

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

# LOS CONSEJOS DE TRANSFORMACIÓN ALEMANES

Un instrumento novedoso para la transición social-ecológica

**Frederik Moch**  
Octubre 2022



Ante las transformaciones socioeconómicas y el impacto de la transición ecológica, se está experimentando un verdadero cambio estructural del mundo laboral en Alemania.



En este contexto, la intervención del Estado es más que necesaria para garantizar la cohesión y para aplicar una política preventiva de transformación.



Desplegados a nivel regional, los consejos de transformación son un nuevo instrumento que reúne a los actores económicos, sociales, políticos y de la sociedad civil, lo que permite reforzar la legitimidad democrática de la transición ecológica.

# LOS CONSEJOS DE TRANSFORMACIÓN ALEMANES

Un instrumento novedoso para la transición social-ecológica



La rápida globalización, la revolución digital y la fijación de objetivos de neutralidad en las emisiones de carbono son grandes acontecimientos que están cambiando de forma duradera el mundo laboral y el tejido económico y social de Alemania.



Ante estos cambios, el Estado debe llevar a cabo una política preventiva de transformación mediante inversiones públicas masivas, el desarrollo de la cogestión o de un sistema de ayudas condicionadas para las empresas. Recientemente, la «comisión del carbón» en Alemania ha estado trabajando en la reconversión de puestos de trabajo en la cuenca minera.



A escala regional, los consejos de transformación reúnen a agentes económicos, sociales y políticos y a representantes de la sociedad civil para orientar a los responsables políticos en la elaboración de políticas públicas. El objetivo es doble: por un lado, democratizar el proceso y, por otro, acompañar mejor la toma de decisiones gracias al conocimiento que los agentes económicos y sociales tienen sobre el terreno.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:

[www.fes-madrid.org](http://www.fes-madrid.org)

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

# LOS CONSEJOS DE TRANSFORMACIÓN ALEMANES

Un instrumento novedoso para  
la transición social-ecológica

«La economía no es un asunto privado, sino público. Se llama economía nacional porque se supone que es la economía del pueblo para el pueblo. Así que la economía es un asunto de todos y no una cuestión empresarial.»

Theodor Leipart, presidente de la Federación Sindical General Alemana de 1921 a 1933

El cambio estructural al que estamos asistiendo en los últimos años —desencadenado por la progresiva globalización, por la digitalización y por el objetivo de la neutralidad climática— ha adquirido una magnitud y una celeridad insospechadas. En el mundo laboral, es cada vez mayor la presión que sufren sectores bien organizados y puestos de trabajo protegidos por convenios colectivos. Esta transformación digital y ecológica cuestiona modelos de negocio, procedimientos de producción y cadenas de creación de valor ya bien asentados y los correspondientes puestos de trabajo. Todos los ámbitos de la economía y de nuestras vidas se verán sometidos a un profundo cambio para alcanzar el cero neto de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2045. La progresiva globalización deja una gran huella en la división del trabajo a escala mundial, lo cual también se traduce en un endurecimiento de la competencia para atraer al propio territorio la creación de valor y las tecnologías del futuro. La rentabilidad a corto plazo ha sido, durante décadas, el criterio decisivo que ha llevado en múltiples casos a cerrar plantas y deslocalizar puestos de trabajo, incluso en sectores empresariales rentables.

Sin embargo, las consecuencias de la epidemia mundial de coronavirus, unidas a las de la guerra de agresión contra Ucrania muestran que existe un conflicto de objetivos entre la estrategia de reducción de costes seguida hasta ahora y la disponibilidad constante de materias primas y productos intermedios a buen precio. Eso sucede, especialmente, cuando la producción está concentrada, en gran medida, en determinadas regiones del globo. Además, el fuerte aumento de los precios de la energía constituye un obstáculo no menos importante para el desarrollo económico y la configuración de la transformación. Aún no es posible evaluar qué repercusiones económicas y sociales tendrá el *shock* generado por la subida de precios. Pero, si no se adoptan medidas eficaces para contener el coste de la energía, existe el peligro de que durante los próximos meses se pierdan irreversiblemente creación de valor y puestos de trabajo. Y, también, los planes

de inversión en la transformación de la industria se hallan bajo la amenaza de verse bruscamente frenados en muchos casos por el vertiginoso incremento de los costes.

Esto es lo que puede suceder, sobre todo, si los recursos de inversión privados se reducen a causa del aumento de los costes energéticos y si, desde el punto de vista empresarial, se considera insuficiente el marco de condiciones de las inversiones en descarbonización (por ejemplo, incentívación de la inversión, personal especializado, infraestructura, etc.). Ya antes del *shock* provocado por el alza de los precios de la energía hubo un intenso debate político acerca del necesario apoyo público a la transformación. A ese respecto, los sindicatos alemanes han formulado exigencias de gran amplitud encaminadas, por un lado, a que se proporcione cobertura económica a los planes de transformación y, por otro, a que estos últimos vayan vinculados a un desarrollo a medio plazo de los centros de trabajo y del empleo.

Además de las ayudas condicionadas<sup>1</sup> y de los fondos públicos de transformación destinados a llenar la «laguna de inversión verde»<sup>2</sup>, en este contexto reviste especial importancia la ampliación de la cogestión, que es aconsejable especialmente cuando se toman decisiones empresariales estratégicas. Esta exigencia se deriva de la experiencia de que la cogestión surte un efecto positivo a nivel empresarial sobre el desarrollo sostenible de las empresas y tiene como consecuencia un mejor balance ecológico<sup>3</sup>.

Pero no sólo en la industria estamos viviendo una amplísima transformación, también en el sector servicios el cambio estructural ha traído consigo vertiginosas alteraciones. Esto se ha podido constatar, por ejemplo, en el ámbito financiero,

- 1 Ayudas condicionadas son aquellas cuyo disfrute depende, por ejemplo, de la adopción de acuerdos que aseguran la continuidad de los centros de trabajo y del mantenimiento del empleo o del cumplimiento de convenios colectivos.
- 2 Por laguna de inversión verde se entiende la discrepancia existente entre las inversiones en descarbonización de procesos de producción rentables para las empresas y las deseables por el bien de la economía nacional en su conjunto. Esa laguna difícilmente se podrá llenar en el mercado, ya que exige el establecimiento por parte del Estado de un marco adecuado de fomento de las tecnologías y poder asegurar los puestos y centros de trabajo en el contexto de la competencia internacional.
- 3 Cfr. Raymond Markey y otros: «Reducing carbon emissions through employee participation: evidence from Australia», *Industrial Relations Journal*, febrero de 2019.

en el comercial y en el logístico. Así, la transformación digital ha tenido por efecto en el campo del comercio, entre otros, una palpable modificación de los hábitos de compra. El desfile triunfal del comercio en línea obliga a replantear por completo, también, cuestiones de desarrollo urbanístico. En el campo financiero, el negocio bancario ha cambiado debido al desarrollo de los sistemas de banca en línea, con la consecuencia de que la red de sucursales bancarias se ha reducido sustancialmente en los últimos años.

## LA TRANSFORMACIÓN SITÚA A LAS REGIONES ANTE FORMIDABLES DESAFÍOS

Con el telón de fondo de estos procesos de transformación y de la reivindicación de condiciones de vida equivalentes, muchas regiones de Alemania se hallan ante desafíos de muy gran envergadura. La experiencia acumulada en las últimas décadas demuestra que sin masivas intervenciones públicas no es posible configurar con éxito el cambio estructural regional. Así se desprende, por ejemplo, del caso de la cuenca del Ruhr, cuya evolución económica, a pesar de todos los problemas y las equivocaciones, ha sido considerablemente mejor que la de otras regiones de tradición minero-metalúrgica del área anglosajona. Además de una política estructural pública, esto se debe también y sobre todo, a los amplios derechos de gestión concedidos al personal.

Allí donde se ha logrado contrarrestar con éxito las consecuencias negativas del cambio estructural desempeñan un papel decisivo las intervenciones públicas en la política de innovación, en el desarrollo de las infraestructuras y en el fomento de la actividad económica, así como en la política laboral y social. Un cambio estructural que ponga la mirada en el bien común exige un Estado activo. Al mismo tiempo requiere, en gran medida, la coordinación y la cooperación de los organismos públicos, por un lado, y de los agentes económicos y sociales relevantes, por otro. Apostar exclusivamente por el mercado como factor impulsor de la evolución estructural ha llevado en las regiones de tradición minero-metalúrgica del Reino Unido, por ejemplo, a muy graves fracturas estructurales y conflictos sociales. Habida cuenta de la importancia de los cambios que tenemos ante nosotros durante los próximos años y décadas, tal planteamiento impulsado por el mercado constituye una imperdable ligereza que podría poner en peligro la cohesión social.

Frente a esto se precisan, además de inversiones públicas y privadas, sobre todo políticas estructurales proactivas que favorezcan perspectivas sostenibles y económicamente viables para las empresas y los trabajadores de las regiones afectadas por el cambio. Eso solamente puede tener éxito si las políticas estructurales regionales actúan previendo y previniendo antes de que se pierdan puestos de trabajo en gran número. El objetivo de ese enfoque ha de ser fomentar tanto la actividad económica como la calidad de vida, y conservar y crear empleo vinculado a convenios colectivos y cogestionado. El planteamiento proactivo de las políticas

estructurales debe ir de la mano con amplios derechos de cogestión de los trabajadores.

A diferencia de lo que sucede especialmente en las empresas que se mueven a impulsos del mercado de capital, los trabajadores tienen una perspectiva a largo plazo, pues albergan un gran interés en la conservación duradera de su puesto de trabajo. Además, los trabajadores son un factor impulsor de la innovación frecuentemente subestimado. Cuando se les permite participar en la toma de decisiones, ello no solo refuerza el grado de aceptación de las medidas adoptadas, sino que también mejora el posicionamiento económico de las empresas. Numerosos estudios han demostrado que las empresas cogestionadas son económicamente más innovadoras y sostenibles.<sup>4</sup>

Un ejemplo del éxito de un enfoque proactivo de las políticas estructurales es el proporcionado en Alemania por la Comisión para el Crecimiento, el Cambio Estructural y el Empleo, también conocida en la opinión pública con el nombre de *Comisión del Carbón*. Esta ha elaborado —con amplia participación de los responsables políticos, los investigadores, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las asociaciones medioambientales— un plan integral para el abandono socialmente asumible de la generación de electricidad con carbón. Junto a las cuestiones de economía de la energía planteadas por el cese del uso de carbón y por la aceleración de la transición energética, están ahí también en primer plano los aspectos del desarrollo regional de las cuencas carboníferas. Si bien es aún incierto hasta qué punto ese cambio tendrá éxito en la práctica, ya es posible considerar un gran logro la existencia de un enfoque del desarrollo regional dotado de amplio apoyo y respaldado por cuantiosos recursos económicos, de modo que puede ofrecer nuevas perspectivas de futuro.

En conjunto, se puede decir de las políticas estructurales alemanas que el marco de ayudas reunidas desde 2020 en el Sistema Nacional de Ayudas todavía no está diseñado de forma suficientemente proactiva. Para empezar a ayudar a las regiones se sigue esperando a que se queden atrás económica, política y demográficamente. De ahí que resulte decisivo desarrollar nuevos criterios para la concesión de ayudas que presten apoyo tempranamente a las regiones que se acercan a una crisis. Se hace necesario, por lo tanto, el desarrollo de indicadores tempranos que reflejen las diferencias de género y tengan en cuenta distintos parámetros, como la diversificación de la economía, la intensidad de la innovación y de la investigación, el nivel de cualificación de los trabajadores o las emisiones de CO<sub>2</sub> de una región, a fin de elaborar enfoques y políticas preventivas.

Esos indicadores deberían plasmarse en una especie de «informes de transformación» al modo de los anteriores informes estructurales. En ese contexto, el Estado debería

<sup>4</sup> A ese respecto existen una serie de estudios, por ejemplo, los de Wolfgang Scholl y otros, *Innovationserfolg durch aktive Mitbestimmung*, Nomos, 2013 o Raymond Markey y otros, «Reducing carbon emissions through employee participation: evidence from Australia», en *Industrial Relations Journal*, febrero de 2019.

utilizar el dinero de los contribuyentes de forma responsable y proporcionar ayudas de fomento de la actividad económica y de la investigación únicamente a empresas que garanticen la continuidad de los centros de trabajo y el mantenimiento del empleo, y que cumplan criterios de empleo de calidad (por ejemplo, el cumplimiento de convenios colectivos).

## LOS CONSEJOS DE TRANSFORMACIÓN COMO CATALIZADORES DE UNA TRANSICIÓN JUSTA

A fin de configurar proactivamente el cambio estructural regional, también se necesita en el campo de las políticas estructurales una gobernanza que esté en condiciones de generar el consenso más amplio posible en el ámbito del desarrollo regional. Aquí es donde entra en juego la idea de los consejos de transformación<sup>5</sup>: en una entidad de este tipo se reúnen agentes regionales para debatir acerca de los efectos que tendrán sobre la economía regional la digitalización, la globalización y la transición a una producción climáticamente neutra. En el mismo deben estar representados los agentes centrales de la respectiva región que puedan determinar *in situ* el modo en que se configure la evolución económica y laboral y aportar la experiencia y el conocimiento especializados necesarios. Entre ellos se cuentan, por ejemplo, las organizaciones empresariales o las empresas estructuralmente más importantes, los sindicatos y los comités de empresa. Así también, la agencia pública de empleo, órganos de la administración regional y local y las universidades, los centros de investigación, así como, de forma complementaria, representantes de la sociedad civil y del movimiento ecologista.

Los consejos de transformación tienen la función de analizar los retos intersectoriales de las regiones y, sobre esa base, elaborar una estrategia de actuación y proponer las correspondientes medidas. De ese modo se podrán poner en marcha proyectos de desarrollo concretos que, en respuesta al cambio estructural, abran nuevas perspectivas de futuro para la región en cuestión y las personas que viven y trabajan en ella. El foco se sitúa en los efectos sobre el mercado laboral y los puestos de trabajo *in situ*, la situación económica de las regiones afectadas por el cambio estructural y las necesarias inversiones e innovaciones.

Es clave la adopción de un enfoque preventivo y que preste especial atención al mantenimiento del empleo y al impulso del desarrollo regional. Esto significa que mediante una actuación temprana y cooperativa se debe impedir que se produzcan fracturas estructurales y desempleo evitables que pudieran hacer que una región se quedara definitivamente excluida. Para ello, revisten particular importancia las medidas intersectoriales. Estas comprenden, por ejemplo, cuestiones relacionadas con el aseguramiento de puestos de trabajo de

calidad, el desarrollo de personal especializado, el fomento de la actividad económica, el avance en infraestructuras o la colaboración entre universidades y empresas. Al tratarse de instituciones participativas, los consejos de transformación pueden reforzar, además, el anclaje social y la prestación de apoyo al desarrollo estructural. Esto es conveniente, por ejemplo, para acompañar proyectos de infraestructura de gran magnitud y socialmente controvertidos.

Dada la gran presión de transformación que experimentan muchos sectores estructuralmente decisivos, la rápida creación de una red de consejos de transformación que cubriera todo el territorio nacional sería una importante contribución para salir al paso de posibles fracturas estructurales con estrategias de actuación dotadas de amplio apoyo. Un consejo de transformación no puede sustituir a un marco público ni competir con él. Por esa misma razón, tampoco puede asumir responsabilidad ejecutiva. No obstante, debe posibilitar el asesoramiento y la colaboración en un proceso transparente destinado a mejorar la actuación de los poderes públicos gracias al conocimiento que poseen los agentes económicos y sociales. Los dictámenes de los consejos de transformación deberían tener tanto peso que los que toman decisiones sobre políticas públicas no pudieran rechazar sus propuestas sin razones plausibles. Para ello los consejos de transformación se deben convocar oficialmente, tener un mandato claramente asignado y contar con el apoyo, al menos administrativo, de una secretaría propia.

## ANALIZAR RETOS, ELABORAR ESTRATEGIAS, PONER EN MARCHA LA IMPLEMENTACIÓN

¿Cómo podría empezar a trabajar un consejo de transformación tras su constitución? En un primer momento es importante formarse una clara idea de cuáles van a ser los efectos de la transformación. Ese análisis proporcionará una imagen consolidada y detallada de los retos regionales y revelará los puntos en los que deban incidir las medidas políticas. Con la mirada puesta en los retos se debe, en un segundo paso, elaborar una estrategia de actuación común. Para ello, parece importante que exista una cierta capacidad de conexión con las estructuras regionales, de modo que no se construyan «castillos en el aire».

Para fomentar la viabilidad de la implementación es recomendable tener en cuenta el marco de medidas de fomento disponibles. El tercer paso consiste en la implementación de la estrategia diseñada. Ahí es decisivo que cada agente implicado efectúe su propia contribución al logro de los objetivos. Tanto en el primer paso como en el segundo se necesita una estrecha colaboración de los agentes para desarrollar una comprensión común de los problemas y garantizar que la implementación de las medidas identificadas sea, también, una tarea común de todos ellos. Es conveniente, además, que los consejos de transformación cuenten con recursos económicos que les permitan recabar de forma complementaria el asesoramiento de expertos acerca de determinados temas y poner en marcha proyectos piloto de innovaciones técnicas

<sup>5</sup> En algunas ocasiones la idea de los consejos de transformación también se recoge en órganos que se denominan de otro modo. Existen así, por ejemplo, redes de transformación, consejos consultivos económicos o comisiones análogas.

y sociales dotadas de potencial de futuro. Para ello, también es necesario contar con una secretaría independiente que pueda asumir funciones organizativas.

Con el paso del tiempo han ido surgiendo en Alemania en el terreno de los *länder* y de los municipios numerosos consejos de transformación, con estructuras y funciones a veces muy distintas. Tienen en común que los sindicatos han sido con frecuencia impulsores o prestadores de apoyo. Un buen ejemplo es, entre otros, el Consejo de Transformación de Renania-Palatinado, que comenzó su labor en 2019. Consta de representantes del Gobierno de ese *land*, de los sindicatos del metal (IG Metall) y de los sectores minero y químico (IG BCE), de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB), de la Federación de Organizaciones Empresariales del *Land* de Renania-Palatinado, de las cámaras de oficios, de las cámaras de Industria y Comercio y de la Agencia Federal de Empleo. Sus cuatro campos de actuación principales son empleo; cualificación y formación permanente; formación profesional; fomento de la investigación y la inversión; y energías renovables y estrategia de hidrógeno. En septiembre de 2020, los integrantes de ese Consejo de transformación acordaron un primer paquete de medidas para dichos ámbitos que, desde entonces, se van aplicando progresivamente. Desde el punto de vista sindical, la experiencia adquirida hasta el momento es positiva ante la configuración concreta del cambio y para alcanzar soluciones consensuadas y socialmente asumibles. Precisamente porque en un consejo de transformación se dan cita diferentes puntos de vista e intereses, es posible elaborar enfoques de actuación sólidos y ampliamente aceptados.

## CONCLUSIONES

En el camino que conduce a un tipo de economía sostenible y más fuertemente orientada al bien común, los consejos de transformación pueden efectuar una importante contribución a la configuración del cambio estructural regional. Enlazan con la idea de los comités económicos y sociales previstos en el Programa de Berlín del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD). A ello está ligada la idea de regular el sistema económico no solo mediante decisiones del mercado, sino democratizándolo progresivamente a través de una mayor intervención de todos los grupos relevantes afectados.

## ACERCA DEL AUTOR

**Frederik Moch** es director del Departamento de Política Estructural, Industria y Servicios en la Confederación de Sindicatos de Alemania (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) en Berlín.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue fundada en 1925 y es la fundación política con más larga tradición de Alemania. Siempre se ha mantenido fiel al legado del político al que debe su nombre y defiende los valores fundamentales de la democracia social: libertad, justicia y solidaridad. Está vinculada ideológicamente con la socialdemocracia y con los sindicatos libres.

## IMPRENTA

Editora:

Fundación Friedrich Ebert  
Calle Manuel Silvela ,7, bajo dcha.  
28010 Madrid – España

[www.fes-madrid.org](http://www.fes-madrid.org)

Responsable de la publicación:

Luise Rürup, Delegada de la Fundación en España y Portugal

Pedidos/Contacto:

[info.madrid@fes.de](mailto:info.madrid@fes.de)

Traducción:

[www.servilingua.net](http://www.servilingua.net)

Diseño/Composición: Ludger Stallmeister, Wuppertal

Las opiniones expresadas en este folleto no son necesariamente las de Friedrich Ebert e. V. No se permite el uso comercial de las publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin el consentimiento previo por escrito de la FES. Las publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert no deben utilizarse con fines electorales.

© 2023

