

## NUEVAS CONFIGURACIONES ECONÓMICAS Y MODELO SOCIAL EUROPEO\*

Jean-Michel SERVAIS\*\*

**RESUMEN:** En el presente ensayo, el autor realiza un examen de lo que denomina el “modelo social europeo” para referirse a una forma peculiar de abordar lo social. En primer lugar, propone una definición de dicho modelo, para después estar en posibilidad de oponerlo a otros modelos. Posteriormente, examina el autor los efectos de esta visión europea sobre el empleo, preocupación mayor del conjunto de los gobiernos de aquella región. Finalmente, ofrece el autor una serie de reflexiones finales, que en el fondo lo que pretenden es tratar de encontrar una respuesta adecuada a la pregunta relativa a la mejor manera de lograr un equilibrio entre la eficacia económica y el cuidado de la persona humana.

**Palabras clave:** derecho social, empleo, desempleo, política social.

**ABSTRACT:** In this essay the author examines what he calls the “European social model”, which refers to a peculiar way of understanding “the social”. In the first place, he proposes a definition of such model in order to be in the position to differentiate it from other models. In second place, the author studies the effects of the European perspective on employment, which is a major concern of most governments of the region. Lastly, he develops a series of reflections, which in the end try to find a proper answer to the question related to the better way of finding a balance between economic efficiency and care for the human person.

**Descriptors:** social law, employment, unemployment, social policy.

\* Traducción del francés al español por Alfredo Sánchez-Castañeda.

\*\* El autor es funcionario de la Organización Internacional del Trabajo; secretario general de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, y profesor invitado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Liège (Bélgica). Los puntos de vista aquí expresados no comprometen más que al autor. Una versión previa de este artículo ha sido publicada en alemán en “Neuordnung der Wirtschaft und Europäisches Sozialmodell”, en Klebe, Th. et al. (eds.), *Recht und soziale Arbeitswelt. Festschrift für Wolfgang Däubler*, Frankfurt, Bund-Verlag, 1999, pp. 861-871.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El modelo social europeo*. III. *Modelo social europeo y empleo*. IV. *Perspectivas*.

## I. INTRODUCCIÓN

El modelo social europeo constituye para algunos la causa de todas las dificultades que padece Europa: se argumenta que costaría muy caro y que constituiría un serio obstáculo al crecimiento económico y al empleo. Por el contrario, otros presentan dicho modelo como el escudo protector de los derechos de los trabajadores que difícilmente han adquirido a lo largo de los años; también señalan que las políticas no deben dejarse dominar sólo por el mercado, que deben tener también una dimensión social y humana, y no solamente económica. Agregan también que, en Europa occidental, un buen clima social ha contribuido verdaderamente a combatir, entre los obreros, las antiguas actitudes fatalistas, a darles un impulso y dinamismo, así como aumentar las ganancias, la productividad y la competitividad. Lo que finalmente ha permitido incrementar la riqueza de la región.

Presentado en estos términos, evidentemente el debate parece demasiado restringido. Las realidades observables no se dejan encerrar en fórmulas así de acartonadas. Que me sea autorizado desarrollar aquí algunas reflexiones suplementarias en honor de Wolfgang Daübler, jurista europeo, comparatista y políglota, cuyo pensamiento expresa manifiestamente una cierta manera europea de abordar lo social. Mi primer objetivo consistirá en intentar una definición de dicho modelo oponiéndolo, en la medida de lo posible, a otros; el segundo objetivo pretenderá examinar los efectos de esta visión europea sobre el empleo, preocupación mayor del conjunto de los gobiernos de la región; y señalaré, en tercer lugar, algunas perspectivas.

## II. EL MODELO SOCIAL EUROPEO

¿Qué se entiende por modelo social europeo?<sup>1</sup> ¿Se trata de una manera específicamente europea de considerar los problemas sociales, y de aportarle soluciones o, más bien, de un conjunto de instituciones y de prácticas establecidas en el ámbito de la Unión Europea? En lo particular, me inclino todavía muy claramente, en el estado actual de las cosas, por la primera acepción, sin dejar de reconocer también muy claramente que existen numerosas y fuertes divergencias entre los países del viejo continente.

Ciertamente, una Europa social ya existe; sería injusto minimizar su alcance. Una política social comunitaria ha visto la luz. Un derecho social europeo se ha desarrollado sobre la base de los tratados y de actos derivados: libre circulación de trabajadores y de personas; seguridad social de los trabajadores migrantes y de los ciudadanos europeos que se desplazan dentro de la Unión Europea; promoción de la igualdad de las trabajadoras y de los trabajadores; surgimiento de normas sociales mínimas, incluso normas tendentes a la armonización sin restricción alguna (por ejemplo, sobre la protección de la salud y la seguridad en el trabajo); inicio de un diálogo social con los primeros acuerdos colectivos sobre las vacaciones parentales y sobre el tiempo parcial, concluidos en diciembre de 1995 y en mayo de 1997, respectivamente.

El derecho europeo refleja, por consecuencia, un modelo social europeo —y es manifiestamente a esta observación que se refieren los políticos—, pero no lo reproducen más que parcialmente.

En particular, la Unión Europea no posee todavía todos los medios de una política social eficaz “a la europea”. Esto se debe a la división de competencias entre el Consejo de Ministros y la

<sup>1</sup> Véase la conferencia de M. Hansenne, antiguo director general de la OIT, en el foro sobre el futuro de la sociedad europea del Comité Económico y Social de la Unión Europea realizado en Bruselas el 23 de mayo de 1996. Véase también el memorando francés para un modelo social europeo, presentado luego del Consejo Europeo de Turín del 24 de marzo de 1996 (Unión Europea, el Consejo, Bruselas, tiraje limitado), y la nota de la presidencia del 28 de mayo de 1997 que evalúa los progresos realizados en los dominios cubiertos por este memorando (Documento 7817/1/97 —réb. núm. 1— Unión Europea, El Consejo, Bruselas, tiraje limitado); compárese Albert, M., “Points Actuels”, *Capitalismo contra capitalismo*, París, le Seuil, 1991.

comisión. También se debe a las reglas de mayoría calificada o de unanimidad requeridas para poder actuar (lo que favorece el trabajo de los *lobbies*). Aunque sobre todo se debe a la ausencia de poderes suficientes en materia monetaria, fiscal y económica. Desde este punto de vista, la constitución reciente de una unión monetaria y de un banco central europeo deberían efectivamente levantar los serios obstáculos a la elaboración de políticas sociales más integradas.

Las relaciones profesionales en el ámbito europeo se han, por consecuencia, desarrollado según un sistema más voluntarista que aquél de los estados miembros, relativamente poco intervencionista (salvo sobre puntos muy específicos), más cerca finalmente del modelo de Estados Unidos de América (al menos en términos generales).

Si además se agrega el miedo de que ciertas normas europeas poco vinculantes empujan hacia niveles bajos (políticamente, sino jurídicamente), las reglamentaciones nacionales poco favorables a los trabajadores, si se agrega también el hecho de que ciertas directivas como las referentes a los comités de empresa europeos, tratan esencialmente del nivel supranacional.

Miremos mejor los rasgos comunes de los Estados, o en todo caso a la mayoría de aquellos que participan en la construcción europea. La visión social que se desprende globalmente de las políticas nacionales de éstos se traduce, históricamente, en una triple realidad.<sup>2</sup> La primera, una regulación social fundada sobre el diálogo y la concertación bipartita o tripartita. Esta práctica de la negociación colectiva (en un sentido amplio) es, en general, favorecida por un sistema complejo de relaciones profesionales. Ciertamente, en otras regiones del mundo, y particularmente en América Latina y en África, han conocido y conocen acuerdos tripartitas y otras formas de pactos sociales al más alto nivel, pero ninguna región ha utilizado tanto el diálogo social tripartita formal o informal.

<sup>2</sup> Cfr. OIT, *Relaciones profesionales, democracia y cohesión social, el trabajo en el mundo, 1997-1998*, Ginebra, 1997, pp. 234 y ss.

La segunda realidad que se denomina, a verdad dicha de una manera muy peyorativa, Estado-providencia o, para tomar la expresión alemana, el Estado social. Estos términos se refieren a un régimen bien construido de seguridad social, incluido, en su caso, el goce de un ingreso mínimo garantizado, así como otras prestaciones de trabajo (fijación de un salario mínimo). Cubren también aquellos servicios públicos en donde la responsabilidad, se considera, debe permanecer en las manos del Estado, incluso si su gestión puede inspirarse más en los métodos del sector privado.

La tercera realidad, ligada por cierto a las precedentes, ha sido la voluntad del Estado de intervenir activamente en materia económica y social, y en la búsqueda de un consenso con los actores sociales en la elaboración y la realización de las políticas para dicho efecto.

Recordémoslo: esta visión común no debe disimular las diferencias evidentes que existen entre los países de la región. No obstante, el concepto del modelo social europeo expresa cierta cultura política común, en la medida en que los europeos aceptan mal los fenómenos de exclusión y las grandes desigualdades. Por lo cual, esperan que el Estado actúe para remediar las consecuencias sociales del funcionamiento mecánico de la economía de mercado (los europeos tienen la preocupación de responder a la "cuestión social").

Si es europeo este modelo, debe además presentar rasgos específicos con relación a otros de otras regiones. La visión que se tiene, por ejemplo en Estados Unidos de América, de los problemas de trabajo y de empleo, es menos intervencionista. Es en este aspecto, como en otros, mucho más voluntarista. El énfasis se hace más en la libertad y la responsabilidad individual, en la iniciativa de los agentes económicos y de los grupos de carácter local, que sobre el poder político del Estado o de la Federación. Simplificando las cosas, se podría decir que no se busca tanto mejorar la sociedad que al hombre mismo, no se busca tanto resolver una cuestión social que una de carácter moral. En el ámbito legislativo, el acento está más sobre las libertades civiles que en los derechos sociales (se insiste principalmente sobre la igualdad de oportunidades y de trato que sobre cierta igualdad de ingresos).

Históricamente, el carácter federal del país ha hecho compleja una intervención del Congreso de Washington para asegurar a los trabajadores el tipo de protección acordada por las legislaciones de Europa continental. En Estados Unidos de América, se privilegia más la negociación colectiva de empresa (o de establecimiento) que la legal. En países de la Europa continental, por el contrario, incluso si es en grados diversos, se espera del gobierno, de la administración y de la ley una asistencia para mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Por otra parte, la doctrina socialista de la lucha de clases para alcanzar la dominación del Estado, prácticamente nunca ha estado presente en Estados Unidos de América. Me permito agregar que una evolución se ha configurado en ese país hacia una mayor centralización de la autoridad y una mayor importancia dada a los mecanismos federales en materia de trabajo. Estos esfuerzos hacia una mayor uniformidad, así como sin duda que la similitud de los objetivos de la nueva política (*New Deal*) del presidente F. D. Roosevelt y de la OIT, lo han conducido a adherirse finalmente en 1934 a la OIT.<sup>3</sup> En los años setenta, la legislación federal ciertamente se ha desarrollado de manera significativa, pero principalmente en el ámbito de las libertades civiles (por ejemplo, la protección de los diferentes grupos contra la discriminación).

Se puede mencionar todavía un tercer modelo: el japonés. La más alta esfera de la administración del Estado juega, en el país del sol naciente, un papel muy activo, pero sus preocupaciones que, una vez más, encuentran su origen en la historia se centran en el crecimiento y el desarrollo. Si se simplifica al extremo, se podría decir que las preocupaciones han sido orientadas sobre la cuestión económica antes de dirigirse hacia la cuestión social. Di-

<sup>3</sup> Cfr. McCane Lindsey, S., "The problem of American cooperation", en Shotwell, J. T. (ed.), *The Origins of the International Labor Organization*, Nueva York, Columbia University Press, 1934, pp. 331-367; BIT, *Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale*, annexe statistique, tableau 1.2.; Jacoby, S. M., "American exceptionalism revisited: The importance of management", en *id.* (ed.), *Masters to Managers: Historical and Comparative Perspectives on American Employers*, Nueva York, Columbia University Press, 1991; Lipset, S. M. y Metz, N. M., "Canadian and American Attitudes Towards Work and Institutions", *Perspective on Work (the IRRRA 50th Anniversary Magazine)*, vol. 1, núm. 3, diciembre de 1997, pp. 14-19; compárese Adams, R. J., *Industrial Relations under Liberal Democracy. North America in Comparative Perspective*, Columbia, University of South Carolina Press, 1995.

cho esto, esta última evidentemente es tratada con mucha más atención en un país tan industrializado. Es dentro de este contexto que fueron erigidos, después de la Segunda Guerra Mundial, los tres pilares actuales del régimen japonés de relaciones de trabajo: el empleo para toda la vida (estabilidad laboral), el cálculo de los salarios y de las prestaciones sociales sobre la base de la antigüedad y el sindicalismo de empresa. La República de Corea aparentemente sigue una evolución análoga.

Los otros Estados no se apartan, en realidad, de alguno de los tres modelos arriba mencionados, pero toman prestado frecuentemente, y en una medida variable en el tiempo y el espacio, a cada uno de estos modelos. Varios países latinoamericanos y de Europa del Este se encuentran en particular confrontados actualmente a tales posibilidades de elección de sociedad. Europa central comparte, sin embargo, muchos valores con la Europa del oeste. Los países del Asia del este y del sudeste presentan elementos comunes, más o menos significativos según los Estados, con Japón del cual se encuentran cercanos geográficamente y del que reciben inversiones importantes. Los países en desarrollo, por otra parte, tienen en común un vasto sector informal en donde las interrogaciones no son solamente sobre el empleo, sino también sobre la capacidad para las personas que ahí trabajan de ser representadas en una forma o en otra en un diálogo social.

Pero regresemos al modelo europeo. Es en definitiva esta concepción del Estado la que es cuestionada. La internacionalización de la economía de mercado y la integración europea reducen inevitablemente —incluso si no es necesario exagerar— las posibilidades de acción de las autoridades públicas particularmente sobre el plan social. Una política keynesiana nacional suponía el completo dominio, por el Estado, de los instrumentos económicos. Esta concepción no puede operar más en un contexto en donde las naciones pierden una parte de su poder de control. No obstante, se comprueba que el Estado es más que nunca solicitado a actuar para adoptar, modernizar sus instituciones frente a una competencia incrementada y para mantener, o restablecer, una cohesión social seriamente debilitada por los procesos de exclusión.

Se ha escrito mucho sobre la crisis de la protección social, sobre la mala situación financiera de los regímenes de seguridad social que son, por cierto, incapaces de tratar situaciones nuevas de desempleo de larga duración, de precarización del empleo y de exclusión. Además, actualmente algunas dudas han surgido en la opinión pública sobre las capacidades de gestión del Estado.

Se cuestiona al Estado especialmente sobre los problemas de empleo, y éste se dirige naturalmente hacia las organizaciones de empleadores y de trabajadores para ayudarlo. Pero las asociaciones patronales y los sindicatos enfrentan también, en el mismo contexto, graves dificultades. Las de los sindicatos son bien conocidas. La tasa de sindicalización fue, de 1995, de 9.1% en Francia, según un reciente informe de la OIT.<sup>4</sup> En el Reino Unido, según la misma fuente fue de 45.5% en 1985 y 32.9%, diez años más tarde. No es un secreto para nadie que las asociaciones patronales enfrentan igualmente muy serias dificultades; la situación de la BDA,\* en Alemania es muy reveladora.

La diversificación y fragmentación de intereses de un lado (las preocupaciones de los trabajadores estables difieren mucho de aquéllas de los desempleados y de los trabajadores en situación precaria) y del otro (PME\*\* y multinacionales pueden tener intereses fuertemente divergentes) afectan tanto a unos como a otros. De hecho, se ven a unos y otros cuestionar su monopolio de representación.

Muchas empresas, sobre todo las más grandes, buscan conservar su libertad de acción en materia de gestión de personal. No obstante, crean algunas veces entre ellas redes más o menos formales. Las relaciones profesionales pueden figurar en el programa de las reuniones de los PDG\*\*\* de las firmas americanas más grandes o de los *bussines councils* fundados en otras partes. Las direcciones de las principales empresas japonesas realizan reuniones informales de coordinación sectorial, intersectoriales o por grupo industrial, especialmente para responder a las famosas ofensivas de primavera (*shunto*).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Véase BIT, *op. cit.*, nota 3.

\* [BDA: Asociación Federal de Empleadores Alemanes (N. T.).]

\*\* [PME: Pequeñas y medianas empresas (N. T.).]

\*\*\* [PDG: Director General de una Gran Empresa (N. T.).]

<sup>5</sup> Sako, M., "Shunto. The role of employer and union coordination at the industry and

En lo que concierne a los trabajadores, el grupo tradicionalmente más abierto a la acción sindical, los asalariados regulares se reduce, mientras que un gran número de organizaciones de todos géneros pretenden representar intereses a veces muy específicos (los consumidores, la ecología, las mujeres, las minorías, los desempleados), pero que limitan aquellos intereses que los sindicatos quieren representar.

En pocas palabras, para las asociaciones patronales, como para las asociaciones sindicales, la situación es más de competencia que de unidad de acción.

Por otra parte, la manera propiamente europea de tratar los problemas sociales aparece muy cercana de la visión que la Organización Internacional del Trabajo ha defendido, particularmente con la importancia que ha dado al tripartidismo incluso dentro de sus estructuras. El cuestionamiento de este modelo no podía dejar de afectar a la OIT, y la institución ha debido adaptarse.<sup>6</sup>

Si he insistido, por las necesidades de la exposición sobre estos aspectos negativos, sin embargo no puedo proporcionar un esquema exageradamente ensombrecido de la situación social en Europa. Para no tomar más que dos ejemplos, la tasa de sindicalización es aún elevada en los países nórdicos y en Bélgica; ha incluso crecido en España y se ha estabilizado en Holanda; numerosos pactos tripartitas continúan concluyéndose, aspecto que comentaré más adelante.

### III. MODELO SOCIAL EUROPEO Y EMPLEO

Sin embargo, el verdadero desafío consiste en saber si este modelo social europeo puede contribuir a resolver el problema actualmente más agudo: el desempleo y el empleo precario.

intersectoral levels”, en Sako, M. y Sato, H. (eds.), *Japanese labour and management in transition. Diversity, flexibility and participation*, Londres, Routledge, 1997.

<sup>6</sup> Hansenne, M., “Compétition mondiale et crise européenne, les enjeux pour l’Organisation mondiale du Travail”, *Reflets et perspectives de la vie économique*, t. XXXIV, 1995, pp. 29-35.

Es necesario entonces preguntarse si el diálogo bipartita o tripartita puede realmente crear empleos. No hay una respuesta simple. Incontestablemente, el principal motor es el crecimiento económico, y uno se ha sin duda ilusionado sobre la capacidad de los grandes pactos sociales para absorber el desempleo. No obstante, las negociaciones sobre el empleo pueden tener efectos muy positivos. Siempre subrayan la dimensión social y finalmente humana (por ejemplo, el cuidado para evitar despidos secos) de las relaciones profesionales. Crean también, bajo ciertas condiciones, un ambiente favorable al mejoramiento de la situación económica general y al crecimiento (es el caso, aparentemente, en Holanda con los acuerdos de Wassenaar de noviembre de 1982). Pueden incluso, sobre todo las negociaciones descentralizadas a nivel empresa, evitar los despidos (caso reciente de Volkswagen), incluso fijar objetivos de contratación (en el sector de las grandes tiendas de Bélgica, a finales de los años setenta por ejemplo). ¿Es necesario igualmente recordar que las sociedades alemanas para la promoción del empleo han sido imaginadas y constituidas por los sindicatos a finales de los años setenta, y reactivas en ese país por un acuerdo firmado en julio de 1991?

Conviene igualmente reubicar la concertación social en Europa dentro de su perspectiva histórica. Miremos en primer lugar las discusiones a nivel interprofesional y nacional.

En lo inmediato, después de la guerra y hasta finales de los años sesenta, una concertación social a tres (o tres veces dos)\* ha existido en un buen número de países europeos entre los gobiernos, las asociaciones patronales y los sindicatos. La influencia de los poderes públicos ha podido ser considerable, como por ejemplo en Holanda. Sin embargo, las autoridades del Estado normalmente no participaban directamente en los acuerdos tripartitas, donde cada parte hacía concesiones con el fin de obtener contraprestaciones. Había acuerdo, luego de estos intercambios de punto de vista, sobre los principios generales o sobre los objetivos no vin-

\* [Los sujetos de la concertación son: Estado, sindicatos y empleadores (N. T.).]

culantes (caso de Bélgica, en las conferencias nacionales de trabajo, luego de los acuerdos de programación social). La idea era que la negociación social podía crear condiciones favorables al desarrollo económico y en tal sentido al empleo. Nadie podía encontrar algo censurable en esto.

No es sino hasta finales de los años setenta con el recrudecimiento de los conflictos sociales en Europa occidental,<sup>7</sup> y después con las preocupaciones concernientes a la inflación (cuando se ha terminado con el sistema de tasas de cambio fijas y sobre todo después del primer choque petrolero), que estos acuerdos tripartitas a más alto nivel han tomado, en muchos países de esta región, la amplitud y el alcance que se les conoce. Incluso, dicha fórmula ha continuado siendo la práctica habitual en Alemania o en Francia. Se ha argumentado en ese momento, que en ciertos periodos (por ejemplo, en caso de alta inflación) los sistemas más centralizados (aún los mejores organizados), o en un contexto social diferentes los más descentralizados (estos últimos dejan libres a las leyes del mercado) eran los más capaces para adaptar los salarios, los precios y el empleo.

Hoy en día, la creciente interdependencia de las economías nacionales y la competencia más severa de la que son objeto, ha hecho aún más difícil la conclusión de dichos acuerdos tripartitas, no obstante que en Europa los gobiernos han buscado más que nunca firmar y movilizar cada uno a propósito del tema del empleo. Singularmente, los poderes públicos no cuentan más con la posibilidad de garantizar un crecimiento sostenido a cambio de concesiones sindicales. Uno puede, por otro lado, interrogarse en qué medida las preocupaciones de los empleadores (considerados colectivamente) no se desplazan del mercado nacional hacia otros, supranacionales o internacionales (lo que podría explicar en parte las dificultades de las asociaciones patronales nacionales). Incluso, los sindicatos pueden temer tener que hacer concesiones, en la mesa de la negociación nacional, juzgadas excesivas por los miem-

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Crouch, C. y Pizzorno, A., *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, Londres, McMillan, 1968.

bros de sus asociaciones, destinadas a beneficiar a los más desprotegidos que no están sindicalizados.

Conviene entonces reflexionar nuevamente sobre la fórmula misma de los pactos sociales tripartitas cuando las principales preocupaciones no obedecen más a un carácter macroeconómico (lucha contra la inflación) sino microeconómico (creación de empleos). ¿El reclutamiento no es finalmente, entre todos los aspectos, el que le falla más frecuentemente al jefe de empresa? ¿Cómo sorprenderse, en estas condiciones, de que el éxito de las negociaciones tripartitas sea desigual?

Lo más significativo es sin duda interrogarse concretamente sobre los ejemplos exitosos. Estos obedecen a los objetivos buscados, a los temas discutidos y a las modalidades conservadas en el diálogo social.

Un primer objetivo puede ser únicamente evitar los conflictos sociales. Tal parece ser el caso en varios países de Europa central, los cuales han introducido, a lo largo de los últimos años, estructuras jurídicas tripartitas. Sin embargo, si este objetivo mínimo ha sido globalmente alcanzado, ningún acuerdo verdaderamente significativo ha podido ser concluido.

Un objetivo más ambicioso ha consistido en iniciar un proceso de ajuste consensual del mercado de trabajo y adoptar medidas tales como una limitación estricta de las alzas salariales, una mayor flexibilidad o una promoción de la reducción del tiempo de trabajo sin compensación, una adaptación de la protección social, o incluso como en Italia o en España una adaptación del sistema mismo de relaciones profesionales.

Sobre estos temas precisos, los acuerdos tripartitas al más alto nivel de negociación han sido concluidos, a lo largo de los últimos años en números países de Europa occidental: España (1996 y 1997); Finlandia (1997); Irlanda (1994 y 1997); Italia (1993 y 1996) y Portugal (1997). En otros países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda), una serie de acuerdos interprofesionales o de sector han sido firmados recientemente no sin presiones, más o menos discretas, de las autoridades públicas. También los acuerdos europeos, sobre las vacaciones parentales y sobre el tiempo parcial de trabajo han visto la luz hace poco.

Tales negociaciones no pueden, sin embargo, repetirse al infinito. Las discusiones a propósito de un pacto han fracasado en Bélgica en 1996, como, a nivel interprofesional, en Alemania, y la tentativa europea del presidente Samper\* ha fracasado. Incluso cuando un acuerdo es concluido, frecuentemente subsisten serias dudas sobre sus resultados, sobre todo en términos de creación de empleos.

Sin embargo, se debe señalar que la práctica de la consulta social se ha mantenido, incluso en esos casos. Por otro lado, la diversidad, algunas veces la diversificación, de los tipos de negociación social, de sus niveles y de los términos retenidos. Además de los acuerdos evocados más arriba, las discusiones continúan tomando las formas tradicionales, conduciendo a convenciones colectivas de trabajo celebradas conforme a la ley y revestidas de las formalidades necesarias. Puede, por ejemplo, tratarse de discusiones (oficialmente) bipartitas a escala sectorial. Es el caso de numerosos países europeos (Alemania, Dinamarca). En Austria o en Suecia, en ciertos medios (patronales en Suecia, sindicales en Austria) se interrogan, no obstante, sobre su continuación en el actual estado en que se encuentra.

Los temas debatidos se extienden igualmente en la medida en que los incrementos salariales y las prestaciones sociales se presentan más problemáticas. Las discusiones sobre la reducción del tiempo de trabajo toman un camino nuevo, en principio ligadas a las cuestiones del empleo y de la flexibilidad. La formación profesional y el reciclaje son cada vez más considerados (en Alemania, por ejemplo) como temas esenciales para mejorar la competitividad de las empresas.

Por otra parte, un nuevo interés sobre las negociaciones de empresa y los nuevos modelos de diálogo social han aparecido sin ser todavía lo suficientemente conocidos.

En Italia, el éxito de regiones tales como Emilia-Romagna y la Veneto, en donde las pequeñas empresas desempeñan un papel clave en la economía, reside particularmente en el hecho de que

\* [Expresidente de la Comisión Europea (N. T.)].

los gobiernos regionales han favorecido el diálogo a escala regional o local. En Emilia-Romana, los tres sindicatos más importantes de la región y las cuatro principales asociaciones de empleadores de empresas artesanales (menos de veinte trabajadores) han concluido en 1983 cierto número de acuerdos relativos al desarrollo de dichas empresas. Los cuales han sido renovados después de dichos acuerdos. Los gobiernos locales han, igualmente, proporcionado ciertos bienes colectivos, que han aligerado los costos de las empresas (por ejemplo, aquellos a cargo de los trabajadores). Otras experiencias exitosas ocurren incluso en Estados Unidos de América.

Irlanda es uno de los países en donde el incremento de empleos debería ser el más fuerte en Europa. La práctica de los acuerdos colectivos (no vinculantes) al nivel más alto de la negociación está fuertemente implantada. El acuerdo firmado en 1994, no obstante, ha agregado una nueva dimensión al tripartidismo: contiene un compromiso formal por parte del gobierno y de los actores sociales para estimular las iniciativas locales y las de las pequeñas comunidades en favor de la conservación y la creación de empleos. Además, desde hace algunos años, ha extendido el campo de participación con el establecimiento de un foro nacional económico y social dirigido no sólo a los actores sociales tradicionales, sino también a los miembros del Parlamento, a la representación de los desempleados, a los trabajadores con discapacidades, a las mujeres y a otros grupos de interés que han sido excluidos de la mano de obra y de las estructuras tripartitas tradicionales. Los cuales han participado en la elaboración de un nuevo acuerdo firmado en 1997 para los próximos tres años.

En Irlanda, igualmente, los acuerdos nacionales tripartitas han alentado a los actores locales, incluyendo a los empleadores y trabajadores, a la comunidad local y a los cuerpos locales constituidos, a la elaboración de un análisis "a la medida" sobre el desempleo.

Bélgica constituye otro caso interesante. Una serie de iniciativas han sido desarrolladas con el objetivo de crear empleos a escala

local por medio de las instituciones tripartitas denominadas agencias locales para el empleo.

Estos ejemplos muestran, si acaso era necesario, que la negociación colectiva, en un sentido amplio, no está muerta y que ha tomado un nuevo impulso en aquellos lugares en donde las partes han demostrado creatividad, puntos de vista visionarios y dinamismo. Reitero igualmente que el Estado nunca ha sido quizás tan activo en Europa en los ámbitos económico y social. La protección social, en fin, busca ciertamente limitar sus costos, pero nadie puede imaginar su desmantelamiento en algún país de la región. Incluso, ciertas reformas propuestas en Alemania y en Francia no han resultado debido al peso de los poderosos movimientos sociales.

Esta última dimensión del modelo social europeo concentra lo esencial de las críticas sobre lo costoso de éste. ¿Más allá de los aspectos sociales (humanos) y políticos que justifican la conservación de un régimen sólido (sino es que incambiables) de seguridad social, estamos completamente seguros que encontramos ahí el origen de todos los males? ¿La causa acaso no reside principalmente en una inadecuada demanda de empleos ofertados, problema muy alejado en sí del modelo en cuestión? Ciertamente a la interdependencia creciente de las economías se agregan las dificultades de los responsables políticos, pero no están por tanto, la OIT lo ha subrayado en varias ocasiones, desprotegidos. Es el mérito, por ejemplo, de un libro recientemente aparecido en París,<sup>8</sup> al recordar que las posibilidades de acción no son solamente monetarias y fiscales sino que también comprenden las políticas de ingresos.

#### IV. PERSPECTIVAS

Ningún país ha encontrado soluciones satisfactorias a los fenómenos de exclusión, de pauperización y de marginalización. Es ahí que se localiza actualmente, se ha escrito, la cuestión social, las personas que son concernidas constituyen los verdaderos proletarios de nuestro tiempo.

<sup>8</sup> Cohen, E., *La tentation hexagonale: la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, París, Fayard, 1996.

A causa de su dispersión, de su débil poder de negociación y de su limitada capacidad para desarrollar una acción colectiva, parece difícil que estas personas puedan realmente tomar en sus manos sus propios intereses. De ahí los llamados a una solidaridad general y a una refundación de la “ciudadanía social”.

Sin embargo, uno se puede percatar, en casi todo el mundo, de experiencias exitosas de defensa y de promoción de los intereses de las capas sociales más desfavorecidas de la población. Las cuales son frecuentemente el resultado de una acción lenta y profunda de movilización de la base, que permite la creación de asociaciones profesionales o no profesionales (cooperativas, grupo de defensa femeniles, redes de pequeños empresarios). Estas organizaciones funcionan normalmente bajo principios que permiten a todos los miembros expresarse ampliamente. Son un asiento local, más que un vínculo con el lugar de trabajo, y funcionan frecuentemente en estrecha colaboración con instituciones de ayuda (poderes públicos locales, iglesias, obras caritativas, ayuda a desempleados, estructuras de cooperación técnica, agentes de formación, de socialización y de reinserción). Tienen también a veces integradas las preocupaciones de las asociaciones ecologistas o de consumidores.

Estas experiencias, por ejemplo aquellas que la Confederación Europea de Sindicatos ha remarcado y analizado,<sup>9</sup> requieren una reflexión sobre la amplitud de las nociones de empleador y de trabajador en función de una serie de hechos recientes: precarización y exclusión, crecimiento del sector informal, trabajo en red, desarrollo del trabajo independiente y de las pequeñas empresas. Es el momento de recordar que los conceptos de organización de empleadores y de trabajadores utilizados por la OIT, particularmente en sus convenciones y sus recomendaciones, tienen un largo alcance. Quizá no se ha sacado todo beneficio de esta circunstancia. Una posible idea sería asociar estas fuerzas nuevas de dinamismo confirmado, utilizando las posibilidades que ofrece actualmente el trabajo en red, o incluso más sencillamente, asegurar una mejor

<sup>9</sup> Fontenau, G. et Meunier, A., *Les syndicats face à l'exclusion et aux précarités sociales. Bilan des actions de la Confédération européenne des syndicats et de ses organisations*, Bruxelles, CES, 1995. Véase también “Syndicalisme et exclusion”, *Echange et projets*, París, núm. 75, diciembre de 1975.

coordinación con los otros movimientos sociales significativos. Hay mucho que aprender de sus métodos de trabajo y de organización, frecuentemente menos estandarizados, más individualizados, privilegiando más la iniciativa y la responsabilidad individual. Después de todo, la historia muestra que los sindicatos han sabido evolucionar. Por ejemplo, los de Estados Unidos de América han integrado las corrientes nuevas, nacidas con la producción de masa y federadas en la CIO,\* al sindicalismo de oficios tradicionalmente representado por la AFL.\*\* En el umbral del 2000, la adaptación debería significar la capacidad de las organizaciones de trabajadores para hablar a nombre de los más pobres de entre ellos.

Sin embargo, dejar sólo a las organizaciones profesionales la responsabilidad de proteger a esas personas marginalizadas no concuerda con la tradición europea, más intervencionista que voluntarista. Esta última, se ha visto, conduce al Estado a asumir un rol activo al respecto. El hecho de que esta filosofía política europea, más solidaria, encuentre sus raíces en la historia, y sin duda en una concepción general de la vida, no puede más que favorecer una asistencia del Estado en defensa de los más desprotegidos.

Dicho lo anterior, no es prudente exagerar los particularismos regionales. Ya que aparecen convergencias igualmente entre los continentes en las legislaciones y en las prácticas de empresa, situación que ha ocurrido a causa de la internacionalización de los mercados. El énfasis está puesto en todos lados, incluida actualmente Europa, sobre los nuevos métodos de valorización de los recursos humanos utilizados en Japón. Un derecho relativo a la discriminación, inspirado de los ejemplos anglosajones, se desarrolla actualmente en el ámbito europeo y en varios derechos nacionales del continente. Igualmente en Japón, país de sindicatos y de acuerdos de empresa, ha aparecido después del primer choque petrolero una concertación informal entre los más altos funcionarios del Estado, los directores de empresa y, situación novedosa, los sindicatos al nivel de ramas de actividad y en el ámbito nacional. Un espacio de “mesocorporativismo” se ha establecido en

\* [Congreso de Organizaciones Industriales (N. T.).]

\*\* [Federación Americana del Trabajo (N. T.).]

consecuencia, lo que confirma igualmente las estrategias sindicales y patronales adaptadas con ocasión de las ofensivas de primavera ya evocadas.

En Québec, igualmente, el gobierno ha organizado con los actores sociales tradicionales una cumbre sobre la economía y el empleo a finales de 1996. Esta manifestación, en la cual participaron tanto representantes socio-comunitarios (es decir de la economía social: ayuda a las familias, a la inserción, cooperativas) y otras personalidades (*maires* de Montreal y de Québec, grandes empleadores, etcétera), ha dado como resultado una serie de conclusiones. La dificultad consiste evidentemente en asegurar las articulaciones entre estas recomendaciones y la negociación de empresa. Incluso en Estados Unidos de América, instituciones europeas como los comités de empresas son estudiadas con atención.

Otra perspectiva se puede abrir: el dialogo social debe necesariamente adaptarse a la nueva expansión de los mercados, a sus dimensiones regionales e internacionales.

Algunas multinacionales europeas han desarrollado negociaciones que han concluido en acuerdos escritos conforme a la ley y revestidos de todas las formalidades necesarias, como los concluidos en 1988 entre la UITA (Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación de la Agricultura, de la Hotelería-Restauración, del Tabaco y ramas conexas) y la Sociedad Danone. Los cuales abarcan los aspectos siguientes: formación y desarrollo de competencias; acceso a la información; promoción de la igualdad entre mujeres y hombres; derechos sindicales.<sup>10</sup> La misma federación sindical firmó el 9 de julio de 1995 una convención con el grupo hotelero Accor (Hoteles Novotel, etcétera) que garantiza el pleno ejercicio de la libertad sindical en todos establecimientos del grupo. Sobre el tema de la abolición del trabajo de los menores, la empresa Ikea, un sindicato sueco miembro de la FIET (Federación Internacional de Empleados, Técnicos y Cuadros), y una asociación de importadores de tapices en Suecia ha instaurado recientemente un comité encargado de estudiar las condiciones bajo las

<sup>10</sup> CISL, *Le marché mondial: le plus grand défi du syndicalisme*, 16e Congrès mondial de la Confédération internationale des syndicats libres, Bruxelles, del 25 al 29 de junio de 1996, p. 52.

cuales se fabrican los tapices en los países de Asia y de identificar aquellos en donde son fabricados por menores con el fin de retirarlos del mercado.

Se puede citar igualmente ejemplos de acuerdos realizados no en una empresa, sino en un sector de actividad. En 1995, por ejemplo, la CES (Confederación Europea de Sindicatos), sector textiles, ropa y cuero, y la Confederación Europea de la Industria del Calzado firmaron una carta del trabajo de los menores: la compañías miembros de la confederación se comprometen a no emplear menores en la producción, en ningún punto de la tierra, ya sea directa e indirectamente (a través de la maquila).<sup>11</sup> El número de estas convenciones sectoriales transnacionales es, sin embargo, aún limitado, ya que los sectores patronales parecen más reservados que sus contrapartes sindicales para concluir acuerdos a este nivel. Frecuentemente, estos últimos son sobre la relación entre las partes que sobre los problemas de fondo.

Finalmente sobre el plan interprofesional, la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empleadores de Europa (UNICE), la CES y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) han, nosotros lo hemos señalado, firmado el 14 de diciembre de 1995, un acuerdo marco sobre las vacaciones parentales que una directiva europea del 3 de junio de 1996 ha hecho más generalmente obligatoria. Han concluido también otra directiva el 14 de mayo de 1997 sobre el trabajo de tiempo parcial.

Sin embargo, repitámoslo, raras son las convenciones colectivas transnacionales. Estas conciernen esencialmente a la Unión Europea, mucho más avanzada sobre la vía de la integración que otros grupos regionales. Incluso en Europa se trata más de un diálogo social que de verdaderas negociaciones colectivas. Por otro lado, como frecuentemente ocurre luego de discusiones centralizadas, tienen un alcance muy limitado, de tal suerte que actualmente uno ve florecer los *lobbies* y las presiones políticas destinadas a compensar las debilidades de la concertación.<sup>12</sup>

11 *European Industrial Relations Review*, marzo de 1996, p. 25.

12 *Cfr. BIT, op. cit., nota 3.*

Sin embargo, los recientes conflictos sociales como el de Renault en 1997, y el sentimiento muy expandido de que la liberación de los intercambios económicos deben acompañarse de protecciones sociales, pueden acelerar la elaboración de políticas sociales propiamente europeas y originar evoluciones hacia una mayor solidaridad, así como una presencia más activa de los poderes públicos europeos. Esto, sin embargo, es incierto.

Pero la liberación de los intercambios comerciales y de los mercados, demanda, de modo manifiesto nuevas políticas sociales sobre el plan universal, hay aquí una función con varias dimensiones para la OIT, y la organización persigue, efectivamente, un trabajo profundo sobre los problemas de fondo que acaban de ser estudiados.<sup>13</sup> El patrimonio social europeo aparece como una pieza fundamental para alimentar esta reflexión. No es el único, y ciertamente no se debe buscar reproducirlo en otros lados, sin otra consideración que aquella que se desprenda de la historia de una región. Esto no impide que se tenga interés en conocer las respuestas que Europa occidental ha aportado a la eterna pregunta de un mejor equilibrio posible entre eficacia económica y cuidado de la persona humana. En otros lugares del mundo se han experimentado otros enfoques que son también importantes estudiar. Todas estas informaciones debidamente analizadas constituyen una base inestimable del saber para permitir a cada país concebir sus propios programas en la materia y adaptarlos a los continuos cambios de la vida social.

<sup>13</sup> *Cfr.* Hansenne, M., "L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation", Rapport du Directeur général à la 85 session de la Conférence internationale du Travail, Genève, BIT, 1997.