

RESUMEN

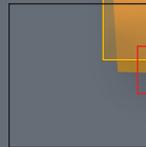


Organización
Internacional
del Trabajo



INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
LABOUR STUDIES

ESTUDIOS SOBRE EL
CRECIMIENTO CON EQUIDAD



**UN ENFOQUE CENTRADO
EN EL EMPLEO**

Resumen ejecutivo y recomendaciones en materia de política

Alemania experimentó una de las caídas de producción más espectaculares como resultado de la crisis de 2008...

La crisis tuvo un impacto significativo en el crecimiento en Alemania tanto en cuanto a la magnitud como a crecimiento. En 2009 el PIB cayó un 4,7 por ciento, frente al mero 3 por ciento registrado en las economías desarrolladas. La recesión, que se inició el último trimestre de 2008, persistió durante cinco trimestres consecutivos. No obstante, en 2010 el crecimiento volvió a ser positivo, en un principio situándose en valores moderados, de un 2,1 por ciento el primer trimestre, y en el segundo trimestre más destacadamente, con un aumento del PIB del 3,9 por ciento, prácticamente el doble de la media del 2,2 por ciento registrada en los 27 Estados Miembros de la Unión Europea.

En el origen de las fuertes disminuciones de la producción se encuentra la exposición de Alemania tanto al sistema financiero estadounidense, donde vio la luz la crisis financiera, como a la consiguiente caída de la demanda global. Como una serie de instituciones financieras habían hecho considerables inversiones en obligaciones de deuda colateralizada y valores con garantía de activos relacionados, el sistema financiero alemán se vio afectado directamente por la crisis de las hipotecas de alto riesgo y la quiebra de Lehman Brothers. Las pérdidas sufridas por el sistema financiero alemán se extendieron rápidamente a la economía real. Además, a medida que la crisis financiera adquiría dimensiones de crisis económica, la demanda externa caía en picado. El comercio mundial cayó un 12 por ciento en 2009, y con más del 40 por ciento del PIB en Alemania dependiente de las exportaciones, el sector manufacturero orientado a la exportación fue el que se vio más afectado; la producción en la industria manufacturera cayó más de un 25 por ciento entre el tercer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009.

Con la reactivación de la actividad comercial experimentada en el segundo semestre de 2009, los exportadores alemanes se vieron muy beneficiados por la recuperación de los mercados emergentes, particularmente de Asia, así como por el aumento de su demanda.

...y aun así, el empleo sólo disminuyó ligeramente.

A pesar de los fuertes recortes de la producción, los niveles de empleo se mantuvieron relativamente estables, disminuyendo únicamente un 0,2 por ciento en 2009. En las economías adelantadas, que sufrieron una caída del PIB mucho menor, el empleo cayó un 1 por ciento, cinco veces más que en Alemania. La tasa de desempleo, que alcanzó un valor máximo del 8,1 por ciento en febrero de 2009, disminuyó a un 6,6 por ciento a finales de 2010, una de las tasas más bajas de la Unión Europea.

Incluso los jóvenes, que a menudo son más vulnerables a las contracciones de la actividad económica, salieron razonablemente bien parados. A pesar del aumento a cerca del 11 por ciento registrado en el segundo trimestre de 2009, el incremento de su tasa de desempleo fue pasajero,

habiendo disminuido desde entonces más de 2 puntos porcentuales. En septiembre de 2010, Alemania tenía una tasa de desempleo de los jóvenes de un 8,5 por ciento, la más baja de Europa.

El extraordinario comportamiento del empleo resulta, en primer lugar, de los ajustes llevados a cabo en forma de disminución de las horas de trabajo y no de despidos...

Uno de los principales mecanismos de ajuste utilizados por las empresas para hacer frente a la recesión fue la reducción de las horas de trabajo. Entre 2007 y 2009 el promedio de horas de trabajo por trabajador asalariado disminuyó un 3,3 por ciento (8 por ciento en la manufactura). Un factor clave del mayor recurso a la reducción de las horas de trabajo es que antes de iniciarse la crisis muchos trabajadores habían acumulado un número considerable de horas extraordinarias. Asimismo, cabe destacar que los costos relativamente elevados que conllevan los despidos de trabajadores fijos hacen que las reducciones de las horas de trabajo resulten más baratas que los despidos. Además, dada la incertidumbre respecto de la duración de la crisis, las empresas no querían perder a trabajadores calificados, que antes de la crisis eran difíciles de encontrar.

...en segundo lugar, del apoyo bien concebido del gobierno a la reducción de la jornada laboral...

El programa de Alemania de reducción de la jornada laboral (Kurzarbeit) fue el medio que más utilizaron las empresas para estabilizar el empleo a través de la disminución de las horas de trabajo; del total de horas reducidas, un tercio se canalizaron a través del programa. El programa fue promovido activamente por el Gobierno a través de una serie de actividades de relaciones públicas, que se revelaron decisivas para fomentar el conocimiento del mismo y facilitar su aplicación. En el marco del programa, la Agencia Federal de Empleo atiende una parte (de hasta el 67 por ciento) de las pérdidas salariales que conlleva la reducción de las horas de trabajo y compensa entre el 50 y el 100 por cien de las aportaciones a la seguridad social de los empleadores. En los años anteriores a la crisis, el programa tuvo un promedio de beneficiarios inferior a 100.000, pero a medida que la crisis iba empeorando, el Gobierno aumentó los esfuerzos encaminados a promoverlo e introdujo una serie de enmiendas, en particular i) aplicó criterios menos estrictos para acceder al mismo, ii) amplió su duración (hasta 24 meses); y iii) añadió disposiciones en materia de formación. El programa ha cosechado una serie de logros:

- *Estabilidad del empleo:* Durante la crisis, la productividad laboral por trabajador y por hora disminuyó significativamente, en particular en el sector manufacturero, lo que es un indicador del mantenimiento preventivo del personal. De hecho, en 2009 una media de 1 millón de trabajadores - máximo de 1,4 millones registrado en abril de 2009 - participaron en el programa. Un amplio espectro de empresas recurrieron a la disminución de las horas de trabajo, incluidas muchas PYME, siendo las más afectadas por la crisis las que recurrieron al programa en mayor número (por ejemplo, la industria manufacturera de las regiones occidentales).
- *Apoyo a los ingresos:* Aunque el nivel salarial por empleado disminuyó con la reducción de las horas de trabajo, en términos generales los niveles de ingresos globales fueron

más elevados que si se hubiesen ajustado los niveles de empleo en lugar de las horas de trabajo. Esta situación aportó un impulso importante a la demanda agregada nacional y aumentó la confianza.

- *Pérdidas irrecuperables limitadas*: Un análisis de las empresas que han recurrido a acuerdos en materia de reducción de la jornada laboral revela que sólo un tercio de las que esperaban aumentos de la demanda aplicaron el programa de reducción de las horas de trabajo, lo que significa que los efectos de inercia fueron limitados (a saber, las empresas que no necesitaban el programa lo utilizaron menos). Además, hasta dos tercios de las empresas que recurrieron al programa esperaban niveles de empleo estables o crecientes para el siguiente año, lo que sugiere que el programa puede haber influido de algún modo en la estabilización del empleo.
- *Soluciones tripartitas*: Una característica distintiva del programa es que tanto los costos como los beneficios se comparten entre trabajadores, empleadores y gobierno: i) aunque las empresas siguen siendo responsables de los gastos relacionados con los salarios, evitan los costos innecesarios que conlleva la rotación de personal y pueden aprovechar la mano de obra y calificaciones existentes cuando se reactiva la demanda; ii) el Gobierno asume los costos directos asociados a la compensación proporcionada a los trabajadores y los empleadores, pero se evitan los costos sociales y económicos que comporta un desempleo elevado, al tiempo que se trasmite un sentimiento de confianza en la economía, y iii) los trabajadores pueden conservar sus empleos aunque, debido a la reducción del número de horas de trabajo, ven sus ingresos reducidos.

...en tercer lugar, de un apoyo reforzado al más vulnerable...

El Gobierno reforzó los programas sociales y del mercado de trabajo existentes con objeto de mitigar el impacto de la crisis en los más vulnerables. Ello también contribuyó a fortalecer su efecto automático de estabilización:

- *Mejora de las prestaciones por desempleo*: La prestación mensual de Prestaciones de Desempleo Parte II (UB II) se aumentó de 351 a 359 euros mensuales, beneficiando a un promedio de 4,9 millones de personas durante 2009.
- *Reducción de las contribuciones a la seguridad social*: Como parte del segundo paquete de medidas de estímulo, las contribuciones a la seguridad social para Prestaciones de Desempleo Parte I (UBI) se redujeron temporalmente del 3,3 por ciento de 2008 al 2,8 por ciento en 2009 y 2010, aumentándose de nuevo en enero de 2011 a un 3 por ciento).
- *Fortalecimiento del servicio público de empleo*: En un intento de mejorar la relación entre las personas desempleadas y los trabajadores sociales, con los dos primeros paquetes de medidas de estímulo se anunciaron medidas para contratar durante períodos de tiempo limitado a 1.000 y 4.000 trabajadores adicionales. En 2009 el servicio público de empleo también asignó 1200 millones de euros a actividades de formación, de los cuales 200 millones se destinaron a trabajadores temporales

reempleados (en la misma empresa) y otros 770 millones a la ampliación de un programa de reeducación para trabajadores de edad y trabajadores poco calificados. Además, el Gobierno Federal ha garantizado que los servicios públicos de empleo puedan contraer déficit en tiempo de crisis a través de provisiones para préstamos y subsidios. Esto significa que los servicios públicos de empleo pueden actuar como estabilizadores automáticos, por lo que durante las recesiones no se producirían alteraciones en las prestaciones y programas o aumentos en las tasas de contribución.

- *Garantía de las pensiones:* En junio de 2009 el Gobierno garantizó que las prestaciones en materia de pensiones no se reducirían. Dado que las pensiones se ajustan a la evolución de los salarios, éstas hubieran disminuido (debido a la reducción salarial resultado de la disminución de las horas de trabajo). Sin dicha medida se calcula que en 2009 las pensiones habrían disminuido alrededor de un 2 por ciento en los estados de Alemania occidental y un 0,54 por ciento en los estados de Alemania oriental. Más de 20 millones de pensionistas se han beneficiado de esta garantía.
- *Otras prestaciones sociales:* Aunque ya se dio a conocer en enero de 2009, la prestación de asistencia social (Heizkostenzuschuss) prevista para cubrir los gastos de calefacción aumentó de 91 a 142 euros por mes, medida que en 2008 benefició a unos 800.000 hogares. Además, la prestación por niño (Kindergeld) también aumentó, beneficiando a unos 15 millones de personas en 2009.

...en cuarto lugar, de medidas más amplias de apoyo macroeconómicas...

El Gobierno también introdujo una serie de iniciativas nuevas para estimular la actividad en algunas áreas sectoriales específicas, incluido el apoyo crediticio directo a las empresas:

- *Crédito a empresas sostenibles:* En marzo de 2009, el Gobierno estableció un fondo de 115.000 millones (Wirtschaftsfonds Deutschland) en avales para solicitudes de crédito y otras ayudas a empresas, de los cuales 15.000 millones se reservaron a las PYME. En 2009 también se emitieron garantías de exportación por valor de 22.400 millones de euros, lo que supuso un incremento del 8,2 por ciento respecto de 2008, y el mayor aumento registrado en seis decenios.
- *Iniciativas verdes:* El Gobierno introdujo un programa de “efectivo para coches” que puso a disposición 2.500 euros en primas para personas que poseían un automóvil de más de nueve años y deseaban comprar uno nuevo que cumpliera con la normativa europea sobre emisiones Euro4 para turismos. El presupuesto total previsto inicialmente para dicha medida era de 1.500 millones de euros, pero tras la popularidad y el gran interés que despertó, se le asignaron 3.500 millones adicionales. También se destinaron fondos adicionales y garantías crediticias a empresas dedicadas al desarrollo de automóviles eléctricos e híbridos y a tecnologías de células de combustible.
- *Otras medidas:* El sector de la automoción también se benefició de la exención de un año del impuesto sobre el automóvil para los coches nuevos adquiridos entre noviembre de 2008 y junio de 2009. Además, hasta diciembre de 2010 se destinaron 10.000

millones de euros a proyectos de inversión en infraestructuras. El objetivo de la iniciativa era promover inversiones en universidades, escuelas, guarderías y hospitales, así como en tecnologías de la información. Además, el Gobierno Federal asignó 2.000 millones de euros a infraestructuras en transportes.

...y por último, del diálogo social, que desempeñó un papel decisivo.

El éxito de las medidas mencionadas está basado en el diálogo social efectivo. A menudo, las medidas orientadas al empleo son producto de acuerdos negociados entre el trabajador y el empleador o de pactos a nivel de empresa. El Gobierno también entabló discusiones con los empleadores y los representantes de los trabajadores de empresas del DAX 30 en relación con medidas fiscales.

La importancia del diálogo social a nivel macroeconómico se destaca en el modelo Global Economic Linkages (GEL) desarrollado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales. El modelo demuestra que una negociación colectiva efectiva puede amortiguar la caída tanto de la producción como del empleo. En particular, los multiplicadores de la producción y del empleo de las medidas fiscales son mayores cuando las empresas y los trabajadores negocian los salarios y las horas que cuando no hay negociación.

Si miramos hacia adelante, el desafío que debe atenderse de inmediato es garantizar que, en primer lugar, las personas que buscan un empleo obtengan prestaciones y servicios bien concebidos para la búsqueda de un empleo...

Mientras la economía entra en fase de recuperación, el Gobierno ha adoptado una estrategia de consolidación fiscal. De los 11.200 millones que se ahorrarán en 2011, se prevé que más de un tercio proceda de los cambios aplicados a políticas y programas ejecutados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El objetivo es lograr un presupuesto equilibrado para 2016.

Si no se planifica adecuadamente, este ajuste puede afectar al ritmo de recuperación del empleo. En la actualidad hay cerca de tres millones de trabajadores desempleados que reciben algún tipo de prestación de desempleo y ayuda en la búsqueda de un empleo. Es preciso seguir con algunas políticas y programas para mantener a los trabajadores en contacto con el mercado de trabajo y evitar un retroceso en el nivel de calificaciones.

- *Prosecución de los esfuerzos para mejorar la relación cliente / desempleo en los servicios públicos de empleo:* Los esfuerzos para contratar a más personal con objeto de mejorar la efectividad en la prestación de servicios a las personas desempleadas es un paso que ha sido bien acogido, al igual que la ley para reducir la relación a 1:75 (para personas menores de 25 años) y a 1:150 (para personas de más de 25 años) para beneficiarios del UBII. Será importante garantizar que las medidas de ajuste fiscal no comprometan estos objetivos tan importantes.
- *Intensificación de las iniciativas de formación:* A pesar de las mejoras obtenidas en los últimos años, 1,4 millones de personas, a saber, el 48 por ciento de las personas desempleadas en Alemania, llevan más de un año sin trabajo, una de las cifras más elevadas

de las economías desarrolladas. Más de 900.000 personas han estado desempleadas durante más de 24 meses. Las necesidades en materia de calificaciones han cambiado en los dos últimos años, al tiempo que el desempleo ha provocado la merma de series de calificaciones. Cerca de un tercio de las personas desempleadas sólo tienen educación primaria y apenas un 56 por ciento sólo educación secundaria. Urge una mayor utilización del apoyo a la formación para los trabajadores desempleados. Cabe destacar que, durante la crisis, el Gobierno asignó considerables recursos a la formación, muchos de los cuales no se utilizaron. Por ejemplo, de los 150 millones de euros en recursos adicionales destinados a los servicios públicos de empleo para formación, sólo se utilizaron 35 millones. También es preciso desplegar esfuerzos para mejorar la ejecución y la efectividad de los programas de formación, tal vez a través del fomento de las alianzas de colaboración entre entes privados y públicos.

...en segundo lugar, que mejoren las perspectivas de empleo de los grupos vulnerables, ante las previsiones de disminución de la fuerza de trabajo...

Si bien el desafío que hay que afrontar de inmediato es la precariedad actual del mercado de trabajo, a medio plazo Alemania se enfrenta a una fuerza de trabajo cada vez menor, lo que podría afectar al modelo general de crecimiento y a la productividad. El crecimiento de la población en edad de trabajar se ha mantenido estable durante los cinco últimos años y en 2009 fue negativo. De los países del Grupo de los 20, Alemania registró la relación más elevada de población de más de 65 años y población en edad de trabajar de entre 15 y 65 (por detrás del Japón e Italia). Ya antes de iniciarse la crisis, las empresas habían empezado a enfrentarse al desafío que plantea la escasez de mano de obra. Si bien es cierto que los formuladores de políticas tienen varias opciones, ninguna bastará por sí sola. Durante los decenios a venir, es preciso contar con una estrategia de amplio alcance para aumentar la participación de grupos clave en el mercado de trabajo.

- *Trabajadores de edad:* En Alemania se ha producido una fuerte disminución de las tasas de participación correspondientes al grupo de 60 a 64 años de edad, que se han situado 45 puntos porcentuales por debajo de las del grupo de edad de entre 50 y 54. En Alemania, el programa Perspektive 50plus, que se centra en los trabajadores de edad que llevan tiempo desempleados, es un paso hacia adelante que ha sido muy bien acogido. Pero es preciso contar con una estrategia de más amplio alcance que i) garantice que las pensiones y los sistemas de prestaciones no afecten a la decisión de los trabajadores de seguir trabajando, y ii) mejore la empleabilidad y condiciones de trabajo de los trabajadores de edad, de modo que deseen extender su vida laboral y puedan hacerlo.
- *Mujeres:* la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo es mucho menor que la de muchas economías adelantadas y se sitúa muy por debajo de la participación de los hombres. En 2009, sólo el 53 por ciento de las mujeres participaban en la fuerza de trabajo, frente al casi 66 por ciento de los hombres. En dicho contexto, cabe mencionar una serie de políticas de apoyo, incluido un aumento del número de guarderías, especialmente para los más pequeños (1 a 2 años). Una iniciativa reciente del Gobierno destinada a mejorar la prestación de servicios de guardería para niños de hasta 3 años será un hecho a partir de 2013 y debería ayudar a aumentar dichos servicios y a alentar la reincorporación de los

padres al mercado laboral, especialmente de las madres y de las personas que crían solas a sus hijos. Con todo, es preciso desplegar esfuerzos adicionales para aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Por ejemplo, sería de ayuda contar con medidas para despenalizar la situación fiscal de los padres, ya sean parejas o padres solos. En la actualidad, los padres con bajos ingresos se enfrentan a una tasa impositiva de alrededor del 80 por ciento, la más alta de los países de la OCDE. De igual modo, los padres que viven en pareja se enfrentan a la llamada "regla de división", que desincentiva la participación en el mercado de trabajo del miembro de la pareja con menos ingresos.

...en tercer lugar, es indispensable que los salarios aumenten paralelamente a los beneficios de la productividad...

En los años que precedieron a la crisis (2003-2006), el sector privado vio disminuir los salarios reales por hora. Del grupo de economías adelantadas seleccionadas sobre las que se dispone de datos, únicamente los Estados Unidos registraron un crecimiento menor de los salarios durante dicho período. Con el inicio de la crisis, los ingresos reales disponibles de los hogares disminuyeron en los primeros tres trimestres de 2010. Parte del desafío al que debe enfrentarse Alemania radica en que, desde el decenio de los 90, los salarios reales han crecido a un ritmo más lento que la productividad, habiéndose ampliado la brecha en los últimos años. Es importante observar que la brecha disminuyó durante la crisis, dado que las disminuciones de la productividad de la mano de obra dejaron atrás las disminuciones de los salarios reales por hora. Los empleadores y los trabajadores deberían aprovechar la oportunidad de asegurar que la brecha no aumente más y que los futuros beneficios de la productividad conlleven mejoras en los salarios. Si se plantea adecuadamente a través de un diálogo social efectivo a nivel de empresa, esto podría suponer un impulso para los ingresos disponibles que podría tener efectos derivados positivos sin comprometer la competitividad.

...además, las empresas, en particular las PYME, necesitarán un mejor acceso a fondos para la inversión.

Las empresas alemanas tienden a depender demasiado de la financiación de los bancos para obtener fondos ajenos, pero la financiación propia de una empresa mediante la emisión de acciones o ampliación de capital es limitada, excepto para las grandes empresas. Esta situación se ve agravada por una competencia débil, costos más elevados del capital para el usuario (con posibilidades de aumentar con el incremento de las necesidades mínimas de capital de conformidad con el marco Basel III) y el acceso limitado al capital de riesgo. Por ejemplo, en el último decenio, la tasa de interés en préstamos aplicada por los bancos alemanes a las empresas se situó alrededor del 10 por ciento, mientras que en todas las principales economías europeas y los Estados Unidos no llegó al 6 por ciento. Una comparación entre las estructuras del capital social pone de manifiesto que las PYME alemanas tienden a apoyarse fuertemente en la deuda bancaria, a saber, alrededor del 50 por ciento, mientras que en otras economías europeas la cifra se sitúa en torno al 30 por ciento. Pero aunque la relación capital-activo para las PYME alemanas ha aumentado desde principios del decenio de los noventa, sigue muy por debajo de la de sus homólogos europeos.

Las tendencias de las inversiones previas a la crisis muestran que Alemania ha registrado una de las disminuciones más importantes de la inversión en bienes y servicios de las economías adelantadas.

Entre 1980 y 2006 la inversión como porcentaje del PIB en Alemania disminuyó más de 6 puntos porcentuales, más del doble que en otros países de ingresos elevados. Como resultado, en 2006 la inversión como porcentaje del PIB se situó dos puntos porcentuales por debajo de la media de los países de altos ingresos de la OCDE.

Con objeto de estimular la actividad inversora y promover la creación y sostenibilidad de las empresas viables, se plantean una serie de opciones de reforma:

- *Promover la innovación y el espíritu empresarial:* Alemania va a la zaga en desarrollo del espíritu empresarial, mientras que las pequeñas y medianas nuevas empresas se topan con numerosas dificultades para iniciar su actividad y salir adelante, pero puede aprender de la experiencia de otras economías adelantadas que han conseguido favorecer la creación de empresas nuevas. Por ejemplo, países como la República de Corea y los Estados Unidos cuentan con programas que alientan y facilitan la comercialización de nuevas tecnologías, productos y servicios
- *Mejorar las condiciones de financiación para las PYME:* El fondo de crédito (Wirtschaftsfonds Deutschland) establecido por el Gobierno ha resultado muy popular entre las empresas de tamaño medio, que han presentado más del 95 por ciento de las solicitudes de financiación. El fondo, que se cerró en diciembre de 2010, benefició a cerca de 20.000 empresas. Según prospere la iniciativa, el Gobierno podría considerar la posibilidad de emprender iniciativas similares hasta que se solventen algunas de las deficiencias del sistema financiero alemán. El Gobierno también debería tomar en consideración maneras para alentar a las pequeñas y medianas empresas a recurrir a la financiación propia a través de la emisión de acciones o ampliación de capital con, por ejemplo, incentivos fiscales para cotizar en Bolsa. Esto tiene el potencial de ofrecer a las empresas una nueva fuente de financiación.
- *Impulsar el empleo y los ingresos laborales paralelamente a la productividad:* Promover las perspectivas de empleo del grupo representado y garantizar una conexión más estrecha entre salarios y productividad, en línea con las recomendaciones antes expuestas, ayudaría a propulsar los motores nacionales del crecimiento económico y la inversión. Esto también fomentaría una economía de la zona euro más dinámica, mejorando así las perspectivas de las exportaciones alemanas a otros países de la zona euro.

Las políticas socialmente integradoras fueron decisivas para que Alemania afrontase la crisis con éxito y deberían sentar las bases de futuras acciones.

En comparación con otras economías adelantadas, la respuesta de Alemania a la crisis fue de amplio alcance. Se introdujeron algunas iniciativas para estabilizar el empleo potenciando la utilización de las prestaciones sociales, sin olvidar los objetivos del mercado de trabajo y los incentivos laborales. Alemania también desplegó esfuerzos concertados para fortalecer las redes de seguridad social junto con apoyos a nivel de empresa para mantener la viabilidad de los negocios. Esta política tiene una doble vertiente, ya que por un lado se centra en el empleo y por otro sirve de apoyo a la demanda nacional y a empresas del país a través del aumento de los ingresos. Además, en muchos casos se vio apoyada por un diálogo social efectivo.

Para seguir avanzando en el buen sentido, es fundamental proseguir con dicho enfoque integrador, que ha resultado tan provechoso para superar la crisis. De este modo, Alemania saldría muy beneficiada tanto a nivel económico como social.