

# Revista APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

## EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN ALEMANIA OCCIDENTAL (\*)

Manfred Feldsieper

**Prof. Dr. Manfred Feldsieper es economista y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente se desempeña como Director de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Colonia, Alemania. Ha publicado importantes trabajos y ha desarrollado una extensa carrera docente en la Universidad de Johannes Gutenberg de Maguncia, en la Universidad de Treveris en Kaiserslautern, y en la Universidad de Colonia. Ha participado como profesor invitado en distintas Universidades de Somalia, Tailandia, Malasia, Beijing, Hong Kong y Brasil.**

## I LA EVOLUCION DEL DESEMPLEO EN ALEMANIA OCCIDENTAL

### 1. CUADRO DE SITUACION

Antes de analizar el problema del desempleo en el proceso de transformación de la economía germano-oriental tras la reunificación, resulta útil y aún imprescindible, resumir brevemente la evolución del nivel de desempleo en Alemania Occidental. Los factores que determinan el cuadro de desocupación en Alemania Occidental tienen cierta incidencia en la dimensión del desempleo en la parte oriental del país, aunque no son predominantes.

La FIGURA 1 resume la evolución y el nivel de desocupación en Alemania occidental. El diagrama simplifica la situación en el sentido de que sólo recoge la cifra de los desempleados.

En Alemania occidental el desempleo viene experimentando una curva ascendente desde comienzos del decenio de 1970, pasando de un promedio de 119.000 desocupados en 1970 a más de 2.600.000 en 1995. La tasa de desempleo, es decir, el porcentaje de desocupados en términos de la población potencialmente activa asalariada (empleados más trabajadores), se incrementó en igual período del 0,7 por ciento al 9,4 por ciento.

El aumento no fue lineal, ni constante sino que se produjo por etapas. En efecto, durante los períodos de recesión (1974-76, 1980-1983 y 1991-93) el desempleo se aceleró coyunturalmente, acompañado de una mayor capacidad ociosa instalada, sin que en la posterior fase expansiva, ni aún una vez recuperados los niveles productivos, la desocupación se redujera en igual medida. Vale decir que la base de desocupados se fue incrementando antes de cada recesión; un fenómeno que se viene repitiendo hasta la fecha. En efecto, la desocupación alcanzó un nuevo récord histórico durante la última recesión 1992-1993, y no obstante la considerable reactivación de la economía en 1994 y que sigue traducándose en un aumento del producto bruto, aun cuando a menor ritmo, parecería ser que en 1995 se ha vuelto a frenar la reducción del desempleo. A la fecha siguen contabilizándose 700.000 a 800.000 desocupados más de los que existían al comienzo de la última recesión de 1991.

### 2. TENTATIVA DE EXPLICACION

¿Cuales son, entonces, las causas de esta evolución que en el debate teórico se conoce con el nombre de «histéresis»?

En primer lugar cabe constatar que no existe unanimidad de criterios en cuanto a las razones y las explicaciones que pueda tener el fenómeno de la histéresis en el nivel de desocupación.

Existe coincidencia en cuanto a que este fenómeno no responde a una única explicación, sino que coexisten varios factores y causas responsables de esta evolución. Las divergencias aparecen cuando se trata de evaluar la incidencia que tuvieron o tienen los diferentes factores. En tal sentido la terapia no parece ser sencilla, ni estar a la vista por el momento.

Los factores de influencia que se describen a continuación reflejan mi opinión personal y son abordados y enumerados en el orden de importancia que a mi juicio tuvieron y tienen respecto del fenómeno observado y diagnosticado.

### **a. La problemática de los "insider outsider" (ocupados vs. Desocupados)**

¿Qué se entiende por este concepto? Existe casi plena coincidencia entre los economistas que la magnitud de los salarios, más exactamente de los salarios reales, es la principal variable del nivel de ocupación, y por ende de la cantidad de desempleados en una economía. Estas condiciones salariales se fijan en Alemania en los convenios colectivos de trabajo, como resultado de las negociaciones que se celebran en el marco de la autonomía salarial entre los sindicatos como representantes de los trabajadores y las cámaras patronales, como representantes de los empresarios. Sin abundar en mayores detalles podemos afirmar que estos convenios se aplican en principio a todas las empresas radicadas en el distrito correspondiente, y en definitiva a todo el territorio nacional. Ahora bien, la problemática insider vs. outsider, surgiría a partir de que los sindicatos representan fundamentalmente los intereses de los ocupados (no a los desocupados). Su objetivo es lograr el mejor resultado posible para los trabajadores empleados. Los desempleados no les interesan tanto, en razón, fundamentalmente de ser una minoría. En consecuencia, los sindicatos van a tratar de negociar salarios altos sin considerar si el acuerdo permite un mayor nivel de empleo y una reinserción de los desocupados a la vida laboral.

Se trata efectivamente de un factor que fue clave en la evolución de la desocupación. En los últimos 30 años, los sindicatos han desplegado una política más agresiva en este sentido. Por otra parte, y al margen de que muchos sindicalistas siguen negando una relación entre nivel salarial y ocupación, los altos salarios no derivan en despidos inmediatos. Lo que hacen los salarios muy altos es impedir una serie de inversiones que se habrían hecho con un nivel salarial más bajo y que habrían creado nuevos puestos de trabajo. Un nivel salarial que se considera excesivo termina por reducir la cantidad de puestos de trabajo aunque éste sea un proceso de más largo plazo que frecuentemente aprovecha las fluctuaciones naturales que existen en el mercado laboral (cambio de empleo, jubilación) y que en épocas de recesión se manifiestan con mayor fuerza, generándose la histéresis.

### **b. El rol del sistema de seguridad social**

Los sindicatos no podrían haber adoptado esa actitud tan agresiva si no hubiese existido en Alemania un sistema de seguridad social cada vez más perfeccionado. Sin duda, esta fue otra razón más para que los sindicatos intercedieran a favor de ampliar la red de seguridad social o al menos se resistieran vehementemente a cualquier recorte o reforma de la misma. En los últimos 20 a 30 años hubo mejoras realmente importantes en la seguridad social para los desocupados. No es éste el momento de enumerarlas, pero lo cierto es que el trabajador que en virtud de la política salarial seguida por los sindicatos y que tiende a reducir la cantidad de empleos, pierde su trabajo, no queda desamparado. El mismo tiene una existencia social relativamente segura, transformándose en beneficiario del sistema de seguridad social (en particular del seguro contra el desempleo). El sistema social, a su vez, es financiado con el aporte de toda la población activa. Dicho en otras palabras: los mejores salarios obtenidos gracias a la agresividad de la política sindical, se vuelven a desembolsar en parte por esta vía (un ejemplo: en 1970 el seguro contra desempleo era del 1,3 por ciento, hoy llega al 6,5 por ciento de la suma de los salarios brutos de los trabajadores hasta un límite máximo).

### **c. Inflexibilidades en el sistema salarial**

No es esta exposición el lugar para enumerar todas las rigideces e inflexibilidades que presenta el sistema salarial y laboral alemán y que aún cuando en diferente proporción todas contribuyen al elevado nivel de desempleo. Voy a limitarme a enumerar algunos de los factores de mayor incidencia sin que el orden elegido pretenda reflejar el grado de importancia.

#### **c a. Distorsión en la estructura salarial sectorial**

Las cifras empíricas revelan que la tasa del aumento salarial se ha venido uniformando en los últimos 20 años para toda la economía; son menos frecuentes los casos que se apartan del promedio y también la dispersión es menor. Esto indicaría que en las negociaciones salariales no se está teniendo en cuenta las diferentes necesidades sectoriales.

#### **c b. Distorsiones en la estructura salarial regional**

Otro tanto puede afirmarse respecto de la evolución regional de los salarios. Mientras que la economía evolucionó con grandes disparidades regionales (brecha norte-sur), la evolución de los salarios exhibe un comportamiento más uniforme. La conjunción de ambos factores constituye un elemento más por el cual la desocupación varía tanto según la región (FIGURA 2).

### **c. c. Escasa diferenciación de los salarios en función de los estudios cursados**

La política seguida en los últimos 20 años, presentada ante la opinión pública como una importante conquista social, y que consistió fundamentalmente en elevar los salarios de las categorías inferiores por sobre el promedio, demostró ser un boomerang. El costo que significa contratar mano de obra no calificada aumentó en forma desmedida. En consecuencia, se redujo la oferta de puestos de trabajo que no requieren especialización. Esta situación se refleja en el número de desocupados sin formación que llega al 50 por ciento y aún más. Al mismo tiempo la fuerza laboral no calificada constituye un grupo de particular riesgo en términos de desempleo (Figura 3).

### **c d. Inflexibilidades en la jornada laboral**

## **3. LA RESPONSABILIDAD QUE TIENE LA POLITICA SALARIAL EN EL GRADO DE OCUPACION**

El Kronberger Kreis, un grupo de destacados economistas (formado entre otros, por el profesor Donges, miembro de la Comisión Presidencial de Expertos en Economía (Sachverständigenrat), o por Olaf Sivert, ex presidente de dicha Comisión y actualmente Presidente del Landeszentralbank de Turingia y Sajonia (filial del Banco Bundesbank en Turingia y Sajonia) en su informe más reciente (Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik - Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe, Nro 52, junio de 1995, Frankfurter Institut), ha destacado una vez más que el creciente subempleo y el alto nivel de desocupación, indica el fracaso de una política salarial. En efecto, la política salarial determina en buena medida el grado de puestos rentados que se ofrecen en una economía. El mensaje que se traduce en el informe de la Comisión Presidencial es que el éxito de una política salarial se puede medir en términos de ocupación. Sin un adecuado respaldo en este sentido, la lucha contra el desempleo se limita a atenuar síntomas, sin que se logren mayores éxitos. El mismo diagnóstico, tal como veremos, puede hacerse en relación a la lucha contra la desocupación en Alemania oriental, que inicialmente obedecía a otras causas que el desempleo reinante en la parte occidental del país, pero que ahora se ve cada vez más determinado por los mismos factores, a medida que va quedando atrás la reconversión estructural, producto de la reunificación.

Cualquiera que sea la política salarial, de momento no es posible pensar en volver a la realidad del decenio de 1960, cuando la Comisión Presidencial de Expertos vio realizado el objetivo del pleno empleo (uno de los cuatro objetivos que define su tarea y que fue consagrada en el art. 1 de la llamada ley de estabilidad de 1967) con una tasa de desempleo que oscilaba entre el uno y el dos por ciento.

## **II EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE ALEMANIA OCCIDENTAL EN RELACION CON LA REUNIFICACION**

El proceso de transformación en los países de Europa del Este y en la misma Alemania sobrevino tan repentina y sorpresivamente que -al menos en cuanto a Alemania- se desarrolló sin contar con una teoría de la transformación en que basar las medidas económicas. Desde la caída del Muro de Berlín (09.11.1989) y hasta la plena integración jurídica de Alemania Oriental en la República Federal de Alemania (03.10.1990), transcurrió menos de un año. Por tal razón la problemática de la transformación alemana constituye un caso singular. A ello se agregaron algunos otros factores que dificultaron aún más el proceso de transformación, de por sí complejo, incrementando el desempleo y la subocupación estructural a niveles muy superiores a los de otros países en vías de transformación. Pese a esta realidad, no se produjeron situaciones sociales explosivas, gracias como veremos, exclusivamente a la reunificación, que le valió a Alemania oriental reinsertarse en el seno de sus parientes ricos de occidente. Una vez más se vio confirmada una vieja experiencia: se superan mejor las crisis cuando se cuenta con una parentela rica y generosa. La mayoría de los países que en estos momentos están atravesando un proceso de transformación y de ajuste estructural, no importa si se trata de Europa del Este, Asia, África o América del sur, no cuentan con esta parentela, por lo que el caso alemán no puede tener carácter modelo para otras economías en transformación.

La economía de Alemania oriental tuvo que absorber tres enormes shocks que no suelen presentarse con igual intensidad en otros países en transformación, y cuyos efectos aparecen durante un plazo más prolongado.

### **1. REFORMA MONETARIA Y SHOCK CAMBIARIO**

La Reforma Monetaria implementada a partir de la Unión Monetaria entre las dos Alemanias el primero de julio de 1990, y que era inevitable para eliminar la inflación acumulada en la parte oriental del país -las medidas cambiarias son inevitables en todos los procesos de transformación de las economías comunistas del tipo soviético- dispensó un trato muy benévolo a los activos monetarios de la población y generó a partir de una conversión 1 a 1 de las magnitudes de flujo (fundamentalmente sueldos y salarios) una enorme revaluación real de la economía oriental a partir de la introducción del deutshtmark. Los sueldos y salarios en marcos alemanes orientales que a precios y cotizaciones del mercado internacionales apenas valían un tercio, o quizás un cuarto y aún un quinto o menos en marcos alemanes occidentales, se convirtieron de la noche a la mañana en ingresos tres o cuatro veces superiores.

No resulta factible estimar el verdadero alcance de la revaluación real en vista de que la economía de Alemania oriental era una economía extremadamente cerrada en la que existían diferentes tipos de cambio. Es innegable, no obstante, que la dimensión fue enorme y superó todo aquello que otras economías jamás hayan soportado en un período tan breve.

## **2. REFORMA DEL SECTOR EXTERNO Y SHOCK DE LIBERALIZACION**

Simultáneamente al shock cambiario, se produjo un shock de liberalización consistente en que en función de la Unión Económica y Monetaria concretada el 01.07.1990 las empresas de la ex RDA se vieron expuestas de la noche a la mañana a la libre competencia internacional. Es decir que desaparecieron todas las medidas proteccionistas existentes hasta esa fecha. Todas las empresas del mundo, fueran éstas de Alemania occidental, Europa o del resto del mundo, tuvieron libre acceso al mercado de la zona oriental del país.

## **3. REFORMA EMPRESARIA Y SHOCK SALARIAL**

Sin embargo, el shock cambiario y el de liberalización de la economía, no fueron los únicos desafíos que enfrentó la economía oriental de Alemania, se agregó además un shock salarial. No bastó con que los salarios de Alemania oriental se vieran revaluados considerablemente en función de la reforma monetaria, se agregaron además, nuevos aumentos salariales. Desde un punto de vista económico totalmente absurdo como era el lema «igual salario para todos los alemanes, sean orientales u occidentales», el sindicalismo puso en marcha un proceso de recuperación de salarios cuyo objetivo era lograr la paridad salarial con la parte occidental en el menor tiempo posible, no importando cual fuera la productividad laboral. En un comienzo este proceso se vio favorecido además por el hecho de que en virtud de la confusa situación reinante en relación con sus derechos de propiedad de las empresas, no existía una parte patronal fuerte que hubiera podido resistir la depreciación del capital que conllevaba esta carrera salarial.

Hoy sabemos que el stock de capital de la ex RDA no tenía valor positivo, sino en virtud de todos los shocks mencionados presentaba un valor negativo de más de 250 mil millones de marcos alemanes, (equivalente a todo el producto bruto interno de un año que actualmente se produce en la parte oriental del país).

## **4. PROCESO DE TRANSFORMACION SIN EFECTO INFLACIONARIO (REFORMA ESTRUCTURAL DE PRECIOS)**

Si hay una circunstancia que ha facilitado el proceso de transformación en Alemania oriental y que por lo tanto tuvo un efecto positivo, es que todo el proceso se desarrolló sin mayores brotes inflacionarios. Sólo se produjo una revolución en la estructura de precios. Prácticamente de la noche a la mañana se implantó el nivel y la estructura de precios internacional, básicamente la de Alemania Occidental, con la sola excepción de algunos sectores en los que el ajuste se produjo con mayor lentitud (viviendas).

# **III LA EVOLUCION DEL DESEMPLEO EN EL PROCESO DE TRANSFORMACION**

## **1. OBSERVACION PREVIA: CAPACIDAD DE ABSORBER SHOCKS DE LOS SISTEMAS DE MERCADO**

Conociendo la dimensión que alcanzaron los shocks a los que se vio expuesta la economía germanooriental, no puede sorprender el subempleo y la desocupación generada y que sigue persistiendo hasta la fecha.

La economía de mercado es un sistema económico sumamente flexible con poder de adaptación e innovación, que puede superar shocks de toda índole, cuando se da lugar a las fuerzas del mercado. No obstante, mismo este sistema y aún en condiciones generales favorables, no puede corregir de buenas a primeras los errores que se fueron gestando a lo largo de décadas de economía comunista. Por otra parte, las condiciones generales de la economía oriental eran ventajosas en la medida en que Alemania occidental se hizo cargo en una sola operación de todo el sistema institucional, pero al mismo tiempo los shocks generados constituyen un factor que jugaba fuertemente en contra. No sorprende entonces que el surgimiento de una economía floreciente, tal como la pronosticaron los políticos como consecuencia inmediata de la unificación demorara algo más, y en verdad recién se está gestando. El proceso de crecimiento y maduración económica necesita mucho tiempo.

## **2. LAS CIFRAS REALES**

La Tabla 4 muestra las cifras que alcanzó el subempleo y la desocupación en Alemania a partir de 1990. En el presente contexto nos concentraremos en la evolución sufrida en Alemania Oriental.

Aproximadamente 12 a 18 meses después de producida la integración económica, el subempleo alcanzó su pico máximo; desde hace unos dos años y medio hasta la fecha el desempleo oficialmente registrado y encubierto, que



anualmente calcula la Comisión de Expertos convocada por el Presidente, vuelve a descender gradualmente (en las cifras anuales que da la Tabla la curva descendente no se traduce con tanta claridad).

En el pico máximo del subempleo la cifra de los desocupados oficiales y encubiertos se ubicó en el orden de los tres millones. Esto equivale a aproximadamente una tercera parte de los trabajadores ocupados en la RDA en la media de 1990 (Fig. 5). La población activa total de la ex RDA descendió de una media de 8.9 millones para 1990 a unos 6.2 millones en el promedio de 1994, es decir, en unos 2.7 millones (aproximadamente un 30%).

Cabe destacar que este drástico retroceso en la actividad económica y en la cantidad de ocupados no se tradujo en igual medida en un aumento de los desocupados registrados que pasaron de 0.241 millones en la media anual de 1990 a aproximadamente 1.150 millones en la media de 1994 (1.170 millones de 1992), es decir un aumento de apenas 900.000 personas. En cambio, el desempleo encubierto pasó de aproximadamente 0 en 1990 a más de 1.8 millones en 1992/93, cuando se alcanzó el pico máximo de desocupación. Para 1994 se estima el desempleo encubierto en unas 1.200.000 personas. Podemos constatar entonces que el grado de subempleo alcanzado durante el proceso de transformación en Alemania oriental no se comprende adecuadamente echando una mirada al número de desempleados registrados. Es preciso no perder de vista a la desocupación encubierta. Sólo en parte fue generada y beneficiada por diferentes formas de "disimular" o reducir el subempleo oficial que se reflejan en las estadísticas y que fueron desarrollados en la parte occidental mucho antes de la reunificación. El próximo punto estará destinado a describir cómo se financian las diferentes formas de desocupación y subempleo.

## **IV FINANCIAMIENTO Y COMBATE DEL SUBEMPLEO EN ALEMANIA ORIENTAL**

### **1. EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO**

Pese a que las cifras presentadas por la Comisión de Expertos revelan que la llamada desocupación encubierta en el territorio de la ex RDA siempre fue cuantitativamente más importante que el desempleo que registran las estadísticas, vamos a referirnos en primera instancia al desempleo oficial alrededor del cual gira el sistema de seguridad social alemán. Por otra parte seguirá determinando en los próximos años el nivel de desempleo en la parte oriental del país.

Como consecuencia del proceso de transformación en Alemania oriental, la desocupación aumentó rápidamente y apenas ha ido retrocediendo desde que llegara en 1992 a un pico máximo. En los últimos dos a tres años el nivel de subempleo en Alemania oriental se redujo exclusivamente en razón de una menor desocupación encubierta que probablemente este año o el que viene, será por primera vez inferior al desempleo abierto.

Ahora bien, ¿cómo se financia el desempleo abierto? En primer lugar cabe destacar que no todos los desempleados registrados como tales tienen derecho a cobrar seguro por desempleo. En efecto, para ser acreedor a este beneficio deben cumplirse ciertos requisitos, como por ejemplo, un tiempo mínimo de ocupación con aportes al sistema. Básicamente el seguro contra desempleo se divide en dos tipos de subsidios. El primero de ellos es el subsidio por desempleo que se financia a partir de los aportes obligatorios que deben realizar todos los ocupados en relación de dependencia (excepción hecha de quienes trabajan por una remuneración máxima de hasta DM 580, por mes que están exceptuados de realizar los aportes al seguro contra desempleo).

Como consecuencia de la reunificación alemana la alícuota del seguro contra desempleo aumentó hasta alcanzar en estos momentos el 6,5% de la suma bruta de sueldos y salarios por cada trabajador en relación de dependencia (hasta una cifra máxima que se ajusta anualmente en función de la evolución general de los ingresos). El cincuenta por ciento es aportado por los trabajadores y el otro cincuenta por ciento por los empleadores. Los subsidios que recibe el desempleado se calculan en función de su último salario neto y se ubican aproximadamente entre el 60 y 70 por ciento del salario neto, según las condiciones de cada caso en concreto. En principio, y según los aportes realizados y la edad del desocupado, se otorgan desde 156 días hasta un máximo de 832 días y obviamente también en forma reiterada, si el desempleo se da en más de una oportunidad a lo largo de una vida laboral. Dado que los aportes se calculan en base al salario bruto, en tanto que los subsidios se otorgan en virtud del salario neto, la alícuota del 6.4 por ciento, permite financiar una tasa considerablemente mayor de desocupados registrados en función del sistema de reparto.

Dado que el actual porcentaje está calculado de tal modo que los ingresos en Alemania occidental superan ampliamente los subsidios otorgados a los desocupados en la misma región, se producen importantísimas transferencias de recursos de Alemania occidental a Alemania oriental.

Aquellos desocupados que no tienen derecho a recibir subsidio por desempleo, reciben en su caso ayuda por desempleo que es un subsidio financiado a partir del presupuesto nacional con fondos públicos generales y que por lo tanto también implica una enorme transferencia de recursos de la parte occidental a la parte oriental del país.

(Estas y otras transferencias son las que hacen posible desde hace años que los germanoorientales puedan gastar considerablemente más que lo que producen por sus propios medios productivos y que Alemania oriental exhiba un déficit de cuentas corrientes que el año pasado se ubicó entre el 60 y el 70 por ciento de su producto bruto interno).

## **2. LA DESOCUPACION ENCUBIERTA**

Las figuras adjuntas informan acerca de los aspectos institucionales esenciales en el financiamiento del desempleo encubierto de modo que en las siguientes consideraciones me limitaré a hacer mención a las diferentes formas y la importancia cuantitativa del desempleo encubierto. A lo largo del tiempo hubo sucesivas modificaciones en cuanto a condiciones, requisitos y plazos, así como montos a cobrar (primero fueron aumentados pero luego nuevamente limitados por razones de costos). Sin embargo, el sistema no sufrió variantes en los que se refiere a sus principios básicos (FIGURA 6 y FIGURA 7).

### **a. Beneficiarios del sistema de jubilación anticipada y subsidios de transición a la edad jubilatoria**

Desde un punto de vista cuantitativo, cabe mencionar en primer lugar entre los desocupados no registrados, a los beneficiarios del sistema de jubilación anticipada y de subsidios de transición a la jubilación. Su cifra alcanzó en 1994 a unos 640.000 en tanto que 1992/93, durante el pico máximo de la desocupación se situó en más de 800.000. Los beneficiarios de estos regímenes son fundamentalmente personas mayores cuyos puestos de trabajo estaban amenazados y que de esta manera se retiran del proceso laboral en forma más o menos voluntaria para pasar a constituirse en jubilados con ingresos relativamente asegurados, pese a no haber alcanzado la edad jubilatoria. Con el ingreso a la misma y la percepción de la jubilación ordinaria, desaparecen del desempleo encubierto, ya que pasan a formar parte de los jubilados que no se consideran desempleados encubiertos.

### **b. Beneficiarios de los programas de empleo**

En segundo lugar cabe mencionar entre los desocupados encubiertos a los beneficiarios de los programas de empleo (ABM). En 1994 estos programas contabilizaban unos 280.000 beneficiarios, en el pico máximo del desempleo de 1992, su cifra ascendía a casi 400.000 en Alemania oriental.

Tal como lo indica su nombre estos programas procuran crear actividades siendo cubiertos los costos de los mismos, a través de subsidios de fondos públicos que son girados a los respectivos empleadores (públicos y privados). (Está previsto continuar con estos programas hasta fines de 1995, en tanto que los subsidios globales a empleadores que ocupan a personal en el marco del programa «Promoción de Mano de obra productiva Este» serán otorgados hasta fines de 1997).

### **c. Asistentes a cursos de capacitación y reconversión de mano de obra.**

El siguiente grupo cuantitativamente relevante, son los asistentes a los cursos de capacitación y reconversión de mano de obra. Durante la duración de la capacitación o reconversión estas personas salen transitoriamente del mercado laboral, por lo tanto no se registran oficialmente como tales. Durante el tiempo que dura la capacitación reciben subsidios y reembolso de gastos incurridos durante los cursos. Su objetivo es ampliar, complementar o modificar los conocimientos laborales facilitando a quienes asisten a los mismos su futura inserción en el mercado laboral. La reconversión y capacitación fue de singular importancia, en particular para el trabajador germanooriental, ya que su formación profesional en muchos casos se volvió obsoleta en razón del profundo cambio estructural que transitó la economía en la parte oriental del país y en muchos casos no respondía a las exigencias del mercado. El número de los beneficiarios de estas medidas, traducidas en fuerza laboral plena, llegó en Alemania oriental en 1994, a unos 240.000 trabajadores; En el momento más álgido de la desocupación fueron algo más de 400.000 personas.

### **d. Jornadas de trabajo reducidas**

En estos momentos los trabajos a jornadas reducidas o suspensiones, apenas si inciden en el desempleo total, inmediatamente después de iniciado el proceso de transformación, en los años 1990 y 1991, el desempleo abierto se contrarrestó en parte con jornadas laborales reducidas (en algunos casos hasta un 100% de trabajo cesante). Los trabajadores afectados reciben a modo de compensación un subsidio por jornada reducida. El número de los trabajadores afectados por estas medidas en Alemania oriental pasó de un pico máximo de mas de 1.700.000 a fines de 1990 a comienzo de 1991, en la actualidad a menos de 100.000 (1994); en unidades equivalentes a desocupados plenos pasó de 900.000 (1991) a menos de 50.000 (1994). El drástico retroceso de la jornada reducida de trabajo es una prueba cabal de los avances alcanzados en el proceso de ajuste estructural en Alemania oriental y que los puestos de trabajo existentes ahora son más seguros y duraderos, pese a ser cuantitativamente muchos menos.

### **e. Beneficios en función del artículo 105 AFG**

A diferencia de lo que ocurre en Alemania occidental, los beneficiarios de este régimen no son cuantitativamente importantes en el total de los desocupados en Alemania oriental. En 1994 apenas fueron 30.000 personas. No obstante su cifra va en constante aumento desde 1990 (según el art. 105 de la Ley de fomento al trabajo /AFG las personas que cumplen ciertas condiciones reciben subsidios, pero no se los registra oficialmente como desocupados).

### 3. CREACION DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO

Cualquier análisis del subempleo y de la desocupación en Alemania oriental y de las medidas tendientes a combatirla, sería incompleto y hasta defectuoso si no se dijeran aunque más no sea algunas breves palabras acerca de la creación de nuevas fuentes de trabajo, un factor de decisiva importancia. Tal como ilustra la Figura 5 el número de ocupados ascendía en Alemania oriental a más de 6.1 millones de personas (en 1994 esta cifra aumentó por primera vez ligeramente desde 1990).

Desconozco la existencia de alguna estimación aceptablemente seria acerca de cuantos de estos ocupados se desempeñan en puestos de trabajo que en 1990 ni siquiera existían, es decir que constituyen nuevas fuentes de trabajo. Sin duda se trata de una cifra millonaria. Un indicio claro de esta realidad es la mayor cantidad de profesionales y autónomos que deben haber ya superado la barrera de los 500.000 y que antes prácticamente no existían.

Estos profesionales o autónomos son a su vez empleadores de varios ocupados en relación de dependencia. Además han surgido innumerables nuevos puestos de trabajo en el sector bancario, de servicios y en la construcción, que han servido de receptores para ocupados cuyos antiguos puestos de trabajo desaparecieron. Por otra parte, se fomentó la constitución de nuevas empresas y la realización de inversiones, generándose así numerosos nuevos puestos de trabajo. Esto se hizo a través de todo un cúmulo de alicientes fiscales, crediticios y subsidios, a los que no puedo hacer referencia en particular (las Figuras 8 y 9 ilustran detalles de estas medidas).

Pese a todos estos alicientes, y a la creación de nuevos puestos de trabajo, que además son de permanencia en el tiempo, no se puede desconocer el hecho de que la destrucción de puestos de trabajo -sobre todo en el sector industrial- en virtud de los shocks descritos inicialmente, se produjo con mucha mayor rapidez que la creación de otros nuevos.

Pese a todos los «éxitos alcanzados en materia de ocupación», la problemática del desempleo seguirá siendo un tema prioritario para la economía oriental. La persistente constancia del número de desempleados registrados, así lo denota claramente. Tampoco se espera una mejora en razón de que las medidas especiales destinadas a financiar el desempleo encubierto terminan en los próximos años. Para poder alcanzar un nivel de desempleo semejante al de Alemania occidental (desempleados registrados y no registrados), un nivel que en sí mismo es muy alto, el número de desempleados registrados en Alemania oriental debería descender en unas 500.000 a 600.000 personas respecto del nivel de 1994, en tanto que el número de desocupados encubiertos debería hacerlo en un millón. No cabe esperar que se logre este resultado durante el presente decenio. A mi juicio Alemania oriental seguirá siendo por el momento una región con un índice de desocupación superior al promedio de la parte occidental del país. (Luego de una fase de ajuste de varios años, cabe esperar que la diferencia deje de ser sustancial respecto de aquellas cifras que se evidencian en Alemania en el promedio de las regiones que presentan condiciones laborales desfavorables).

### V CONCLUSION

La lucha contra el desempleo en Alemania Oriental no puede servir de modelo para otros países que atraviesan un proceso de transformación con problemas estructurales en el mercado laboral.

La fundamentación y explicación de la presente conclusión es de rápida respuesta. En primer lugar difícilmente exista otra economía en etapa de transición que se vea afectada por shocks acumulativos de tal magnitud como la economía germanooriental. Como consecuencia de ello, el desempleo y el subempleo (y su incremento respecto de la situación previa al proceso de transformación) en la mayoría de los casos, no alcanzará las dimensiones verificadas en Alemania oriental. (Cabe recordar que en el pico máximo de la crisis de ajuste, un tercio de la población potencialmente activa de Alemania oriental estaba afectada por el desempleo y el subempleo).

En segundo lugar para la mayoría de los países en transformación es probable que no sea factible el financiamiento de la desocupación y el desempleo según los patrones alemanes por falta de recursos públicos, al menos sin graves procesos inflacionarios. Por lo tanto en estos países se trata fundamentalmente de mantener la desocupación y el subempleo en niveles bajos (puede ser de gran ayuda una política salarial medida en conjunción con una política económica destinada a la estabilidad). Entre las medidas y métodos adoptados en Alemania para luchar contra el

desempleo, sólo pueden ser de utilidad las medidas con carácter de inversión (por ejemplo medidas de capacitación y reconversión), pero no aquellas otras de carácter consumista (por ejemplo sistemas de jubilación anticipada, retiros con beneficio de jubilación, etc.) ya que este tipo de medida sólo implican mayores cargas para el presupuesto nacional sin que ello redunde en mayores oportunidades de crecimiento económico en el más largo plazo. No obstante, en la mayoría de los casos se requerirán medidas mínimas de contención social para poder llevar adelante el proceso de transformación y concretarlo a un ritmo adecuado.

FIGURA 2

TASA REGIONAL DE DESEMPLEADOS EN ALEMANIA OCCIDENTAL (1)

	Unidad	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1991	1992
	(2)										(3)	(3)
Schleswig-Holstein	I	10,3	10,9	11,6	11,7	11,8	11,1	10,4	9,4	7,8	7,9	7,4
Hamburgo	II	8,0	8,3	9,1	8,4	8,0	8,0	6,4	6,0	5,0	5,1	5,0
	III	14,5	14,9	16,4	16,5	16,1	15,0	11,7	10,6	9,0	8,9	8,6
Baja Sajonia-	I	11,4	12,1	12,5	11,9	110,8	11,5	10,4	9,7	8,3	8,3	8,3
Bremen	II	9,4	10,4	11,1	9,6	8,5	9,2	7,6	6,8	5,9	5,8	5,9
	III	20,9	23,1	23,0	21,6	21,3	19,6	14,0	13,3	11,9	11,8	11,7
Renania del Norte	I	10,6	10,7	11,0	10,9	11,0,	11,0	11,0	9,0	7,9	7,9	8,0
Westfalia.	II	6,9	7,2	7,7	8,0	8,5	8,8	6,7	6,0	5,0	5,0	5,0
	III	15,0	16,3	16,7	16,7	17,1	17,4	14,4	13,6	11,7	11,7	11,6
Hessen	I	7,6	7,4	7,2	6,8	8,7	6,4	6,1	5,7	5,1	5,1	5,5
	II	6,3	6,2	6,1	6,0	5,9	6,1	4,8	4,2	3,7	3,7	4,1
	III	12,2	12,3	12,4	11,5	10,9	10,8	9,2	9,5	8,0	8,1	8,2
Renania Palatinado	I	9,2	9,3	9,7	9,4	9,2	8,5	7,8	7,0	6,1	6,1	6,4
Sarre	II	8,3	8,2	8,2	8,3	7,7	7,5	5,4	5,0	4,3	4,3	4,3
	III	14,6	15,9	16,2	16,2	16,1	15,5	12,2	10,6	9,6	9,6	10,0
Baden-Württemberg	I	5,9	5,6	5,4	5,1	5,1	5,0	4,5	4,1	3,7	3,7	4,3
	II	4,6	4,0	3,5	3,4	3,6	3,8	3,3	2,9	2,7	2,7	3,3
	III	7,9	7,7	7,9	8,1	7,9	8,2	7,7	7,3	6,4	6,5	6,3
Norte de Baviera	I	9,4	8,9	8,7	7,8	7,3	7,0	6,3	5,8	5,0	5,0	5,4
	II	8,7	7,8	7,4	6,4	6,0	3,9	4,3	3,8	3,3	3,3	3,6
	III	15,5	15,1	13,0	13,6	13,2	12,7	8,7	8,3	7,3	7,3	7,9
Sur de Baviera	I	7,1	6,9	6,9	6,4	6,1	5,8	5,3	4,5	3,9,	3,9	4,3
	II	6,1	6,2	6,2	6,0	5,3	5,0	3,4	2,8	2,5	2,5	2,8
	III	15,7	14,3	14,8	13,6	13,1	12,5	8,4	8,1	8,7	6,6	7,5
Boletín Occidental	I	10,4	10,2	10,0	10,5	10,8	9,8	9,4	9,4	9,4	9,4	11,1



Antiguo Territorio de Alemania Occidental (2)	I	9,1	9,1	9,3	9,0	8,9	8,7	7,9	7,2	6,3	6,3	6,6
Desviación media relativa(2)		0,23	0,25	0,28	0,29	0,30	0,30	0,30	0,31	0,31	0,31	0,28

1) Tasa de desempleados- Hasta 1988 calculados por distritos de la Oficina Federal de Trabajo en virtud de porcentajes de trabajadores estimados por habitantes para el antiguo territorio occidental y los distritos de las oficinas de trabajo regionales con personas potencialmente activas asalariadas (sin soldados) según resultados de micro censos. A partir de 1989 incluye personas potencialmente activas civiles asalariadas (seguro obligatorio) y personas no comprendidas en el sistema de seguro obligatorio. Funcionarios. Desocupados.

- 2) I. Tasa de desempleo promedio.
- II. La menor tasa de desempleo de un distrito de la Oficina Federal del Trabajo en la región correspondiente.
- III. La mayor tasa de desempleo de un distrito de la Oficina Federal del Trabajo en la región correspondiente

- 3) Enero hasta octubre incluido.
- 4) Datos correspondientes a la República Federal de Alemania según territorio hasta 3 de octubre de 1990. Incluye Berlín Occidental.
- 5) Media aritmética de la desviación de las tasas de desocupados en todos los distritos de las oficinas de trabajo del promedio general de todos los distritos, en relación con el promedio total de todos los distritos en el período correspondiente.

Fuente para cifras base: BA

Fuente: SVR, Informe Anual 1992/93, tabla 34, pág. 117

FIGURA 3

TRABAJADORES NO CALIFICADOS: GRUPO DE RIESGO

Porcentaje de desocupados por diferentes niveles de formación medidos en términos de empleados del mismo nivel de formación

	1975	1980	1985	1990	1994
Sin formación	7,4	7,0	17,2	14,6	19,9
Formación teórico-práctica	3,2	2,4	6,7	4,9	6,8
escuela de enseñanza	2,1	1,8	3,6	2,9	3,6
técnica media escuela técnica superior	3,2	2,0	4,5	3,4	4,6
universidad	1,4	2,2	5,4	4,5	5,0
Total	4,6	3,6	9,1	6,8	9,1

30 de septiembre de cada año; valores para 1994 en parte estimados.

Fuente: Instituto für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB) © 32/1995 Deutscher Instituts-Verlag.

FIGURA 4

DESEMPLEO REGISTRADO Y ENCUBIERTO EN ALEMANIA

Falta tabla

FIGURA 5

EVOLUCIÓN EN EL MERCADO LABORAL ALEMÁN. PROMEDIOS ANUALES EN MILES

	Alemania				Alemania Occidental				Ex RDA 1)			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Población potencialmente activa (nacionales) de los cuales:												
Desocupados registrados 3)	2124	2602	2978	3436	1883	1689	1808	2276	241	913	1170	1160
Saldo trabajadores transfronterizos 4)	-88	-56	-19	4	-8	234	346	364	-80	-290	-365	-360
Población activa (a nivel Nacional) de los cuales:												
Autónomos 5)	3341	3406	3466	3505	3024	3044	3055	3060	317	362	411	445
Asalariados	34014	33040	32365	31610	25463	26183	26432	25910	8551	6857	5933	5700
Tasa de desempleados en función de:												
- toda la población activa 4)	5,4	6,7	7,7	8,9	6,2	5,5	5,8	7,4	2,6	10,8	14,8	15,1
- asalariados 7)	5,9	7,3	8,4	9,8	6,9	6,1	6,5	8,2	2,7	11,3	15,7	16,1
Desempleados encubiertos 8)	-	2361	2418	2313	-	551	586	746	-	1810	1831	1553

1) Incluido Berlín Oriental

2) Estimado

3) Fuente (Oficina Federal de Trabajo)

4) Signo negativo significa una mayor cantidad de trabajadores transfronterizos alemanes. Para el antiguo territorio occidental: saldo de los trabajadores transfronterizos con los nuevos Estados Federados incluido Berlín del Este y el exterior. Par los nuevos Estados Federados y Berlín del Este: saldo de trabajadores transfronterizos con el nuevo territorio de Alemania Occidental y el exterior.

5) Incluye familiares que colaboran

6)Desocupados en porcentos de toda la población potencialmente activa (Nacionales: trabajadores ocupados autónomos y familiares que colaboran desocupados).

7)Desocupados en porcentos de la población potencialmente activa asalariada (Nacionales: trabajadores ocupados y desocupados).

8) Desocupados en porcentos de la población potencialmente activa asalariada (Cálculos) beneficiarios de programas de empleo, beneficiarios del artículo 105 AFG, asistentes a cursos de alemán, asistentes a cursos de capacitación y reconversión (cifras estimadas) y beneficiarios de la jubilación anticipada (beneficiarios de los diferentes regímenes promocionales). Diferencias en las sumatorias por redondeo. Fuente de las cifras básicas. BA

Fuente : SVR Informe anual 1993/94, tabla 26, pág, 104 e Informe anual 1992/93, tabla 28, pág. 101.

FIGURA 8

PROGRAMAS DE CREDITOS EN CONDICIONES VENTAJOSAS PARA LOS NUEVOS ESTADOS

## FEDERADOS Y BERLIN (ESTE)

	Desarrollo desde inicio del programa				
Programa	Hasta	Solicitudes	Créditos concedidos	Desembolsos	Inversiones subsidiadas 1)
	...1991	en miles de millones de Marcos			
Programas para:					
- modernización, tratamiento de efluentes, purificación del aire, participación, responsabilidad (Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW)	28,10	10,11	5,25	3,16	10,1
- Constitución de nuevas empresas (Deutsche Ausgleichsbank (DA))					
Total.....	30,9	8,07	6,06	3,99	11,7
de ellos: oficios.....	2,75	1,96			3,9
Turismo (Berliner Industriebank AG (BIB) ...	1,11	1,53	1,19	0,59	
Programa de créditos para inversión del KfW.....	28,10	7,72	5,88	3,34	14,5
Programas para Pymes y Medio ambiente KfW.....	28,10		1,71	1,07	4,0
Programa de asistencia recursos propios (DA) en total.....	30,9	3,93	2,71	1,82	9,2
de ello, oficios.....		1,15	0,74		2,7
Programa de modernización habitacional del KfW.....	28,10	8,01	6,30	3,57	6,6
Programas de créditos comunales para - efluentes, protección contra ruidos, purificación del aire, agua potable (KfW) .....	28,10	5,26	3,91	2,20	5,9
-acceso a superficies industriales, ahorro de energía gestión de residuos (DA).....	24,10	4,36	3,55	2,18	5,7
Infraestructura de transporte, saneamiento urbano, hospitales, geriátricos y hogares para lisiados (BIB) .....	24,10	4,00	2,86	1,77	

1) Sumas correspondientes a los créditos concedidos. Una sumatoria de los montos correspondientes a los programas enunciados podría generar una duplicación, ya que los programas pueden tener carácter acumulativo. Fuente: SVR, Informe Anual 1991/92, tabla 15, Pág. 75

(\*) Conferencia dictada el 19 de Setiembre de 1995 en el INAP, agradecemos a la Fundación Konrad Adenauer, organizadora del evento por autorizar su publicación.