los convenios colectivos. Con ello habría perdido eficacia el artículo 79 párrafo 3 de la BetrG —precepto básico y fundamental de las relaciones industriales en Alemania— según el cual a la parte empresarial, con el fin de proteger la primacía de la autonomía colectiva, le está prohibido adoptar acuerdos sobre las remuneraciones y demás condiciones de trabajo que ya estén recogidos en convenios colectivos. Adicionalmente se propuso, que los parados de larga duración, es decir tres años, deberían percibir una retribución por debajo del convenio. Con esto, se anularía parcialmente el principio incluido en el artículo 4 párrafo 3 de la TG según el cual los pactos individuales contenidos en las cláusulas de los contratos de trabajo sólo son válidos cuando sean más beneficiosos que las regulaciones del convenio (principio de la cláusula más favorable).

A las propuestas de la comisión de desregulación les siguió una ofensiva de los empresarios y sus asociaciones en materia de convenios colectivos, desconocida hasta ahora en la historia de la República Federal⁶⁵. En la primavera de 1993, la patronal

64. Deregulierungskommission, *loc. cit.* Véase la descripción y crítica de G. MÜLLER/H. SEIFERT, “Deregulierung aus Prinzip?” en *WSI-Mitteilungen*, 1991, pp. 489 y ss.; para la crítica de la desregulación de la protección contra el despido desde una perspectiva económica véase U. WALWEI, “Ökonomische Analyse arbeitsrechtlicher Regelungen am Beispiel des Kündigungsschutzes” en *WSI-Mitteilungen*, 1990, pp. 392 y ss.

65. T. KREUDER, “Rechtliche Aspekte einer Tarifpolitik im Umbruch” en T. BLANKE, E. SCHMIDT (ed.), *op. cit.*, pp. 37 y ss.

del sector metalúrgico del Este anunció la inmediata ruptura por motivo de importancia (¡por la desaparición de la base económica del sector!) de los convenios colectivos que un año antes se habían firmado para la adaptación escalonada de los sueldos y salarios hasta llegar al nivel salarial de los alemanes del oeste. Aunque consiguieron su objetivo —es decir, una casi total derogación de las obligaciones jurídicas derivadas de los convenios colectivos—, sólo lo consiguieron tras dos semanas de huelga y con bastantes condiciones (estado de emergencia empresarial, consentimiento de las partes negociadoras de los convenios colectivos). Consiguieron, sin embargo, un aplazamiento temporal de la adaptación a los salarios del convenio. En septiembre de 1993 y por primera vez después de la guerra, la patronal metalúrgica del oeste anunció dentro del plazo establecido la ruptura de las cláusulas de los convenios colectivos en materia de sueldos y salarios, así como en materia de vacaciones y paga de vacaciones, todo esto con la intención de conseguir una reducción en las condiciones del convenio. Desde entonces van aumentando los convenios colectivos, que recuerdan la época tardía de Weimar: un empeoramiento de los convenios colectivos, que recortan o suprimen completamente los suplementos, las primas, las vacaciones y la paga de Navidad, que o bien prolongan la duración del horario de trabajo o lo reducen considerablemente (Volkswagen) —en conexión con la garantía de la plaza de trabajo pero sin compensación salarial— y convenios colectivos, que en caso de contratar a los parados de larga duración, prevén sueldos por debajo del convenio.

Pero tampoco el Estado se quedó inactivo: a través de la introducción del párrafo 249h de la AFG estipuló para los desempleados de la Alemania del Este que se encontrasen bajo unas condiciones de trabajo determinadas, una retribución por debajo del convenio. Para la financiación del seguro de asistencia, recién establecido por la ley, al cual contribuyen por mitad los empresarios y los trabajadores, se tuvo que sacrificar un día festivo. Según las más recientes propuestas del gobierno, que aún deben ser aprobadas en este verano del noventa y seis, están previstas en el terreno jurídico-laboral y jurídico-social mayores medidas de desregulación. Entre las medidas, mencionando sólo los proyectos más significativos, se incluirán: la ley de protección contra el despido no será de aplicación en las pequeñas y medianas empresas de diez trabajadores (hasta ahora eran de hasta cinco trabajadores) y la remuneración en caso de enfermedad se reducirá del cien por cien del salario neto al ochenta por cien del salario neto. Las ya reducidas prestaciones por desempleo van a seguir reduciéndose, la regulación de la jubilación anticipada va a desaparecer, y se va a retrasar la edad de jubilación. En las negociaciones colectivas del sector de los servicios públicos de 1996 los empresarios han anunciado la “congelación” de sueldos y se niegan a presentar una propuesta. Tampoco van a subir los sueldos de los funcionarios, mientras que la gratificación de Navidad va a sufrir una reducción.

3. Privatización y desregulación del sector de los servicios públicos

La dramática situación financiera de las arcas federales, de los Estados federados y de los municipios se está exteriorizando a través de una oleada gigantesca de

privatizaciones del otrora sector de servicios públicos. Ya en los años ochenta se procedió a la liquidación y venta total de participaciones estatales a empresas privadas con un incremento de ingresos en los presupuestos federales por valor de nueve mil cuatrocientos millones de marcos⁶⁶. Desde principios de los años noventa se privatizaron primero el control aéreo, después el ferrocarril y los correos convirtiéndose en sociedades anónimas de responsabilidad limitada⁶⁷. Es cierto que el Estado sigue manteniendo todavía el cien por cien de las acciones de Bahn-AG, Deutsche Post-AG, Deutsche Postbank-AG y la Telekom-AG. Pero tanto para Telekom-AG como para la Deutsche Bahn AG está previsto en el transcurso de 1.996 la venta del 49% de las acciones.

La oleada de privatizaciones ha alcanzado ya también a los Estados federados, municipios y distritos. Mientras que prosigue el debate sobre la racionalidad económica, la responsabilidad socio-política y la permisibilidad jurídica de las privatizaciones de funciones públicas, y nada se ha decidido; la Administración, buscando remedio a la tremenda deuda de los presupuestos públicos, se ve inmersa en una huida incondicional hacia delante: prácticamente todos los sectores de la administración pública, desde los servicios de transporte público de corto recorrido, la economía energética, la administración inmobiliaria, la evacuación de residuos, la canalización, el agua y los desagües, hasta hospitales, cementerios, cárceles, policía y servicio de bomberos, se están privatizando y si aún no lo están, se encuentran en vías de estarlo⁶⁸.

Por mucho que difieran las justificaciones —que aquí no podemos reconstruir en detalle⁶⁹— para cada uno de estos planes de privatizaciones, un argumento reiterativo e igualmente significativo para toda privatización es el siguiente: que era necesario romper con “las trabas del derecho administrativo del sector público”. Las sólidas estructuras heredadas del régimen jurídico del sector de los servicios públicos (jornada completa, carrera profesional, la promoción regulada, contratación de por vida, etcétera) se consideran obstáculos centrales para una gestión de los servicios públicos orientada por principios de economía de empresa y —en relación con esto— para su creciente competitividad, también importante a nivel internacional. Pero los patrocinadores y tramitadores de este proceso de privatización no sólo esperan mayor flexibilidad en el empleo y en el reclutamiento de personal, sino que sobre todo esperan un importante abaratamiento de los costos de personal. Es evidente la necesidad de modernización por parte de la Administración Pública y de las estructuras

66. Véase KNAUSS, *Privatisierung im Bundesrepublik Deutschland 1983-1990*, 1990; TOFAUTE, “Gesamtwirtschaftliche und arbeitsnehmerbezogene Bedeutung der Privatisierung von Bundesbeteiligungen” en *WSI-Mitteilungen*, 1993, p. 11 y ss.

67. T. BLANKE, D. STERZEL, “Probleme der Personalüberleitung im Falle einer Privatisierung der Bundesverwaltung (Flugsicherung, Bahn, Post)” en *Arbeit und Recht* 1993 p. 265 y ss.

68. Véanse las aportaciones al tema en T. BLANKE, R. TRÜMNER (eds.), *Recht der Privatisierung. Ein Handbuch*, Baden-Baden, 1996.

69. Véase sobre la privatización del servicio de correos T. BLANKE, D. STERZEL, “Ab die Post? Die Auseinandersetzung über die Privatisierung der Deutschen Bundespost” en *Kritische Justiz*, vol. 3/1993, p. 278 y ss.

heredadas del régimen jurídico de los servicios públicos, orientadas por el derecho funcionarial. Este reconocimiento no es ninguna novedad. De hecho llevó, a comienzos de los años setenta, al nombramiento de una comisión⁷⁰ para la reforma del régimen jurídico de los servicios públicos, cuyas propuestas, empero, no dieron resultado. Desde entonces, allí donde la necesidad de reformas se hacía más urgente, se efectuaban correcciones (puntuales, acompañadas —con rechinar de dientes— por la conservadora y dominante doctrina del derecho funcionarial⁷¹).

El gobierno y la administración hacen virtud de su propia irresponsabilidad política derivada de la incapacidad de reformar el servicio público, cuando cortan tajantemente y proyectan su abolición lo más amplia posible. Sólo en Correos y en los Ferrocarriles Federales Alemanes hay más de novecientos mil empleados afectados (incluidos los Estados federados), o sea que estamos ante un programa de desregulación de dimensiones hasta ahora desconocidas. Las consecuencias son previsibles: en una proporción más elevada que hasta ahora, las actividades de poca dificultad se desempeñarán en el futuro por un personal que se encontrará en unas precarias relaciones de trabajo. La “horquilla” de los ingresos seguirá abriéndose a lo largo de la jerarquía empresarial. Tendencialmente desaparecerá ese tipo de persona que percibe pequeños o medianos ingresos, pero que está tan asegurada socialmente como aquella otra que está por encima en la escala de ingresos.

Con esto, una forma de aseguramiento y provisión jurídica está tendencialmente amenazada por un rápido enflaquecimiento. Esta forma era de gran importancia para el modelo germano-occidental de Estado social y para sus estructuras sociales de solidaridad y, en el terreno económico, poseía una enorme función orientativa para las relaciones de trabajo privadas. El proceso de erosión del servicio público introducido bajo el eslogan de la “abolición de privilegios” puede contar con el hecho de que sólo se va a encontrar con una oposición parcial. A través de esto se acrecienta el peligro de que se extienda a lo ancho y hacia abajo, afectando a la configuración de las relaciones de trabajo en el sector de la economía privada.

70. Véase al respecto H. PLANDER, *Die beamtenrechtliche Vereinbarungsautonomie*, Baden-Baden, 1991, p.20 y ss.

71. Así sería creado para cargos directivos del ferrocarril y de correos una especial relación funcionarial temporal de derecho público, en el servicio postal sería modificado el derecho a la carrera e introducidos los pluses de productividad, serían considerablemente ampliadas las posibilidades de ocupación temporal de los funcionarios, y reducido el nivel de prestaciones del derecho de subsidio y las regulaciones de la asistencia funcionarial. “El legislador —así lo comenta E. Reiners (1989/1990: “Regelungen und Regelungsvorhaben auf Bundesebene auf dem Gebiet des Dienst-, Besoldungs und Versorgungsrechts” en *RiA*, 1990, pp. 72 y ss. (79), 112 y ss., 242 y ss.— acertando en lo que respecta al desarrollo del asunto procura aliviarse allí donde “más aprieta el zapato”. Véase al respecto H.E. MEIXNER, “Vom dauerhaften Scheitern einer Reform. Personalpolitik im Widerstreit der Interessen” en *DÖD*, 1989, p. 177 y ss.; J. ISENSEE, “Beamten-Sonderstatus in der Gleichheitsgesellschaft” en *ZBR*, 1988, p. 141 y ss.

V. FUTUROS ESCENARIOS DEL DESARROLLO LABORAL Y SOCIAL EN ALEMANIA

1. Desintegración social, nueva pobreza, el final del Estado social

En las ciencias económicas y sociales se siguen describiendo los procesos de desarrollo expuestos bajo el aspecto de pérdida de control, de disolución de estructuras corporativas de negociación y compensación, y de una dramática reducción de mecanismos de integración social. Desde este punto de vista el futuro de las sociedades industriales desarrolladas como es el caso de Alemania está marcado por la reducción de salarios, un desempleo masivo, un aumento de la escisión social y una creciente crisis de los sistemas de integración social y de seguridad social.

Se pronostica la americanización de la sociedad, su disolución en una dramática diversidad de comunidades étnicas y sociales enfrentadas, "ghettorizadas", una caída dramática del salario medio hasta como mínimo un tercio, mientras crece la parte de trabajadores pobres ("*working poor*") que llega a un nivel casi terciarista, la pérdida de la representatividad de los sindicatos y el fin del Estado social. En la competitividad desmedida de todos contra todos, la fuerza de los vínculos morales de la solidaridad llega a pulverizarse. El bienestar económico se convierte en privilegio de los adinerados, de los que pueden prestar un rendimiento altamente cualificado y extremadamente móvil, de los que pueden procurarse su propia seguridad social.

2. La crisis como oportunidad: los derechos de ciudadanía en la empresa, "*social citizenship*" y desformalización del trabajo

A consecuencia de este segundo escenario, los procesos sistémicos de transformación se encuentran con exigencias y actitudes de los sujetos referidas al trabajo y al mundo de la vida: a la vista de la individualización de muestrarios biográficos, la subjetivización de necesidades y la pluralización de estilos de vida, la tendencia sistémica hacia la globalización económica y política "en la raíz", en el tajo y en la fábrica, se ve confrontada de manera creciente con intereses comunicativos y desafíos morales, que insisten en el trato igualitario, en la autodeterminación, en la autorresponsabilidad y en la autonomía. Todas éstas son virtudes genuinas de la sociedad civil y la democracia, cuyo despliegue se vio obstaculizado estructuralmente por los mecanismos industriales-capitalistas de producción masiva y por la heterónoma estructura de mando de las Administraciones Públicas.

A estas exigencias de sujetos cada vez mejor cualificados se enfrentan potencialmente tanto los procesos de transformación tecnológica como los procesos de transformación organizativa. La transición hacia estructuras "postfordistas" en la producción y administración, con sus conceptos flexibles de organización y gestión, revoluciona las exigencias laborales en el sentido de una mayor autonomía, autosuficiencia, capacidad de trabajar en equipo, capacidad de cooperación, mejor y más amplia cualificación, una permanente disponibilidad de perfeccionamiento y flexibi-

alidad. Se está trazando por primera vez en la historia una línea evolutiva en la que las estructuras sistémicas, objetivas, se enfrentan al despliegue de estas virtudes democráticas, no sólo en la esfera de las relaciones de mercado como tal, sino también en la esfera de las relaciones laborales. La ciudadanía ya no se limita exclusivamente al estatus de los sujetos en la esfera cívico-política, sino que se convierte también en el modelo básico normativo que determina el estatus en las relaciones de empleo, los sectores de la producción, de la prestación de servicios y de la Administración⁷².

En perspectiva nos encontramos desde esta óptica, ante el inicio de una evolución hacia el despliegue en la empresa de los derechos de ciudadanía, en una “sociedad de las profesiones liberales”⁷³. Conectado con esto, está la visión de la conversión de los procesos de producción de las empresas en foros públicos (o semipúblicos) de una democrática responsabilidad común, en donde ya no es la representación colectiva de intereses lo que está en un primer plano, sino el compromiso jurídico-civil y ecológico del “ciudadano-trabajador”. Esta perspectiva es asegurada mediante una reforma del Estado social hacia estructuras universalistas de seguridad social (ingresos mínimos y seguridad básica) en favor de todos los ciudadanos.

Esto provoca a la vez un cambio en la relevancia social del trabajo. En tanto éste se libera de su encadenamiento a una demanda solvente (trabajo asalariado), el trabajo “socialmente necesario” y el “socialmente útil” entran en una nueva relación mutua. El clásico trabajo retribuido en el “sector formal” de la economía y de la administración estatal pierde su posición de monopolio determinante del estatus y su atractivo en favor de actividades en las que la búsqueda individual de sentido se entrelaza con una utilidad social y ecológica.

3. *Business as usual*

A medio camino entre estos escenarios optimistas y pesimistas hay pronósticos bastante menos dramáticos, que parten del cambio progresivo de las estructuras socio-industriales y del Estado social. La conservación de las zonas centrales industriales y de su altamente cualificado personal de plantilla, así como la expansión del sector de los servicios, tanto privado como público, aseguran en el centro de la sociedad —aún a un nivel inferior— la continuidad de las ya existentes relaciones industriales y el afianzamiento de las garantías del Estado social.

Al mismo tiempo sigue avanzando el proceso de la segmentación social (dos tercios de la sociedad), sin que por ello surjan serias crisis en la integración social. Todos los esfuerzos tienen que valer para lograr nuevamente la “*pole position*” en la

72. Esa position está detalladamente desarrollada en: H. MATTHIES/U. MÜCKENBERGER/C. OFFE/E. PETER/S.RAASCH, *Arbeit 2000. Anforderungen an eine Neugestaltung der Arbeitswelt*, Reinbek bei Hamburg, 1994; para la exposición y crítica de esa posición cfr. la reseña de T. Blanke en *Kritische Justiz*, vol. 2/1995, p. 257 y ss.

73. Véase T. BLANKE, “Flexibilisierung und Deregulierung: Modernisierung ohne Alternative?” en W.DÄUBLER/M. BOBKE/K. KEHRMANN (eds.), *Arbeit und Recht. Festschrift für Albert Gnade*, 1992, p. 25 y ss.

competencia internacional, para hacer retroceder esta evolución y para restablecer el pleno empleo. Los medios para ello son: intensificación y consolidación de la investigación y de la tecnología, de la enseñanza y de la formación, la desregulación en el derecho laboral y en el social, la modernización de la administración y las privatizaciones, la expansión de la jornada reducida, la reducción de los costos salariales adicionales y una disminución de las prestaciones sociales. Pero después de la fase de adaptación a las modificaciones de las condiciones del mercado mundial y de las reestructuraciones, se anuncia una nueva fase de prosperidad, que abre nuevos espacios de redistribución. Tal y como sucede en la "vida real": a la época de las vacas gordas le siguen años de vacas flacas y a la inversa. Las direcciones económicas únicas no existen. Solamente el que es capaz de cambiar sigue siendo él mismo.

En esta perspectiva se basó la ofensiva de la IG-Metal y de la federación de los sindicatos alemanes en otoño de 1995 para una "alianza por el trabajo". Según ella, hacia el año 2000 el desempleo debería reducirse a la mitad mediante la cooperación concertada de los sindicatos, del gobierno y de la patronal, a cambio los sindicatos estaban dispuestos a hacer concesiones importantes en cuanto a la reducción de los estándares de derechos laborales y sociales. Al final fracasó este intento de una acción concertada para asegurar la posición y el empleo debido a la profundidad que tanto los empresarios como el gobierno exigían. A través de las iniciativas legislativas del gobierno federal, se ha trasladado esta polémica a niveles políticos. Si no nos equivocamos, tanto el gobierno como los empresarios van a lograr su propósito. El SPD sólo ofrece una moderada resistencia, los sindicatos han sido relegados a protestas verbales en virtud de la prohibición de huelgas políticas en Alemania. El "*modelo rhenano*" de un capitalismo domado por el Estado social, aún no está acabado. Pero parece que sí está maduro para ser atacado. Entonces estaríamos de nuevo ante el primero de los tres escenarios mencionados. Capitalismo puro sería el futuro de un mundo sin alternativas.