



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COHESIÓN SOCIAL EN ALEMANIA DESPUÉS DE LA CAÍDA DEL MURO DE
BERLÍN

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:
MONTSERRAT POPOCA NAVARRETE

DIRECTOR:
DR. JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

ESTA TESIS CONTÓ CON EL APOYO DEL PROYECTO PAPIIT IG300217
Los polos de poder dominantes en el sistema internacional del siglo XXI: Estados Unidos, la Unión Europea y China: el problema del declive relativo de Estados Unidos frente a sus contrapartes.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, junio de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

Deseo agradecer de manera explícita a quienes contribuyeron directa o indirectamente a concluir este proyecto de investigación:

A Dios, que se ha manifestado en mi vida de manera extraordinaria;

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mi segundo hogar;

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT);

A mis padres, quienes siempre han sido un gran pilar en mi vida personal y profesional;

A mis hermanas y hermanos, que están ahí a pesar de todo;

A mi tutor el Dr. José Luis Valdés Ugalde, por todo el apoyo brindado a lo largo de este caminar llamado Maestría;

A la Universidad de Alcalá y en particular al Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES);

Al Dr. Tomás Mancha Navarro;

Al proyecto PAPIIT IG300217;

A mis amigos y colegas que aportaron al enriquecimiento de la investigación, a mi formación académica y desarrollo personal, especialmente a quienes permanecen a pesar del tiempo y la distancia.

Dedicatoria:

A mis dos cielos, al soleado y al estrellado, espero esto les sirva de inspiración en algún momento de su vida.

INDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1

Precisiones conceptuales

1.1 Cohesión social	7
1.2 Cohesión social en Europa	16
1.3 Políticas Públicas	26

Capítulo 2

Empleo y las Reformas Hartz en Alemania

2.1 Antecedentes históricos	32
2.2 Sistema de gobierno alemán	39
2.3 Gobierno de Gerard Schröder	42
2.4 Reformas Hartz IV	44
2.5 Gobierno de Angela Merkel	50
2.6 Crisis y su efecto en Alemania	60

Capítulo 3

¿Metas alcanzadas?

3.1 El impacto de las Reformas Hartz en el primer gobierno de Angela Merkel	65
3.2 El empleo en tiempos de crisis en la República Federal Alemana	66
3.3 Alemania del Este y el Oeste	72
3.4 Estrategia Europea del Empleo	74

Conclusiones	87
---------------------	----

Referencias consultadas	92
--------------------------------	----

Índice de gráficos, mapas y cuadros.

Cuadro 1. Propuesta de modelo de evaluación	30
Mapa 1. República Federal Alemana después de la caída del muro de Berlín	36
Gráfico 1. Desempleo en Alemania después de la caída del muro de Berlín	37
Cuadro 2. Reformas Hartz	49
Cuadro 3. Evaluación Reformas Hartz	68
Cuadro 4. Porcentaje de desempleo por año	73

Introducción:

La particularidad histórica de la actual Republica Federal Alemana dado los hechos coyunturales por lo que ha atravesado, a saber, la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la posterior Guerra Fría, la división de su territorio y la reunificación tiempo después del mismo, hace que se ponga de manifiesto el interés por conocer cuáles han sido los retos, pero sobre todo las formas en que la nación germana les ha hecho frente, ya que al día de hoy Alemania es un referente a nivel mundial, tanto en temas económicos como políticos, además de que es considerada el motor de la economía de la Unión Europea, así lo afirma el profesor Reint Gropp, presidente del Instituto Hall para la Investigación Económica (IWH) de Alemania en una entrevista para la BBC.¹ Aunque también señala que “no todo es oro lo que reluce” refiriéndose a los efectos negativos que ha traído consigo las reformas que se han implementado para reactivar su economía, algunos de ellas serán objeto de análisis en los siguientes capítulos.

El país germano al ser un país miembro de la Unión Europea se ha comprometido a tratar de alcanzar los objetivos pactados por dicha unión entre el que destaca, y es de particular interés para la presente investigación, la cohesión social. No obstante, cabe señalar que éste término es muy amplio y comprende muchos más conceptos en sí mismo tales como: identidad, solidaridad, sentido de pertenencia, capital social, exclusión, entre otros.

Sin embargo, debido a que en la Unión Europea (UE) hay una preocupación por tratar de minimizar las desigualdades económicas que permean a todos los países miembros entre ellos y en su interior, el término cohesión social está asociado con erradicar las desigualdades económicas, es decir, con un conjunto de políticas y fondos dirigidos a reducir la brecha de ingresos y garantizar una mejora en la igualdad de oportunidades para que se tenga un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud para todos los ciudadanos europeos.

¹ Justo Marcelo (29/01/2016) *El secreto de Alemania para ser la economía más sólida del mundo*, BBC mundo la entrevista está disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160127_economia_modelo_alemania_mj

Es por ello que en esta tesis se hace referencia a la cohesión social en términos de reducir las desigualdades económicas entre una región y otra, a saber, el Este y el Oeste alemán, utilizando como indicador los niveles de desempleo, haciendo un análisis de políticas públicas para conocer los avances en este sentido. El abordar el tema del desempleo responde en gran medida a que después de la caída del muro de Berlín, éste fue un tema de preocupación para el gobierno de la nueva República Federal Alemana ya que los altos niveles llegaron a definir al país como el enfermo de Europa. Los objetivos particulares son tratar de conocer qué es lo que se ha hecho respecto al problema del desempleo y cómo se han implementado las estrategias para saber si se ha tenido el éxito esperado o no en el primer gobierno de Angela Merkel (2005-2009).

La hipótesis planteada es que el primer gobierno de Angela Merkel que tuvo lugar de 2005 al 2009 se vio afectado por la crisis económica de 2008 en la Eurozona, razón por la que los objetivos planteados en la Estrategia de Lisboa (2000-2010) respecto al pleno empleo no se alcanzaron en Alemania y sobre todo en los Länder recién integrados a la federación. Es decir, que los objetivos planteados en dicha estrategia no se logran entre el Este y el Oeste alemán ya que persisten las desigualdades y por lo tanto no se puede hablar de una efectiva cohesión social.

En el primer capítulo se retoman algunas definiciones acerca de lo que se entiende por cohesión social; se parte de la conceptualización de Durkheim hasta llegar a algunas formuladas por diferentes organizaciones internacionales para saber en qué se asemejan y/o diferencian respecto a la que la Unión Europea redacta y se propone como objetivo en el Tratado de Maastricht, posteriormente se esboza de manera general los acuerdos, dentro de la UE, que se han firmado para alcanzar y garantizar la cohesión social dentro de la región, dado que el término en Europa identifica como prioridad minimizar las disparidades económicas entre los países que la conforman se han creado mecanismos e indicadores para medir el alcance de las políticas encaminadas a tal objetivo. También se explica de manera general qué son las políticas públicas y para qué sirven, su proceso y los elementos que las conforman ya que es la herramienta que se utiliza para alcanzar el objetivo del presente estudio.

En esta investigación se retoman algunas ideas de Anthony Giddens sobre desigualdad social, al respecto el autor señala que si las disparidades aumentan en los países en desarrollo se puede justificar como el precio que hay que pagar por la transformación de una sociedad rural y estática en otra más urbana y dinámica. Pero cuando una nación ha alcanzado una fase avanzada de desarrollo, el hecho de que las desigualdades empeoren plantea, al menos, dos graves interrogantes sobre el modelo económico que se persigue. En primer lugar, está la cuestión de la justicia económica, y en segundo lugar se encuentra la duda sobre la sostenibilidad tanto económica como política.²

Para ejemplificar el argumento anterior sobre la desigualdad, Giddens afirma que la región más rica de la UE está en Alemania, pero las zonas más pobres de ese país lo son más aún que la mayoría del resto de regiones de la Unión, incluidas las de España, Portugal y Grecia. Alemania es un país razonablemente igualitario cuando se mide en términos de distribución individual de ingresos. Sin embargo, la dispersión de la renta entre las regiones más ricas y las más pobres de aquel Estado es la mayor de todos los miembros de la Antigua UE de los 15.³ Al respecto, el Dr. Gerardo Esquivel plantea el hecho de que haya regiones tan desiguales en un mismo país federal, como es el caso de Alemania, significa que no ha habido los esfuerzos suficientes para desarrollar políticas públicas dirigidas a reducir la brecha de desarrollo entre ambas regiones.⁴

En el siguiente capítulo para poder afirmar o rechazar la hipótesis planteada se lleva a cabo un análisis del gobierno de Gerard Schröder en particular las acciones que emprendió para tratar de dar solución al grave problema de desempleo que enfrentaba la Republica Federal Alemana, el de larga duración el más preocupante, de aquí surge la Agenda 2010 o reformas Hartz, que es básicamente un paquete de reformas estructurales que modificó en gran medida la forma de abordar la problemática del paro y la asistencia social.

La Agenda 2010 comprende cuatro reformas muy específicas denominadas Reformas Hartz, la primera fue implementada hacía finales de 2002 y principios de 2003, que

² Giddens, Anthony, Hutton, Will, (2001) Traducción: María Luisa Rodríguez Tapia, *El límite la vida en el capitalismo global*, Kriterion Tusquets editores, Barcelona.

³ Giddens Anthony,(2007) *Europa en la era global*, Ediciones Paidós Iberica, traducción Albino Santos Mosquera, España, p 221

⁴ Curso abierto masivo en línea sobre Desigualdad, coordinación Gerardo Esquivel

consistió en la creación e innovación de Agencias de Servicios Personales en las Oficinas de Empleo, en la segunda se estimula el autoempleo y se genera un nuevo tipo de empleo llamado minijob, en la tercera se reestructura la Agencia Federal de Empleo y en la última se reorganiza el sistema de prestaciones por desempleo.

En la última reforma es en la que se hace mayor énfasis pues se implementa durante el primer gobierno de Angela Merkel (2005-2009) además es la reforma más dura de asimilar para los ciudadano alemanes ya que consiste en reducción de los beneficios contributivos y la fusión del sistema de subsidios para desempleados de larga duración con otras ayudas sociales no contributivas para personas sin ingresos, además de que en este periodo de tiempo es cuando tiene cabida la crisis financiera en la Unión Europea.

En el último capítulo se lleva a cabo un análisis de resultados de las reformas que a nivel macroeconómico tuvo efectos positivos pues los altos niveles de desempleo mejoraron. No obstante, los empleos que se crearon son temporales, de bajos salarios y sin seguridad social, y son mejor conocidos como minijob, aunado al hecho de que las diferencias salariales entre los trabajadores del Este respecto a las de Oeste subsisten y no se registran avances significativos en este rubro ni en el tema de la representación de los trabajadores dentro de un sindicato, éste último el encargado de negociar con la empresa el nivel de ingresos que percibirán los trabajadores.

Además, da la impresión que las reformas solo trataron de impactar en las cifras oficiales pues se hicieron modificaciones para que las personas que están en búsqueda de trabajo no aparezcan como desempleadas. El hecho de que parte de la población sin empleo no forme parte de dichas cifras disfraza el problema de desempleo y complejiza el análisis de cohesión social, pues cabe señalar que si hay más desempleo del que parece, las disparidades económicas persistirán aunque los datos oficiales muestren lo contrario.

.En suma, las decisiones tomadas por el gobierno alemán frente a la problemática del desempleo en Alemania han tenido connotaciones negativas que traducidas en términos de la propia UE no coinciden con lo que se estipula tanto en la Estrategia Europea del Empleo, la de Lisboa, como en el propio Tratado de Maastricht en el que se señala que uno de los objetivos es minimizar disparidades económicas y crear igualdad de oportunidades

para poder alcanzar la cohesión social. Más aún, con la creación de los minijob el riesgo de pobreza de una parte de la población ha ido en aumento de forma considerable, el desempleo de larga duración persiste y las condiciones laborales no han mejorado para la mayor parte de los trabajadores, sin mencionar que dichos efectos son más evidentes en el Este que el Oeste. De esta manera, es como se puede inferir la razón del por qué los ciudadanos alemanes del Este se sienten como ciudadanos de segunda clase aún cuando el muro que los separaba de los del Oeste ha desaparecido físicamente hace ya casi tres décadas.

Entonces, los resultados analizados de las reformas Hartz ponen en evidencia el hecho de que la mejora en los niveles de desempleo no significa necesariamente que haya una mejoría en el bienestar de los ciudadanos ya que el hecho de que una persona tenga un empleo no implica que no tengan que acceder a otros ingresos para poder subsistir, por ejemplo acudir tener un segundo o tercer empleo o bien acudir a la asistencia social. Lo que pone de manifiesto la necesidad de abordar el tema de la justicia social, el de las condiciones de la clase trabajadora así como el tema de los derechos y salarios en su justa dimensión.

"Como todos sabemos, tenemos por delante un difícil tramo del camino.

Queremos recorrer juntos ese camino. Si nos mantenemos unidos y estamos dispuestos al sacrificio, tenemos todas las probabilidades de alcanzar juntos el triunfo. Las condiciones económicas de la República Federal son actualmente excelentes. Nunca habíamos estado mejor preparados para superar las tareas económicas de la Reunificación. A esto se suma la laboriosidad y capacidad de rendimiento de las personas de la anterior RDA. Con nuestro común esfuerzo y una política orientada hacia la economía social de mercado, en pocos años, Brandenburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia se habrán convertido en regiones florecientes. Estoy seguro de que, si no de la noche a la mañana sí en un plazo previsible podremos solucionar los problemas económicos. Más importante, sin embargo, es el contacto y comprensión mutua." H. Kohl⁵

⁵ Palabras del ex canciller, Helmut Kohl, en su alocución televisada en la víspera del Día de la Unidad Alemana, el dos de octubre de 1990.

1. Precisiones conceptuales

1.1 Cohesión social

El término cohesión social es entendido desde diferentes enfoques y es por ello que cada uno le confiere un significado distinto. Entre ellos se encuentra los que parten desde la sociología, la filosofía política y la economía. Sin embargo, cabe mencionar que el objetivo de esta investigación no es ahondar en cada uno de ellos sino más bien tratar de identificar los elementos que empatan con la definición que se suscribe en el Tratado de Maastricht.

Partiendo del punto de vista sociológico, el autor que contribuyó en gran medida a la definición del término de cohesión social fue Emile Durkheim, sociólogo y filósofo francés que escribió a finales del siglo XIX en un entorno sacudido durante varias décadas por los rápidos cambios sociales asociados a la industrialización, la urbanización, la inmigración, y la transformación de los roles sociales. Este autor en su obra *La división del trabajo*, escrita en 1893, identificó a la solidaridad como uno de los elementos que cohesionan a la sociedad; según él cuanto menor es la división del trabajo en las sociedades, mayor es la vinculación de los individuos con el grupo social mediante una solidaridad mecánica, es decir, asentada en la conformidad que nace de similitudes segmentadas relacionadas con el territorio, las tradiciones y los usos grupales.

Cabe señalar, que dentro de este tipo de sociedades lo que prevalece es la conciencia colectiva sobre la individual. Es decir, que la sociedad en conjunto tiene un peso mayúsculo en la conciencia de cada persona, aquí desde luego la religión juega un papel preponderante, “esta conciencia humana que integralmente debemos realizar en nosotros, no es otra cosa que la conciencia colectiva del grupo de que formamos parte”.⁶ De este

⁶ Durkheim, Emile, (1997) *La división del trabajo*, archivo en pdf

modo, afirma que “es la sociedad la encargada de integrar a los individuos que la forman y de regular sus conductas a partir del establecimiento de normas”.⁷

Durkheim establecía que los contratos se sostienen sobre reglas no contractuales que las sociedades deben promover y cuidar para que los individuos puedan sostener su identidad y cooperar entre sí. Cuando esas reglas no contractuales se debilitan –Cuando todos los individuos son invadidos por la anomia⁸- “la sociedad se llena de malestares y los individuos prefieren abandonar, a veces mediante el suicidio, la vida social”.⁹

Por otro lado, la solidaridad orgánica, que se diferencia de la mecánica arriba mencionada, se origina a partir de que la colectividad comienza a crecer y diferenciarse entre sí, la división social del trabajo que adviene con la modernización erosiona y debilita los vínculos que se habían creado en la sociedad tradicional, comienza a desarrollarse una creciente autonomía del individuo frente a la sociedad moderna, “los lazos que ligan al individuo a su familia, al suelo que le ha legado el pasado, a los usos colectivos del grupo se aflojan”.¹⁰

Para Durkheim, “la solidaridad orgánica se da donde el vínculo es descrito como indirecto, pues los individuos solo están ligados a la sociedad a través de instituciones específicas, diferenciadas, especializadas y rigurosamente coordinadas entre sí, aquí la integración es garantizada por el sistema social”.¹¹ No obstante, como se mencionó anteriormente la modernización trae consigo la preponderancia del ámbito económico sobre la conciencia moral del individuo y todas las esferas de su cotidianidad se encuentran permeadas de alguna manera a éste, según Durkheim la búsqueda de eficiencia se vuelve más importante que la implementación de reglas sociales, y ésta es la razón por la que el individuo pierde el sentido de la existencia generando en él un vacío.

⁷ Durkheim, Emile, (2006) *El suicidio*, Argentina, Miño y Dávila editores p 10-15

⁸ Momento en el que los vínculos sociales se debilitan y la sociedad pierde su fuerza para integrar y regular adecuadamente a los individuos. (Durkheim, op. Cit, p. 187)

⁹ Peña Malacara, Carlos, (2010) *El concepto de cohesión social*, edición Coyoacán

¹⁰ Durkheim, op. cit. p. 161

¹¹ Barba Solano, Carlos, Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina, CLACSO, 2011, Buenos Aires, en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacsocrop/20120328120445/4.revision_barba.pdf

Asimismo, “la conciencia colectiva toma nuevas formas y cambia su contenido, disminuye su magnitud, convirtiéndose en una parte muy estrecha de las sociedades desarrolladas, su intensidad va a la baja.”¹² A medida que se desarrolla la división del trabajo, la conciencia colectiva se hace cada vez más débil y confusa, se convierte cada vez más en civil, racionalista, orientada al individuo. Es aquí donde la anomia se hace presente y se arraiga en lo más íntimo de la sociedad para desarticular en el individuo el sentido de pertenencia aunque argumenta el autor no siempre de manera total y si así fuere tendría lugar el pensamiento suicida.

La cohesión es parte de la solidaridad social necesaria para que los miembros de la sociedad sigan vinculados a ella con una fuerza análoga a la de la solidaridad mecánica premoderna. En ésta última el vínculo entre los individuos y la sociedad es trazado como directo, todos adquieren los mismos hábitos, las mismas actitudes, creencias y valores. Pero la solidaridad orgánica es la que prevalece en épocas posteriores y se define como aquella que se caracteriza por una división del trabajo, donde las relaciones funcionales se dan entre individuos especializados muy diferentes entre sí, es decir, que las sociedades contemporáneas son más heterogéneas. En este sentido, la idea de sociedades homogéneas la retoma Putnam¹³ en su estudio acerca de la sociedad norteamericana, ya que afirma que entre más homogéneo sea un grupo social mayores redes de confianza se articulan entre sí.

Más aún, Putnam argumenta que el crecimiento de la diversidad es un problema para el capital social que él define como las redes sociales y normas asociadas de reciprocidad y confianza. “Otros estudios [...] encuentran la misma relación inversa que muestran una relación negativa entre diversidad y aspectos clave de cohesión social, tal como la confianza”.¹⁴ La homogeneidad es un elemento central que se retoma de Durkheim en algunas de las concepciones contemporáneas que se tienen acerca de la cohesión social como se verá más adelante. “Algunos nacionalistas, incluyendo liberales han argumentado que el grado de homogeneidad cultural es una precondition necesaria para una sociedad

¹²Durkheim, op.cit.

¹³Putnam, Robert, (2002) *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona: Galaxia Gutenberg: Círculo de Lectores.

¹⁴Green, Andy, Germen Jan (2011) *Regimes of social cohesion: societies and the crisis of globalization*, Palgrave Macmillan, p. 13

cohesiva con un buen funcionamiento del sistema democrático y un expansivo Estado de bienestar”.¹⁵

Sin embargo, la sociedad contemporánea es mucho más heterogénea que antes y la preponderancia económica, de acuerdo a Durkheim, ha hecho de que los lazos de pertenencia y solidaridad se vuelvan más delgados, menos perceptibles. Sin embargo, eso no significa que no pueda haber cohesión, lo cierto es que la forma de pactarlo es diferente a las sociedades tradicionales y tiene que ver, además, con el bienestar de cada individuo y con cómo interactúa éste dentro del grupo social.

Para T. Marshall bienestar es “un compuesto de medios materiales y fines inmateriales que está localizado en algún lugar en el eje que gira entre los polos de la prosperidad y la felicidad”.¹⁶ No obstante, Giddens señala que lo anterior no se da por sí solo sino que hay que hacer que se dé, el autor propone hablar de una *sociedad del bienestar positivo*, en la que el Estado desempeñe un papel central, pero no dominante, donde se convierta en este caso, primordialmente, en una agencia reguladora de inversión social. Es decir, según Giddens para que la sociedad disfrute de bienestar debe intervenir el Estado, aunque en menor medida, para poder ejercer un papel regulador que mantenga cierto grado de cohesión dentro del colectivo social, teniendo por entendido que debe haber condiciones que permitan igualdad de oportunidades entre unos y otros.

En épocas más recientes se ha puesto en entredicho el tema del bienestar, después de las crisis económicas de los años setenta y ochenta las disfunciones sociales se dispararon; el poco o nulo crecimiento económico trajo como consecuencia desempleo, desconfianza en las instituciones, pobreza, vulnerabilidad social, migraciones masivas, diversidad cultural, fragmentación social, etc. y el tema de cohesión social se volvió tema de agenda. “En los últimos 20 años estos temas han tenido auge, lo cual podría ser atribuido a los cambios sociales relacionados con la globalización, y en consecuencia a las nuevas necesidades [de]

¹⁵ Ibid, p. 11

¹⁶ Marshall, Thomas, H. (1965): “Afterthought on Freedom as a Factor in Social Development”. En Marshall, T.H. (1981): *The Right to Welfare and other Essays*. Heineman, Londres.

conceptualizar y clarificar la noción [de cohesión social] ante los nuevos contextos económicos, políticos y sociales”.¹⁷

Fue entonces cuando el término bienestar comprendió aspectos cualitativos de desarrollo y la calidad de vida se volvió uno de los objetivos de la sociedad, éste último concepto surgió como una alternativa para sopesar el campo dominante de aspectos puramente económicos, asimismo se hizo cada vez más evidente la necesidad de explicar la realidad bajo enfoques que tomarán en cuenta aspectos inmateriales como: salud, relaciones sociales, medio ambiente.¹⁸

Lo anterior tiene importancia ya que “desde el Tratado de Roma aparecen como objetivos de la Comunidad Europea la mejora en las condiciones de vida y de empleo.”¹⁹

La propuesta de Anthony Giddens sugiere que “el Estado de bienestar tiene la finalidad de incrementar la cohesión, sobre todo, mediante la reconciliación entre clases. Es decir, tratando de reducir la desigualdad social ya que el problema por excelencia es el conflicto de clase, centrado en torno a la división entre la clase trabajadora manual y otros grandes grupos de clase en la sociedad.”²⁰

Es de llamar la atención que las primeras nociones respecto al concepto de cohesión social se dan a partir de cambios generados en el modelo de producción en el siglo XIX, y que resurja justamente en la época contemporánea en un momento de coyuntura económica, donde:

La interdependencia económica está teniendo amplias consecuencias en las sociedades occidentales. [Donde se] requiere la adaptación constante de la estructura productiva en el marco de una creciente competitividad internacional. La falta de adaptación tiene consecuencias que se manifiestan en el estancamiento económico, en las crisis económicas que acaban limitando el crecimiento económico y favoreciendo la aparición del desempleo, la pobreza y, en definitiva, la pérdida de bienestar general.²¹

¹⁷ Dickens Paul, Valentova Marie, Borsenberger Monique (2010), *Construct Validation of a Common Measure of Social Cohesion in 33 European Countries*, *Social indicators research*, Vol. 98, No. pp. 451-473 en: <http://www.jstor.org/stable/40800982>

¹⁸ Berger-Schmitt, Regina; Noll, Heinz-Herber, (2000) *Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators*. EuReporting Working Paper No. 9, Subproject "European System of Social Indicators". Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department,

¹⁹ Calvo Hornero, Antonia (2000) en *Fundamentos de la Unión Europea*

²⁰ Giddens Anthony, *op. cit.* p. 133

²¹ Sánchez de Dios, Manuel, *La cohesión social en Alemania, Suecia y Reino Unido con los gobiernos socialdemócratas*, *Revista Ciencia Política*, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, departamento de Ciencia Política, Octubre de 2008. Año 1. No. 3 disponible en: <https://www.ues.edu.sv/descargas/numero%20uno/RCP3f.pdf>

De esta forma “la cohesión social emerge como preocupación central cuando la humanidad experimenta un cambio de época, cuando las bases mismas de la vida en común empiezan a ser cuestionadas y erosionadas.”²² Se ha afirmado que la subordinación de las instituciones políticas y sociales a las leyes del mercado traerá como consecuencia considerar a la acción humana principalmente en términos de una conducta individualizada y racional.

Así lo señala Ulrich Beck al sostener que:

La mayoría de los derechos y titularidades que confiere el Estado de bienestar, por ejemplo, están destinados a individuos en lugar de a familias. En muchos casos presuponen el empleo. El empleo, a su vez, implica educación, y ambos suponen movilidad. Mediante todos estos requisitos se invita a la gente a constituirse como individuos: a organizarse, entenderse, diseñarse como individuos.²³

El nuevo individualismo, está asociado a la difuminación de la tradición y de la costumbre en la vida de las personas, es un fenómeno relacionado con el impacto del neoliberalismo y posteriormente la globalización entendida de un modo más amplio que mera influencia de los mercados. Los conflictos individualizados demuestran que la gente carece de sentido de pertenencia, de sentido de compromiso social; y por lo tanto, de razones para respetar la ley o los valores que la han inspirado.

“Para mantenerse competitivos en el mercado mundial en crecimiento [se] deben tomar medidas destinadas a dañar irreparablemente la cohesión de sus respectivas sociedades civiles.”²⁴ Es decir, que la solidaridad es afectada de manera irreversible al integrarse a un nuevo modelo económico. “La racionalidad del interés llev[a] a sustituir a la ética de la solidaridad y del seguro, y la ética de la igualdad [es] paulatinamente sustituida por la estética del consumo y de la diferencia”²⁵

Últimamente el concepto de cohesión social ha recibido una gran atención a nivel nacional y supranacional como se mencionó anteriormente. Por ejemplo, el gobierno

²² Otonne, Ernesto (2009) *Bienestar y estar bien: un enfoque renovado de la cohesión social en América Latina*, Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis, Naciones Unidas, CEPAL pp. 97- 123

²³ En Giddens, Anthony, (1999) *La tercera vía la renovación de la socialdemocracia*, traducción Pedro Cifuentes Huertas, Grupo Santillana de ediciones S. A Madrid, p. 49

²⁴ Dahrendorf, Ralf (1995) *La cuadratura del círculo*, Bienestar económico, cohesión social y libertad política, FCE, p. 18

²⁵ Bauman, Zygmunt (2000) *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, p 67.

canadiense, el francés y el holandés, la OCDE, el Consejo de Europa, la Comisión Europea y el Club de Roma se han preocupado por los problemas de cohesión social.²⁶

También la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha dado su propia definición de cohesión social que la suscribe como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”²⁷ El concepto de este organismo consta de tres componentes: las medidas de distancia o brechas, las que dan cuenta del sentido de pertenencia, y las relativas a instituciones que median entre unas y otras.

En colaboración, las redes de Investigación Política Canadiense y la Iniciativa de Investigación de Políticas del Gobierno de Canadá, exploraron las dimensiones de la cohesión social, tal como se indica en cuatro documentos de política del Gobierno de Canadá, el gobierno francés, la OCDE, y el Club de Roma, se identificaron cinco dimensiones:²⁸

- La pertenencia – Aislamiento; que se refiere a los valores compartidos, la identidad, sentimientos de compromiso. Que no coincide propiamente con la definición suscrita por la Unión europea.

- Inclusión – Exclusión; que se refiere a la igualdad de acceso a oportunidades.

Que tiene más relevancia para este estudio y por ende, se trabajará más con esta noción.

- Participación - no participación.

²⁶ *Policy Research Initiative (PRI), Government of Canada: Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. A Report Prepared for the Policy Research Initiative. 1999 en; <http://www.schoolnet.ca/pri-prp/keydocs/sustain99/index-e.htm>*

²⁷ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2007 *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile

²⁸ Jenson, J. 1998: *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research. Canadian Policy Research Networks*, CPRN Study No. F|03, Ottawa http://cprn.org/documents/15723_en.pdf

- Reconocimiento – Rechazo; que aborda la cuestión de respetar y tolerar las diferencias en una sociedad pluralista, este aspecto se puso de relieve en el documento del Club de Roma.²⁹

- Legitimidad – Ilegitimidad; que se refiere a las instituciones que actúan como mediador en los conflictos de una sociedad plural.

Otro esfuerzo de "monitoreo de la cohesión social" dio lugar a tres categorías de temas cubiertos por el concepto:³⁰

- lazos que unen, como los valores, la identidad, la cultura.

- diferencias y divisiones: las desigualdades e inequidades, diversidad cultural, las divisiones geográficas. Este como el punto anterior resulta pertinente tomarlos en cuenta ya que son las categorías que más se acercan a la definición que la Unión europea suscribe.

- vínculo social, que se refiere a las asociaciones y redes, infraestructura, valores e identidad.

Por otra parte, varias proposiciones implícitas sobre las dimensiones de la cohesión social se pueden extraer de las descripciones del concepto y de los resultados empíricos. Al igual que en las tres categorías mencionadas anteriormente, Woolley ha distinguido tres formas de definir la cohesión social:³¹

- Como la ausencia de exclusión social,

- Como las interacciones y conexiones basadas en el capital social

- Como valores y las comunidades de interpretación compartida basada en la identidad de grupo.

²⁹ Berger-Schmitt, Regina (2000); *Social Cohesion as an Aspect of the quality societies: Concept and measurement* EuReporting Working Paper No. 14, Subproject "European System of Social Indicators". Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department

²⁹ O' Connor, P. (1998): Mapping Social Cohesion. Canadian Policy Research Networks, CPRN Discussion Paper No.F| 01, Ottawa: http://ftp.cprn.org/family/msc_e.pdf

³¹ Berger- Schmitt, Regina Op cit. p 14

Una definición de la cohesión social relacionándolo con el concepto de exclusión/inclusión social también ha sido presentado por Dahrendorf: "La cohesión social viene a describir una sociedad que ofrece oportunidades a todos sus miembros en un marco de valores e instituciones aceptadas."³² Lo anterior, permite inferir que en toda sociedad cohesiva debe existir la igualdad de oportunidades, así como las instituciones que velen para su cumplimiento.

La Red de Cohesión Social de la Iniciativa de Investigación sobre Políticas del Gobierno de Canadá define la cohesión social como "el proceso en curso de desarrollar una comunidad de valores compartidos, desafíos compartidos y la igualdad de oportunidades dentro de Canadá, basado en un sentido de confianza, la esperanza y la reciprocidad entre todos los canadienses."³³

En su informe de la Red arriba mencionada los temas de investigación se han estructurado en tres temas principales³⁴: 1) "Líneas de falla", que significa diferencias y divisiones que crean tensiones en la sociedad, tales como la polarización económica, 2) "Ejes de la Comunidad identificación ", que se refiere al apego de las personas a comunidad, y 3) "Consecuencias de los cambios en la cohesión social."

El punto a destacar es que el concepto de cohesión social incorpora principalmente dos dimensiones objetivo de desarrollo de la sociedad que pueden estar relacionados entre sí, pero se pueden distinguir analíticamente. La primera dimensión se refiere a la reducción de las disparidades, las desigualdades, las pausas y las divisiones que también han sido indicados como líneas de falla. El concepto de exclusión social está cubierto por esta dimensión. La segunda dimensión abarca todos los aspectos que tienen como objetivo el fortalecimiento de las conexiones sociales, los lazos y compromisos a una comunidad. Esta

³² Dahrendorf, R. et al.: (1995) *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society*. London

³³ *Policy Research Initiative (PRI), Government of Canada: Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World*. A Report Prepared for the Policy Research Initiative. 1999 en; (<http://www.schoolnet.ca/pri-prp/keydocs/sustain99/index-e.htm>)

³⁴ *Policy Research Initiative (PRI), Government of Canada (1999): Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World*. A Report Prepared for the Policy Research Initiative. en; (<http://www.schoolnet.ca/pri-prp/keydocs/sustain99/index-e.htm>)

dimensión incluye el concepto de capital social. En el caso de la Unión Europea se deja ver cierta inclinación por el primero que por el segundo.

El concepto de exclusión social fue concebido en la Unión Europea más específicamente en Francia y se utilizó para redefinir del concepto de pobreza de una manera más profunda donde ocurre una ruptura entre el individuo y la sociedad, ya que el término pobreza no toma en cuenta todas las variables que la exclusión social busca analizar. Por ejemplo, el desempleo, la inestabilidad de las familias, la falta de prestaciones sociales, etc. El término pobreza describe un estado o un resultado, mientras que la exclusión social no sólo se refiere a una situación, sino que también se centra la atención sobre los procesos y las causas.

Por otro lado, el capital social es entendido como un conjunto de "asociaciones horizontales" entre las personas, como "redes de compromiso cívico" que median las normas y reglas de funcionamiento de la sociedad y generan y refuerzan la confianza en la credibilidad de estas normas y en las relaciones sociales.³⁵ En este sentido, el capital social se define como "características de la organización social, tales como redes, normas y confianza, que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo".

1.2 Cohesión social en Europa

Es importante conocer como se ha ido desarrollando la idea de cohesión social en Europa y es por ello que resulta necesario hacer una breve recopilación histórica para tratar de entender el qué y cómo se está haciendo y hacía donde van dirigidos los esfuerzos en este tema dentro de la Unión Europea.

En Europa a mediados de 1955 los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) efectuaron una declaración conjunta en la que manifestaban su intención de crear un camino hacia la integración europea en el terreno económico. Después de meses de difíciles negociaciones los gobiernos pertenecientes a la CECA firmaron en 1957 los Tratados de Roma en virtud

³⁵ Berger-Schmitt, Regina (2000); *Social Cohesion as an Aspect of the quality societies: Concept and measurement* EuReporting Working Paper No. 14, Subproject "European System of Social Indicators". Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department,

de los cuales quedaban constituidas la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom).

Los progresos en lo económico, sustentados en la apertura comercial y en la reconversión industrial, acarrearían desequilibrios sociales. Los Estados comunitarios habían previsto desde un principio este fenómeno por lo que en el Tratado de Roma se estipulaba, vagamente, la instauración de un Fondo Social Europeo, organismo que trabajaría para corregir eventuales desajustes en el empleo. “En Septiembre de 1960 apremiado por las circunstancias el Consejo de Ministros aprobó el primer reglamento de dicho Fondo, elaborado con la intención central de socorrer a los trabajadores y a las empresas perjudicadas por problemas derivados de la existencia del mercado común”.³⁶

Posteriormente, se firmaría el Acta Única Europea en 1986, cuyo objetivo fue la creación de un mercado único, esto es implementar a nivel europeo las políticas neoliberales de desregulación de los mercados impulsadas por Margaret Thatcher en Inglaterra³⁷ y Ronald Reagan en Estados Unidos. “En este planteamiento se sostiene que la intervención del Estado y un gasto social muy elevado dificultan la adaptación de las economías a los cambios de la globalización; además, que las regulaciones son perniciosas y solo sirven para proteger sectores en decadencia. Propugna un ajuste natural, vía mercado, entre las fuerzas productivas”.³⁸

En esta parte de la historia de la integración europea parece que el aspecto social quedó relegado a un segundo plano, el concepto de cohesión económica y social aparece por primera vez en el Acta Única Europea (1986). Sin embargo, fue en el Tratado de Maastricht (1992) cuando se constituyó como uno de los tres pilares de la UE.

Más tarde, se llevarían a cabo las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Maastricht y a la creación de una moneda única, lo anterior hay que analizarlo en su propio contexto que data del fin de la Guerra Fría, pues la estructura política de Europa sufrió una profunda transformación con la caída del Muro de Berlín en 1989; ésta dio lugar

³⁶ Rossell, Mauricio, Aguirre, Pedro, (1994) *La Unión Europea evolución y perspectivas*, editorial Diana, p. 31

³⁷ Estevez Araujo, José (2012) *La Unión Europea en perspectiva*, Icaria editorial, pp. 17-37

³⁸ R. Mishra (1984): *The Welfare State in Crisis*, Harvester Wheatsheaf

a la unificación de Alemania en octubre de 1990 y a la propia disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991.

Mientras tanto, los Estados miembros de la CEE negociaban un nuevo tratado, que fue adoptado por el Consejo Europeo (reunión de jefes de Estado o de Gobierno) en Maastricht en diciembre de 1991. Al añadir la cooperación intergubernamental (en ámbitos como la política exterior y la seguridad interior) al sistema comunitario existente, el Tratado de Maastricht creó la Unión Europea (UE) que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.³⁹

Además, el Tratado de Maastricht fue el primer documento donde se hace explícito el objetivo de alcanzar y procurar la cohesión económica y social entre y dentro de los estados miembros, para de esta forma consolidar un desarrollo económico equiparable entre unos y otros.

Para la Comunidad Europea fue necesario aumentar las transferencias presupuestales de las regiones más desarrolladas hacia otras, a saber, la duplicación de “Fondos estructurales” después de la adopción de la Acta Única, la creación de un “Fondo de cohesión” a favor de Grecia, España, Portugal e Irlanda y reforzando los créditos concedidos a las regiones más atrasadas (los cinco nuevos Länder alemanes después de la reunificación en particular) después de Maastricht.⁴⁰

Alemania después de la reunificación fue beneficiaria de los fondos de cohesión para tratar de sopesar los efectos de absorber la economía del Este que se encontraba en crisis.

En diciembre de 1991, el Consejo Europeo aprobó un Protocolo sobre Política Social que fue incluido en el Tratado de Maastricht, entre sus objetivos destacan el fomento al empleo; mejora de las condiciones de vida y de trabajo; protección social adecuada, igualdad de oportunidades y lucha contra las exclusiones, entre otras. Los dos pilares básicos de la Políticas Social son: el Fondo Social Europeo (FSE) y la Carta Social Europea o Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores. El FSE tiene como objetivo fomentar las oportunidades del empleo en la UE y la movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores.⁴¹

El segundo artículo del Tratado de la Unión Europea de 1992 (Tratado de Maastricht) se cita como objetivo de la Unión “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el

³⁹Fontaine, Pascal (2014) *Comprender las políticas de la Unión Europea: Doce lecciones sobre Europa*, Comisión Europea Dirección General de Comunicación y Publicaciones

⁴⁰Bandie, Bertrand y Smouts, Marie-Claude (2000) *Los operadores del cambio de la Política Mundial, sociología del escenario internacional*, editorial de la fundación nacional de Ciencias Políticas, pp. 206

⁴¹Hornero Calvo, Antonia, (2014) en *Fundamentos de la Unión Europea*

fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria”.⁴²

El Consejo de Europa por su parte remite la cohesión social a:

“La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos”.⁴³

Las políticas de cohesión económica y social de la Unión Europea han sido concebidas bajo el marco de un proceso de integración que da prioridad a las regiones menos favorecidas como un mecanismo para lograr la convergencia de rentas e incrementar la competitividad y el empleo. “Estas políticas se basan en un modelo de solidaridad y de reducción de disparidades entre grados de bienestar, en el que la cohesión se expresa en el avance hacia estándares económicos y sociales consensuados políticamente”.⁴⁴

Cabe señalar, que en el Tratado de Maastricht se suscribe como objetivo promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible para minimizar las disparidades entre los Estados miembros, es la primera vez que la cohesión social funge como objetivo en un ente supranacional y es cuando se hace un reconocimiento explícito al principio de subsidiaridad y al concepto de ciudadanía europea. Este último hace referencia al derecho al voto en las elecciones europeas para todo ciudadano de la UE y el primero se refiere a las competencias comunitarias compartidas.

En los ámbitos que no dependen de una competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiaridad, sólo y en la medida en que los objetivos de la acción contemplada no puedan ser realizados de manera suficiente por los Estados miembros y puedan,

⁴² Tratado de la Unión Europea (1992) Artículo 2 disponible en:
https://europa.eu/europeannion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

⁴³ CEPAL, *Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis* Capítulo III

⁴⁴ Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL, coordinación Ana Sojo, 2007, Chile

en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción contemplada, ser mejor realizados a nivel comunitario.⁴⁵

El principio de subsidiaridad implica que las autoridades locales y regionales deben impulsar la creación de asociaciones. El papel de las autoridades de estas asociaciones se fundamenta en la legitimidad democrática, la transparencia, la coordinación y la utilización óptima de todos los recursos disponibles. Ello significa que, en la práctica, las autoridades locales y sus asociaciones deben participar en la preparación y aplicación de la política y las acciones europeas, como, por ejemplo; en la iniciativa *e-Europa* y en la política europea de empleo. Sin embargo, “la experiencia muestra que las autoridades locales y regionales están confrontadas con demasiada frecuencia a políticas y normas que obstaculizan una aplicación eficaz de la política comunitaria”.⁴⁶

En la Unión Europea los acuerdos acerca de la cohesión social tienen que ver principalmente con un conjunto de políticas e indicadores conducentes a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor ingreso al empleo, la educación y los servicios de salud. En tal sentido, se acordó en la Cumbre Europea celebrada en Lisboa el establecimiento de indicadores cuantitativos para evaluar el avance de los Estados miembros respecto a la inclusión social.

Tiempo después el Consejo europeo adoptó en Laeken.⁴⁷ 18 indicadores que cubren cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud, que permiten hacer el seguimiento de los objetivos de la agenda social europea. Es relevante hacer mención que dentro de los indicadores se hizo una especie de clasificación agrupándolos en 12 primarios y 9 secundarios, aunado al hecho de que después de la última revisión (2006) se extendió el número de indicadores llegando a 21.

⁴⁵ Tratado de Maastricht Art. 3B disponible en:

https://europa.eu/europeanunion/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

⁴⁶ **DICTAMEN** del Comité de las Regiones de 14 de marzo de 2002 sobre el tema "**Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social**"

⁴⁷ Debido a que el Consejo tuvo lugar en el Castillo de Laeken (Bruselas), residencia de la familia real de Bélgica, los indicadores de cohesión social de la Unión Europea son conocidos como los indicadores de Laeken.

Indicadores Laeken primarios: ⁴⁸

- 1.- Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana)
- 2.- Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos
3. Distribución de la renta (relación de los quintiles)
4. Persistencia de renta baja
5. Brecha de la renta baja mediana
6. Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)
7. Tasa de desempleo de larga duración
8. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros
9. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación
10. Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura
11. Esperanza de vida al nacer
- 12.- Brecha de empleo de los migrantes

Indicadores Laeken secundarios:

13. Dispersión en torno al umbral de renta baja
14. Tasa de renta baja en un momento determinado
15. Tasa de renta baja antes de las transferencias
16. Coeficiente de Gini

⁴⁸ Feres, Juan Carlos (2006), *Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina*, Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones Ciudad de Panamá, 7 y, versión en pdf.

17. Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)
18. Trabajadores en riesgo de pobreza
19. Proporción del desempleo de larga duración
20. Tasa de desempleo de muy larga duración
21. Personas con bajos niveles educativos

Además, fue creada la Estrategia Europea del Empleo, en adelante EEE, que surgió como consecuencia del Tratado de Ámsterdam en 1997, con la finalidad principal de coordinar los esfuerzos nacionales en materia de empleo, y articular políticas más eficaces, haciendo del empleo una prioridad comunitaria.

El primer objetivo de la EEE era reducir significativamente el desempleo a lo largo de los cinco años siguientes. Para lograrlo, se crearon cuatro instrumentos y un nuevo método de trabajo. A saber; la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad, la igualdad de oportunidades. Para lograr sus objetivos, “la EEE introdujo un nuevo método de trabajo, el método abierto de coordinación (MAC), con intención de crear un equilibrio entre la responsabilidad de las instancias comunitarias y la de los Estados miembros (el principio de subsidiariedad)”.⁴⁹

El MAC establecería los objetivos cuantitativos comunes a escala europea y aplicaría una vigilancia a escala comunitaria fomentada a través del intercambio de experiencias. Su intención era lograr el debate político a distintos niveles, a partir de un enfoque integrado sucesivamente: las acciones adoptadas en el ámbito del empleo han de ser coherentes con los ámbitos cercanos a éste, como las políticas sociales, la educación, el régimen fiscal, la política empresarial y el desarrollo regional.

⁴⁹ El principio de subsidiariedad es un principio rector clave en la EEE. Implica que la Unión Europea tiene un papel de impulsor, armonizador y coordinador de las políticas de empleo de los Estados miembro, pero en última instancia, la potestad legislativa en la materia es competencia de cada Estado

Por último, la EEE estableció un programa anual de planificación, seguimiento y ajuste de las políticas de empleo de cada uno de los Estados miembro, por lo que se articulaba en torno a cuatro instrumentos⁵⁰:

- Las directrices de empleo, las prioridades comunes que establece la Comisión para las políticas de empleo de cada uno de los Estados miembro;

- Los planes nacionales de acción para el empleo (PNA): aplicación nacional de las orientaciones comunes.

- El informe conjunto sobre el empleo, que serviría de base para la elaboración de las directrices del año siguiente;

- Las recomendaciones específicas para cada país.

Cinco años más tarde de su puesta en práctica, en 2002, la primera revisión replantea para 2003-2005 algunas directrices y objetivos concretos. Sin embargo, el informe Kok⁵¹ de 2004 vuelve sobre la materia, “lo que coincide con la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa (2005) que, formulada en 2000, planteaba sus objetivos para el año 2010”.⁵²

Entre estos objetivos destaca garantizar que todas las personas tengan acceso al empleo y se beneficien de los recursos, los derechos, los bienes, y los servicios; prevenir el riesgo de la exclusión; ayudar a los más vulnerables, y movilizar a todos los agentes relevantes en los temas de pobreza y exclusión social.

Por otro lado, lo que el informe Kok hizo notar es que muchos de los objetivos planteados en la Estrategia de Lisboa eran difíciles de conseguir para cada uno de los Estados miembros. Lo cierto es que en última instancia, la mayor parte de los avances que se realicen en el marco cubierto por la Agenda de Lisboa dependerá de lo que suceda en los contextos nacionales.

⁵⁰ De Pablos, Juan Carlos, Martínez, Antonio, “La estrategia europea del empleo: historia, consolidación y calves de interpretación” en Revista del ministerio de trabajo e inmigración. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est04.pdf

⁵¹ El informe Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo está disponible en español en: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_es.pdf.

⁵² De Pablos op. cit., p. 106

Posteriormente se hizo pública una estrategia de Lisboa renovada en febrero de 2005, donde se puso énfasis en el crecimiento económico y el empleo vendría acompañado de una “Asociación para el crecimiento y el empleo” consistente en un programa de acción a nivel de la UE y sus diversos programas de acción correspondientes a nivel de los Estados miembros.

Este relanzamiento de Lisboa supone, sobre todo, una reformulación integrada de los objetivos, directrices y formas de trabajar para los años 2005-2008, en el que las líneas de crecimiento económico, empleo y cohesión social aparecen más vinculadas entre sí como una de las principales transformaciones en el desarrollo de la EEE. El resultado fue una serie de 22 directrices integradas, 7 de las cuales se refieren directamente al empleo y por tanto, a la estrategia antes señalada.

El empleo es un elemento crucial ya que para la consecución de los objetivos de la Unión, marcados en los extremos por crecimiento y cohesión, implica la creación de condiciones favorables para el sustento de la ciudadanía europea, pero también porque supone la activa participación de todos en la consecución de recursos implicados en la común tarea de la construcción europea, involucrados en la creación de riqueza, [...] vinculada a la sociedad del conocimiento, de la información y la comunicación. Por tanto, hemos de considerar la EEE como el eje central sobre el que gira la política social europea, y de las medidas sociales que se diseñan y proponen para la integración socio laboral de los individuos, de manera que se puede afirmar que se ha optado por situar el mercado de trabajo en el centro de la inclusión social.⁵³

Es de resaltar que unos dos tercios del desempleo total de la UE se concentra en Alemania, Francia e Italia, y dentro de esos países, se acumula especialmente en unas regiones determinadas: en el este de Alemania, el norte de Francia y el sur de Italia, lo anterior es de suma importancia ya que en la presente investigación se indagará acerca de los avances y/o retrocesos que se llevaron a cabo para reducir el desempleo en Alemania, que también responde a uno de los objetivos acordados en el Tratado de Niza, o sea, corresponde a un compromiso supranacional que se concreta específicamente en la Estrategia Europea del Empleo (1997-2004) y su posterior relanzamiento. Es decir, los mecanismos mediante los cuales el gobierno actúa para reducir el desempleo se dan en plena soberanía nacional para responder a un objetivo de toda la Unión Europea.

⁵³ *Ibidem.* p. 116

El Consejo Europeo de Niza⁵⁴, celebrado en diciembre de 2000, acordó que la promoción de la inclusión social se implementaría mediante el “método abierto de coordinación” que supone establecer objetivos comunes a nivel europeo, diseñar políticas nacionales apropiadas para alcanzar los objetivos y consignar los avances en las mismas. Las políticas para el logro de estos objetivos son decididas por cada Estado miembro, y la evaluación de resultados se hace con los indicadores Laeken y los demás indicadores que cada Estado miembro defina en los planes nacionales de acción.

En el caso de Alemania las medidas llevadas a cabo por el Estado para reducir el desempleo fueron tomadas por el gobierno federal, y las evaluaciones que se han hecho corresponden en primera instancia al propio gobierno alemán y posteriormente a la Unión Europea. Uno de los programas más importantes para combatir el paro fueron las reformas conocidas como la agenda 2010.

Sin embargo, dichas reformas, fueron introducidas demasiado tarde para salvar el gobierno de Gerhard Schröder (1998-2005), pero la coalición liderada por la canciller Angela Merkel resultó, como se verá más adelante, beneficiada de su aplicación. La Agenda 2010 implica una gama sustancial de reformas, pero consiste esencialmente en una receta de “flexiguridad”⁵⁵ ajustada a las circunstancias alemanas. En el contexto de este país, representa un giro radical con respecto a la política y el Estado de bienestar existente.

Los subsidios de desempleo ahora son condicionales y pretenden promover la responsabilidad personal en búsqueda activa de empleo, El elemento crucial del sistema tradicional de seguridad social -la vinculación de los subsidios de desempleo a los ingresos salariales previos- ha sido abandonado. Se han reducido los costes laborales no salariales, grandes inhibidores hasta ahora de la creación de empleo, y se han incrementado los impuestos sobre el consumo.

⁵⁴ Consejo Europeo de Niza (2000) Artículo IV

⁵⁵ De acuerdo con la Comisión Europea la flexiguridad es una estrategia integrada para mejorar, al mismo tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo. Trata de conciliar la necesidad de los empleadores de mano de obra flexible con la necesidad de seguridad de los trabajadores - la confianza de que no se enfrentarán a largos períodos de desempleo. Traducción propia, texto original en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>

La reforma de las pensiones figura también como un objetivo serio de dicha agenda. Entre las propuestas de reforma se incluye un aumento gradual de la edad de jubilación (de un mes por año a partir de 2011) hasta alcanzar los 67 años. También se está considerando la introducción de políticas pensadas para atraer a las personas de más edad al mercado laboral o para que se mantengan en él, así como amplias reformas de la sanidad para conseguir una contención del coste.⁵⁶

En capítulos posteriores se ahondará en el programa “agenda 2010” o también conocido como las reformas Hartz IV, así como las repercusiones de éstas en el empleo y particularmente en el tema de desigualdad y cohesión social.

1.3 Políticas públicas

Dado que la herramienta que se utilizará para responder la principal pregunta de investigación, que va justamente en tratar de conocer el avance o retroceso de la cohesión social a través de la variable desempleo en la Alemania unificada en el primer gobierno de Angela Merkel, será el análisis de políticas públicas, en el presente apartado se definirá el concepto, con el objetivo de que haya claridad al momento de referirse a él en distintos párrafos a lo largo de la lectura.

[Se entenderá por] Políticas Públicas como la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos dentro de una sociedad. Las políticas pueden incluir leyes, programas y proyectos; pueden asignar recursos (gasto público e impuestos) o pueden regular actividades (normas civiles y penales), y se orientan a la eficiencia, porque buscan lograr los mejores resultados con los recursos y medios disponibles.⁵⁷

Las Políticas Públicas, son actividades que se llevan a cabo dentro del ámbito gubernamental con el fin de generar un impacto en la sociedad, un efecto en determinado sector de la población que se ve afectado por algún problema que se ha considerado como público. Al respecto escribe Luis F. Aguilar “son acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales) y también son acciones que se sustentan en un razonamiento

⁵⁶ Giddens Anthony, *Europa en la era global*, Ediciones Paidós Iberica, traducción Albino Santos Mosquera, España 2007, p 55

⁵⁷ Campillo, Beatriz, Cruickshank, Susana, Morales Giovanna, Tapia Mónica. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. Ciudad de México: Alternativas y capacidades A.C.

técnico causal con el fin de alcanzar los objetivos deseados y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales”⁵⁸

Para entender el proceso de toda política pública a continuación se presenta cada una de las fases que conllevan a la implementación de las acciones gubernamentales en un tema en específico considerado como público, esto con la finalidad de dar una idea general de la complejidad del tema, pero al mismo tiempo permitirá hacer más comprensible la importancia y la lógica que lleva el gobierno respecto a un problema social.

Antes de enunciar las fases de las políticas públicas, vale la pena definir lo que se entiende por problema público con el fin de ir aclarando los conceptos clave para un mejor entendimiento del tema, de acuerdo con Guillermo M. Cejudo: “un problema público significa reconocer una situación, y asignarle categorías que le den sentido; es decir, permitan insertarlo en la deliberación social en torno a lo deseable y posible en términos de intervención gubernamental”.⁵⁹

De acuerdo con Luis F Aguilar las fases de las políticas públicas son:

- La formación de la agenda.
- La definición del problema público.
- La hechura o formulación de la política, es decir la construcción de opciones para resolver el problema.
- La decisión o la selección entre opciones.
- La comunicación de la política.
- La implementación de la política.
- La evaluación de la política.

No obstante, cabe señalar que dichas fases o proceso tienen en sí mismos su propia complejidad que es derivado de una serie de factores como por ejemplo los múltiples actores involucrados que tratan de influir en el proceso o bien la diferente percepción que

⁵⁸ Aguilar, Luis F. (2010) “Introducción”, en *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores, México, págs. 17 – 60.

⁵⁹ Cejudo, Guillermo (2010) “Discurso y Políticas Públicas. Enfoque Constructivista”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (compiladores) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, CIDE, México, págs. 93 – 125.

cada uno de ellos tenga sobre el problema en cuestión. De esto también dependerá hacia donde irá enfocado el objetivo y el resultado de las políticas públicas que deseen implementarse.

Además, el estudio del proceso o ciclo de políticas constituye un ideal teórico construido para analizar las políticas públicas detalladamente, al descomponerlas en una serie de pasos que permiten observar su construcción y desarrollo, al mismo tiempo que destacan aspectos particulares de cada etapa que probablemente quedarían oscurecidos en un análisis más general. Se trata de un modelo que, como tal, puede o no verificarse del todo en la realidad; y que en cierto modo subjetivo, dado que no existe acuerdo generalizado respecto al número de etapas que este proceso debe incluir. No obstante se acepta generalmente que cualquier ciclo debe contener al menos tres fases: una de diseño, una de implementación y otra de evaluación.⁶⁰

La importancia de llevar a cabo un análisis de políticas públicas responde al hecho de que es necesario conocer la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas por el sector gubernamental. “La eficiencia de las instituciones consiste en que las políticas públicas desactiven conflictos, satisfagan necesidades, multipliquen las externalidades positivas y favorezcan que la capacidad de gobernar tenga un alto grado de aceptación y, por ende, su legitimidad sea creciente.”⁶¹ En esta investigación es de interés particular evaluar las políticas públicas realizadas por el gobierno alemán para conocer el avance que se ha tenido respecto al tema de desempleo que como se ha mencionado anteriormente puede traducirse en desigualdad económica y a su vez en cohesión social, para poder conocer los avances que se han tenido al respecto en el primer gobierno de Angela Merkel (2005-2009).

En este sentido, se hará mayor énfasis en la etapa última del proceso de políticas públicas que corresponde a la evaluación ya que es en ésta donde se podrá verificar en grado de avance o retroceso respecto al tema de cohesión social. De acuerdo con la CEPAL la evaluación de políticas públicas se define como: “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento”.⁶²

⁶⁰ Op cit.

⁶¹ Uvalle-Berrones, R. (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (55). Disponible en: <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1130>

⁶² Lucy Winchester (2011) Políticas públicas: formulación y evaluación, ILPES/CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf

La evaluación consiste en que se identifique y mida los efectos de las acciones individuales y de conjunto así como sobre los sectores sociales hacia donde va dirigida la acción gubernamental. No obstante, no es lo único que se busca al intentar conocer el grado de eficiencia de las políticas públicas del gobierno alemán, también se busca conocer las relaciones que se formaron entre las instituciones y la ciudadanía involucrada y los efectos inesperados de la acción pública. “El proceso de evaluación es el momento final al que debería llegar toda política pública: la determinación de las fortalezas y debilidades de los programas y proyectos públicos una vez que éstos se llevaron a cabo. Se trata de un acto inherentemente normativo, esto es, una cuestión de apreciación o juicio político”.⁶³

Hay dos tipos de análisis en distintos momentos de la política pública, una es antes de su puesta en marcha y es mejor conocida como *ex ante* y la otra que se lleva a cabo durante el proceso o al término la implementación de ésta y se le denomina *ex post*. Cabe señalar que el análisis que se pretende realizar en este estudio es *ex post* ya que las reformas Hartz comenzaron a implementarse hacia finales de 2002, a partir de ese momento se modificó la ley y con ello los programas sociales orientados a reducir el desempleo. A diferencia de la evaluación *ex-ante*, en que se trabaja con objetivos y metas a alcanzar según las estimaciones existentes, en la *ex-post* se utilizan los datos reales, medidos en el proyecto.

De acuerdo con Juan Pablo Guerrero⁶⁴ antes de iniciar propiamente con el análisis es preciso tener claros algunos conceptos clave, el primero de ellos son los objetivos generales de la política que en este caso son las Reformas Hartz y las metas planteadas al inicio de dicho programa, como se ha mencionado el objetivo primordial era reducir los altos niveles de desempleo a nivel federal que cabe señalar eran más graves en el este que en el oeste.

En segunda instancia, para poder evaluar los objetivos, los logros y las consecuencias de la acción gubernamental se procede a establecer los criterios que según el autor J. P. Guerrero son las reglas para conocer la verdad, es decir, son referencias o escalas que sirven para graduar, interpretar y calificar la realidad. En este sentido se retomaran datos

⁶³ Bovens, Hart y Kuipers, (2005) “The Politics of Policy Evaluation” en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 319-335

⁶⁴ Guerrero, Amparán, Juan Pablo, en *La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*

cuantitativos tanto de Institutos como de páginas oficiales del gobierno alemán, para conocer los méritos y desaciertos de las reformas, aunado a los objetivos que se estipulan en la Estrategia Europea del Empleo así como en el relanzamiento del Tratado de Lisboa y en el de Maastricht en lo referente a cohesión social. Es decir, primero se evaluará el programa a nivel nacional y posteriormente a nivel supranacional.

Los valores con que se conducirá la evaluación tienen que ver con la interpretación que se le dará al programa gubernamental y se remiten a la importancia, calidad, sustancia, justicia, eficacia de la política pública. Por último, se retomarán las normas que son preceptos de conducta que gobiernan y dirigen el comportamiento al asegurar la regulación de la vida de los individuos y los grupos dentro de la sociedad, al que también se le puede llamar marco legal.

Como la intención es medir los logros generados a partir del programa se procede a hacer un análisis de la situación inicial para después hacer el comparativo hacia finales del mandato de la canciller Angela Merkel (2005-2009). El modelo que mejor se adapta a las necesidades específicas de la investigación es el de antes-después, se le denomina evaluación sumaria (*summative evaluation*)⁶⁵ y consiste en un análisis de las consecuencias generales de la política en cuestión, ya que pone el énfasis en los resultados finales, después de considerar la situación que prevalecía con anterioridad.

El modelo propuesto para este fin es el siguiente⁶⁶:

Cuadro 1. Propuesta de modelo de evaluación

Reformas Hartz	Tiempo	
	LB	LC
	X	X'

Donde, $X' - X =$ Impacto en la población beneficiaria (un objetivo) en base a la diferencia entre LB y LC.

⁶⁵ *Ibídem*

⁶⁶ Cohen, Eduardo, Martínez, Rodrigo (2005), *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile,

Con este modelo lo que se busca hacer es una comparación entre el nivel de desempleo antes de la entrada en vigor de las Reformas Hartz y los resultados obtenidos al final del periodo a evaluar que en este caso es el último año de gestión del primer mandato de Angela Merkel, es decir, 2009. Cabe señalar que la evaluación hace énfasis en el periodo 2005- 2009. Sin embargo, con el objetivo de hacer un análisis más completo acerca del impacto generado en la sociedad a partir de dichas reformas, se ha tomado como referencia la entrada en vigor de la primera reforma.

El modelo servirá para identificar los logros obtenidos, también se llevará a cabo un análisis para saber qué tanto influyó la crisis de 2008 en el impacto generado de las reformas Hartz. Además, el objetivo del proyecto es conocer que tanto se han minimizado las disparidades entre el este y el oeste, para poder evaluar la cohesión social, entonces es menester también hacer una diferenciación y evaluación del impacto en ambas regiones. Por último, se hará un comparativo entre los objetivos propuestos en la Estrategia Europea del Empleo y los logros generados en Alemania en este sentido.

2. Empleo y las Reformas Hartz en Alemania

“Experimentamos lo imposible como posible el 9 de noviembre de 1989. Es una experiencia maravillosa que los muros puedan derribarse.”⁶⁷

Angela Merkel

2.1 Antecedentes históricos

Para efectos didácticos se retomaran algunos datos históricos para poder entender el contexto de la reunificación alemana. Al término de la Segunda Guerra Mundial los vencedores (Estados Unidos, la entonces Unión Soviética, Reino Unido y Francia) ocuparon y dividieron Alemania, para su control. Con la construcción del famoso Muro de Berlín en 1961, surgieron dos entidades diferentes; en el Oeste (República Federal de Alemania) y en el Este (República Democrática de Alemania) por ende, existieron sistemas de gobierno y ordenamientos económicos antagónicos. “Estos sistemas encontraron en suelo alemán el mejor lugar para confrontarse y tratar de demostrar al oponente cuál de los dos era mejor, constituyendo uno de los escenarios más activos de la Guerra Fría”.⁶⁸

A pesar de que la República Federal de Alemania obtuvo derechos de soberanía en 1954 mediante los tratados de París, los aliados quedaron con derechos de reserva en lo que se refiere a la unificación de Alemania, éstos se basaron en el acuerdo de Potsdam de 1945 y debían quedar en pie hasta la celebración de un tratado de paz entre Alemania y los aliados. Debido al Tratado "Dos + Cuatro", firmado por los ministros de relaciones exteriores el 12 de septiembre

⁶⁷ “Wir haben am 9 November 1989 das Unmögliche als möglich erlebt. Es ist eine wunderbare. Erfahrung, dass Mauern eingerissen werden können”. Traducción propia

⁶⁸ Zschiesche Sánchez, Juan, (2003) *Reunificación alemana: Aproximación a las consecuencias económicas y sociales para los Länder orientales* en Papeles del Este, Universidad Complutense de Madrid.

de 1989, los aliados cedieron sus derechos de reserva a partir del momento de la unificación de Alemania, sin que en los países aliados los parlamentos hubieran ratificado dicho contrato.⁶⁹

La República Federal Alemana fue constituida el 23 de mayo de 1949 con la Proclamación de la Grundgesetz (Ley Fundamental) actualmente vigente, salvo algunas modificaciones. El 01 de julio de 1990 se produjo una unión económica, monetaria y social, en octubre de ese mismo año se establece la reunificación y se lleva a cabo la integración de los cinco Länder que anteriormente se encontraban bajo un régimen socialista al régimen federal. “Esto significó que los 16 millones de alemanes que durante 40 años vivieron en un sistema totalitario, pasaron a formar parte por la libre determinación del orden constitutivo de la RFA, de su economía de mercado y sus normas constitucionales”.⁷⁰ De esta forma, “debido a la reunificación [...] el panorama de ciudades y aldeas así como el estilo de vida de millones se ha transformado vertiginosamente amoldándose cada vez más al de la parte occidental del país”.⁷¹

La realidad que conocían los habitantes orientales era completamente diferente de la que ahora iban a formar parte. Todos los ámbitos de la vida cotidiana se vieron de alguna forma trastocados en mayor o menor medida con la reunificación y la cuestión del empleo no fue la excepción.

La unión de las dos partes alemanas se sustentó jurídicamente en la Ley Fundamental⁷² donde en su preámbulo -la constitución de la República Federal- estableció: "Los alemanes [...] han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania.", esto condujo a realizar en base al Art. 23 la adhesión de la República Democrática Alemana RDA a través de una solicitud. La Ley Fundamental representa interna y externamente el símbolo de unidad a todos los ciudadanos de la Alemania reunificada.

El proceso de la reunificación fue un procedimiento complejo porque el gobierno del Este era centralizado y en el del Oeste había un gobierno federal compuesto por entidades

⁶⁹Hofmeister Wilhelm, *La resolución de la cuestión alemana: su dimensión nacional e internacional*, Estudios Internacionales, Año 23, No. 92 (Octubre-Diciembre 1990), pp. 512-531, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/41391349>

⁷⁰Bernecker L. Walther y Bieber León (2002) *Alemania 1945-2002 Aspectos históricos e historiográficos*, Colegio de México, p. 49

⁷¹Ibídem.

⁷²Ley Fundamental 1949 art 23, disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

federativas unidas por un pacto, esto significó, que para lograr la unión primero debía desintegrarse Alemania oriental, disolver el régimen y posteriormente ir incorporando a cada provincia una por una a la República Federal Alemana. Además, la economía en ambas partes era diferente una de la otra, aunque en ambas circulaba el marco alemán, no tenía el mismo valor. El marco de Alemania oriental ni siquiera figuraba en el mercado de dinero mundial. Es decir, que la población del occidente tuvo que pagar el costo de la reunificación.

Se estima que las transferencias financiadas por los alemanes occidentales desde que fue sellada la reunificación alemana el 3 de octubre de 1990 ascienden a unos 1,3 billones de euros. En comparación, la ayuda al desarrollo mundial durante los últimos 50 años asciende al equivalente a unos 1,5 billones de euros. La reconstrucción en el Este no ha sido concluida aún y el llamado Impuesto de Solidaridad, actualmente equivalente al 5,5% del impuesto sobre la renta, que tienen que aportar todos los ciudadanos, seguirá teniendo vigencia hasta el 2019.⁷³

Varios y de diferente índole fueron los problemas que se tuvieron que enfrentar para llevar a cabo la reunificación, a saber;

En los nuevos länder orientales los problemas surgidos por la privatización de industrias no competitivas, los enfrentamientos por los derechos de propiedad, los despidos masivos y los contratos temporales, la pérdida de los subsidios de vivienda y guardería, [...] y la incertidumbre generalizada con respecto al futuro se combinaron para agudizar las tensiones ya existentes.⁷⁴

El esfuerzo que se llevó a cabo por el gobierno para que la transición de la parte oriental a la RFA fuera lo más rápida y menos costosa posible no tuvo un impacto generado de inmediato, de hecho, parte de la comunidad de occidente estuvo mucho tiempo a disgusto al tener que pagar un impuesto para que la realidad de un país unificado se hiciera realidad.

A principios de 1991 las repercusiones sociales y económicas de la reunificación se hacían notar, sobre todo en el lado Este. La producción global cayó en un 16 por ciento y el paro alcanzó el 20 por ciento de la población activa, [...] la transformación de las estructuras económicas de la República Democrática fundamentadas en una política planificadora que no se preocupaba de los mecanismos del mercado necesitó [...] de ingentes recursos humanos, aportes financieros y técnicos impensables para poder integrarse a otra economía, a saber, la de la

⁷³ Kinkartz S./ Usi E. (23/09/2010) El secreto de la reconstrucción alemana: la solidaridad ciudadana en <http://p.dw.com/p/PKVD>

⁷⁴ Fulbrook. Mary, (1995) traducción: García Ríos, Beatriz, *Historia de Alemania*, Cambridge University Press, p. 350

República Federal de Alemania, la cual, entre 1991 y 1993, ha transferido hacia el Este más de ciento ochenta mil millones de marcos.⁷⁵

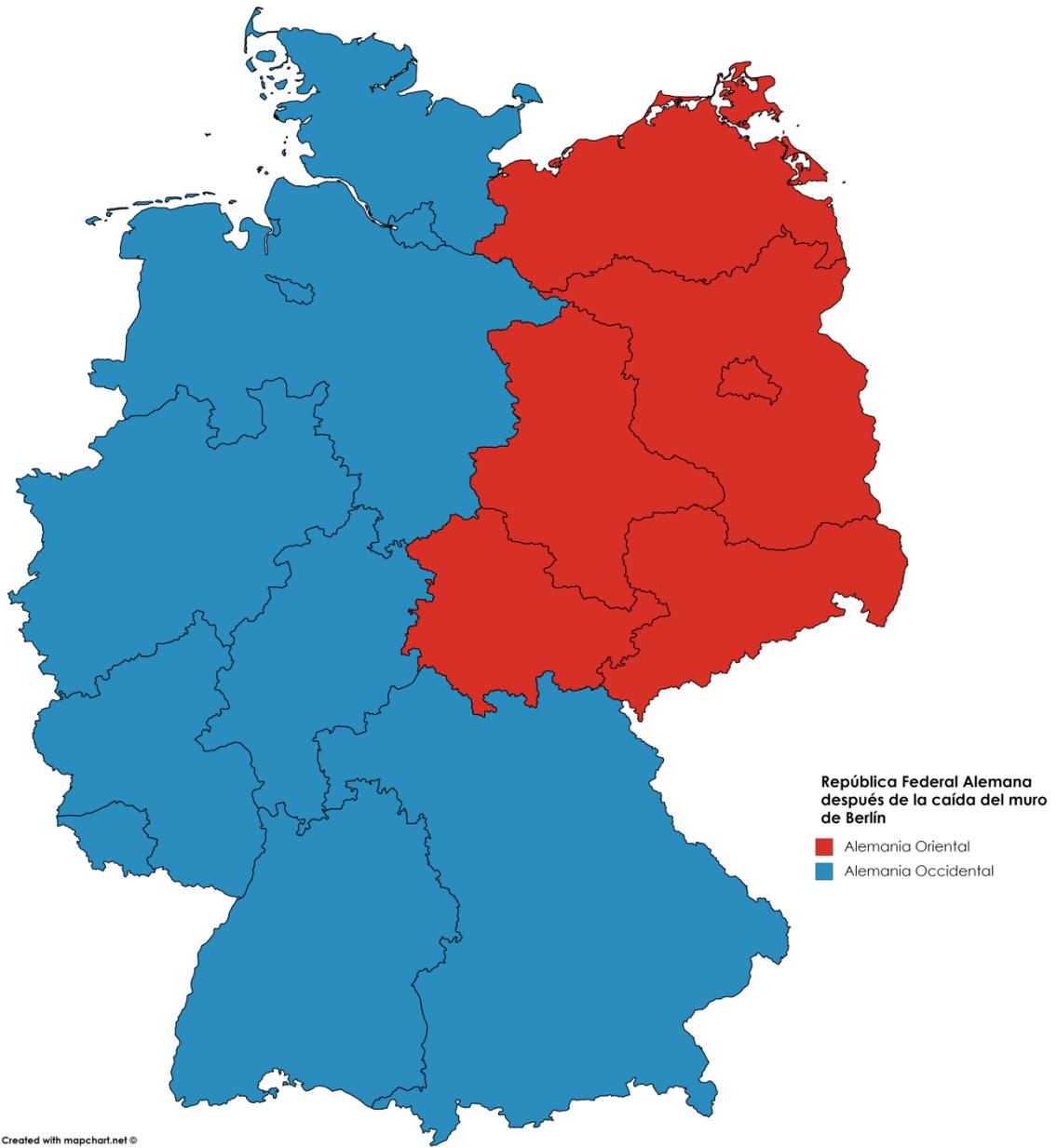
“En enero de 1994, el número de desempleados en toda Alemania superó la marca de cuatro millones. Esto suponía un índice del 8.8 por ciento de desempleo en el oeste y un 17 por ciento en el este”,⁷⁶ las cifras varían de acuerdo a las fuentes sin embargo el rango oscila entre el 17 y el 19 %, es decir, casi el doble.

Cabe señalar que después de la reunificación, Alemania quedó constituida por 16 Länders o Estados Federados y sin duda, uno de los mayores retos que enfrentó el nuevo país unificado fue el elevado grado de desempleo en los cinco nuevos estados –Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia- pues abrieron de manera total su economía al mercado internacional, y al haber perdido, al mismo tiempo, sus mercados tradicionales en el Este de Europa, miles de empresas quebraron, mientras otras sólo consiguieron sobrevivir una vez tomadas severas medidas de racionalización de la mano de obra.

⁷⁵ Díez, Espinoza, José Ramón y Martín de la Guardia, Ricardo M. (1998) *Historia contemporánea de Alemania (1945-1995)*, editorial síntesis, Madrid, España, p. 274

⁷⁶ Langguth, Gerd, (1996) *En busca de seguridades. Los alemanes después de la reunificación*, Centro Interdisciplinario de estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Buenos Aires, Argentina, p.147

Mapa 1. República Federal Alemana después de la caída del muro de Berlín

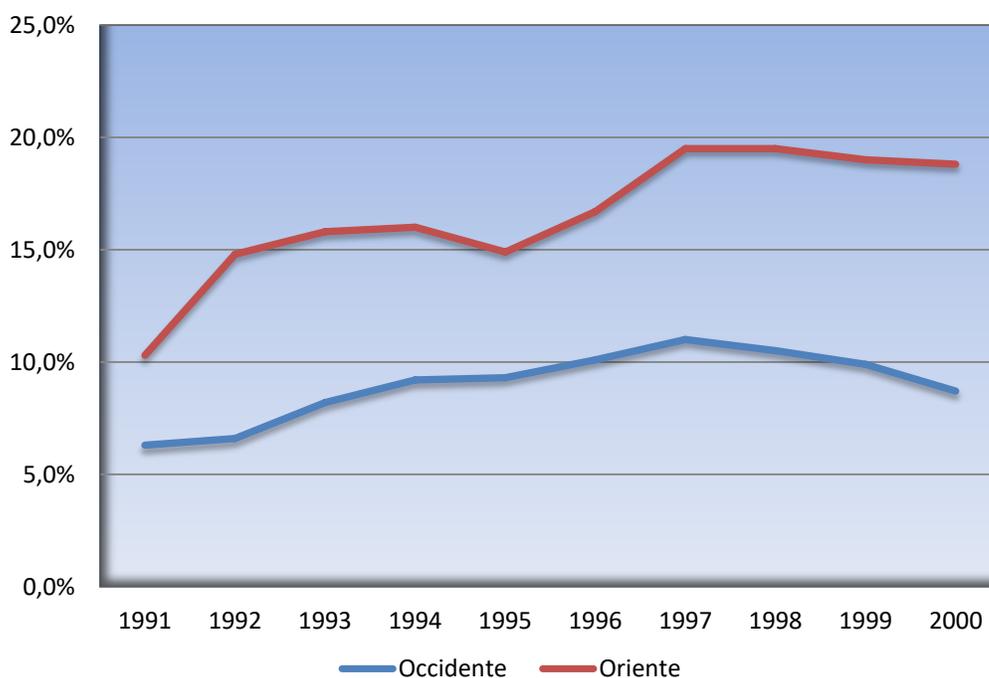


Elaboración propia con base a la herramienta mapchart.net

A continuación se presenta la gráfica del desempleo en Alemania Oriental y Occidental respectivamente.

Gráfico 1

Desempleo en Alemania después de la caída del muro de Berlín



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Sachverständigerat, Jahresreport 2000-2001

A este masivo desempleo se adhiere el hecho de que la economía de la parte oriental no había conseguido autosustentarse debido a la escasa generación de riqueza industrial y su precario desarrollo tecnológico. Pues como afirma Gerd Langguth, los datos ofrecidos por el gobierno oriental distaban mucho de la realidad, para dar un ejemplo; “la productividad de la industria química se estimó en un 56 por ciento en comparación con la productividad en las empresas occidentales; y ésta sólo llegaba al 31.5 por ciento. [...] Hoy se sabe que la productividad laboral en muchos sectores industriales apenas llegaba a un tercio de la productividad alcanzada en Alemania Occidental”.⁷⁷

⁷⁷ *Ibidem*. P. 146

Los nuevos estados federados se encuentran sumidos en una crisis económica general, desde la vigencia de la unión monetaria y económica. Con la introducción del marco alemán como moneda de curso legal en los territorios de la ex RDA y el cálculo de los costos de producción sobre la base del marco, toda la economía quedó expuesta a las condiciones de mercado vigentes en la República Federal. Ante esta situación se puso de manifiesto que muchos de los productos de la RDA no eran competitivos y que los costos de producción eran excesivamente altos.⁷⁸

La reunificación ha sido más costosa de lo que se había pensado pues además de que como se menciona Gerd Langguth no se tenía una idea precisa del estado en que se encontraba el Este, las empresas tuvieron que adaptarse al nuevo sistema económico adquirido y esto trajo consigo repercusiones negativas tanto para los empleadores como para los empleados pues al no poder mantener sus productos en el mercado hubo que hacer cambios estratégicos, como la reducción de las jornadas labores, para mantenerse dentro del mercado.

Después del proceso de reunificación y por la gran expansión del gasto, la austeridad fue reforzada. En el “Programa para el Crecimiento Económico y el Empleo” de 1996 se redujeron algunas prestaciones por enfermedad y se retardó la edad de jubilación. “También se introdujeron restricciones a las prestaciones por desempleo para hacer obligatoria la aceptación de las ofertas de empleo, y no se potenciaron las políticas activas de empleo, solo de una manera tímida en el Este de Alemania”.⁷⁹

Cabe señalar que el problema del desempleo ya existía en el occidente alemán, pero con la reunificación la problemática se volvió cada vez más difícil de enfrentar ya que la economía oriental se encontraba en decadencia. “Desde 1993, las tasas de crecimiento económico eran inferiores a las de la media europea, el déficit público escalaba bien por encima del 3% del producto interior bruto que exigía el pacto de Estabilidad, y el desempleo llegaba a superar un preocupante 10% en el 2005”.⁸⁰

Además cabe destacar que las llamadas políticas de ajuste estructural han impactado de manera directa en la sociedad alemana:

⁷⁸ Herbert, Giersch, (1991) Risiken und Chancen für Ostdeutschland en *Volkswirtschaftliche Korrespondenz* de la Fundación Adolf-Weber- Stiftung n. 4

⁷⁹ Ibid, p. 16

⁸⁰ Holm-Detlev Köhler (18 de marzo de 2013). Mito y realidad de la Agenda 2010, *La vanguardia*, recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/economia/20130317/54369368696/mito-y-realidad-de-la-agenda-2010.html>

En la medida en que las empresas presionadas por la globalización en la esfera productiva, transfieren partes de su industria a países con ventajas comparativas en los costos de producción, convirtiéndose de este modo en “global players”, se relajan en el ámbito nacional no sólo los estrechos vínculos económicos y sociales que existieron entre empresarios y trabajadores, sino también aquellos entre el sector privado de la economía y el Estado.⁸¹

Es decir, que el grupo empresarial al querer adquirir ventajas comparativas ante otras compañías se deslinda del compromiso social al no proveer de beneficios a los ciudadanos residentes en esa localidad al llevarse su industria a otros países, también el tema de los impuestos queda gravemente modificado siendo los ingresos estatales los más afectados.

La reunificación acabó siendo un factor complementario que ha incidido en la crisis del Estado de bienestar alemán,⁸² lo anterior sin duda fue determinante para la definición de la agenda de la Republica Federal Alemana, en la prioridad de los problemas que debían atenderse y en sus posibles soluciones.

[Los] retos para la cohesión social en Alemania se presentan en tres áreas. En el ámbito laboral, por el creciente desempleo de carácter estructural. En el ámbito familiar, por la incorporación de la mujer al trabajo y la quiebra de la política familiar conservadora tradicional. Finalmente, en el ámbito de las pensiones, cuyo elevado coste por el cambio demográfico las hace prácticamente impagables a medio plazo. Todo ello requiere de una reforma de las políticas del Estado de bienestar según opinión generalizada.⁸³

Para poder analizar las medidas que se llevaron a cabo por el gobierno alemán para reducir la tasa de desempleo y así de esta manera cumplir con los objetivos de la Estrategia Europea del Empleo, habrá que comprender cuál es la forma de gobierno y cómo funciona la toma de decisiones en aquel país, razón por la cual se decidió continuar con el siguiente apartado.

2.2 Sistema de gobierno alemán

“La Republica Federal Alemana se autodetermina como un Estado democrático y social,”⁸⁴ representativo y parlamentario. El sistema político alemán opera bajo un marco establecido en el documento constitucional de 1949 conocido como la Grundgesetz (Ley

⁸¹ Bernecker & Bieber, op cit. p.51

⁸² Sánchez de Dios, Manuel, *La cohesión social en Alemania, Suecia y Reino Unido con los gobiernos socialdemócratas*, Revista Ciencia Política, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, departamento de Ciencia Política, Octubre de 2008. Año 1. No. 3 disponible en: <https://www.ues.edu.sv/descargas/numero%20uno/RCP3f.pdf>

⁸³ Ibídem, p 201

⁸⁴ Ley Fundamental 1949, art. 20. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Fundamental)⁸⁵. En este país existe una división de poderes, a saber; ejecutivo, legislativo y judicial. El poder legislativo está sometido al orden constitucional; y los otros dos, a la ley y al Derecho.⁸⁶ El parlamento, que es donde se deciden las leyes, se divide en federal y estatal (Bundestag y Bundesrat).

En el Bundestag se toman decisiones que afectan a todos los ciudadanos alemanes. Y sólo este órgano puede aprobar las leyes a escala federal. Por tanto, la potestad legislativa es una tarea sumamente compleja y polifacética que concentra gran parte de la actividad parlamentaria. Éste también elige al o la Canciller Federal, que está al frente del ejecutivo, es decir, el Gobierno Federal.

El o la jefe de gobierno por tanto provienen directamente del Parlamento, lo cual pone de manifiesto la estrecha interrelación que existe en el sistema de la distribución de poderes entre los distintos órganos constitucionales, sin perjuicio del principio de la división de poderes. “Los diputados del Bundestag son elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia”.⁸⁷

El jefe de Estado de Alemania, mejor conocido como el presidente, tiene competencias limitadas, sus funciones son más bien protocolarias. “El presidente no interfiere en la labor del gobierno, pero cobra importancia en caso de que sea disuelto el Parlamento o de quedar un gobierno en minoría. Como jefe de Estado representa a Alemania dentro y fuera del país. Además nombra a los miembros del gobierno, los jueces y los altos funcionarios”.⁸⁸

Para impulsar el proceso legislativo se requiere una iniciativa, es decir, una idea para legislar sobre una materia determinada, ésta corresponde al Gobierno Federal, a los propios diputados del Bundestag y al Bundesrat (cámara de representación territorial). Este último participa en la toma de decisiones políticas del Estado Federal, conformando así un contrapeso a los órganos políticos centrales, además funge como un eslabón entre el Estado

⁸⁵ <http://www.embajadadealemania.org/pages/gobierno.php#.WKCSnvnhDIU>

⁸⁶ Op, cit Ley Fundamental, art. 20, inciso 3

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Este contenido ha sido publicado originalmente por **Diario EL COMERCIO** en la siguiente dirección: <http://www.elcomercio.com/actualidad/presidente-federal-alemania-politica-europa.html>.

Federal y los Länder. La Ley Fundamental describe su posición y sus funciones en el artículo 50, que desde 1992 toma en cuenta explícitamente también la dimensión europea de la política.

Los dieciséis Länder (Estados Federados) participan en el proceso legislativo de la Federación a través del Bundesrat. Tratándose de leyes que afectan a los asuntos de los Estados Federados, se requiere la aprobación expresa del Bundesrat (“leyes de aprobación”). Con respecto a las demás leyes la cámara de representación territorial tiene la facultad de formular objeciones (“leyes de oposición”). En caso de desacuerdo entre el Bundestag y el Bundesrat acerca de un proyecto de ley, puede acudirse a la Comisión Mixta. Este órgano, compuesto de 16 diputados del Bundestag y 16 miembros del Bundesrat, tiene la función de alcanzar compromisos consensuales. “En ocasiones las divergencias entre ambos órganos son insalvables. Si afectan a una de las llamadas leyes de aprobación, el proyecto de ley no sale adelante en ningún caso. Si se trata de una ley de oposición, el Bundestag puede invalidar el veto (relativo) del Bundesrat”.⁸⁹

Los Länder poseen importantes competencias legislativas, particularmente en la política cultural y educativa, el derecho comunal y la Policía, [...] el Estado Federal posee en algunas áreas una administración completa, por ejemplo en las Relaciones Exteriores, las Fuerzas Armadas (Bundeswehr) y la Oficina de Empleo, en general rige el principio:

- La legislación es en su mayor parte competencia del Estado Federal
- La administración es en general competencia de los Länder

Esa distribución de tareas proporciona al Estado Federal una fuerte posición, ya que con su vasta potestad legislativa puede fijar normas unitarias para todos los Länder y todos los ciudadanos.⁹⁰

Al ser Alemania un Estado federal, significa que la organización territorial y sus poderes públicos se encuentran descentralizados, la legislación no corresponde en exclusiva al Estado central o Federación sino que está constitucionalmente atribuida a los Estados miembros o Länder, existe por consiguiente una distribución de facultades

⁸⁹ Deutscher Bundestag, Berlín, octubre 2015

⁹⁰ El Bundesrat, disponible en www.bundesrat.de

legislativas. “El reparto de competencias, ha de estar orientado por el principio de subsidiaridad, de forma que al nivel más cercano a los ciudadanos (Länder) habrá de corresponder la regulación legislativa de todas aquellas materias respecto de las cuales la preservación de los intereses generales o los necesarios requisitos de eficacia en el desarrollo de las tareas públicas no demanden una intervención de las instancias centrales”.⁹¹ El federalismo ha sido y es en Alemania la forma de organización del Estado que crea la unidad estatal, pero simultáneamente le impone límites internos, impidiendo así una exaltación de la idea de unidad.⁹²

Entonces, se reitera que en el tema del desempleo es tarea del gobierno federal impulsar los programas para tratar de erradicar el alto índice de desempleo, y son las autoridades locales las que deben seguir la lógica de los programas establecidos. Sin embargo, parece que la parte oriental sigue sin poder integrarse por completo a la dinámica económica de Alemania Occidental. Un informe publicado por el Instituto de Estudios Laborales y Profesionales (IAB)⁹³ confirma lo anterior al registrar un crecimiento económico desigual entre 2006 y 2008 entre el este y el oeste.

Para poder comprender las razones de la desigualdad económica entre ambas regiones se procederá a analizar las políticas públicas encaminadas a reducir el desempleo y por tanto a incentivar un crecimiento económico más homologado, esto se llevará a cabo de manera detallada en el siguiente capítulo. No obstante, se considera indispensable revisar las acciones previas al primer cuatrienio de Angela Merkel con la finalidad de conocer los antecedentes y el impacto que generaron en el periodo que se estudiará.

2.3 Gobierno de Gerhard Schröder (1998-2005)

El político alemán Gerhard Schröder provenía de una familia humilde, se graduó de la universidad como abogado al tiempo que trabajaba para pagar su carrera. Comenzó su carrera política cuando fue elegido secretario general de las Juventudes socialistas,

⁹¹ Arroyo Gil, Antonio (2006) *El federalismo alemán en la encrucijada*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, España, p. 174

⁹² https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁹³ Bundesagentur für Arbeit (2014). Arbeitsmarktreport 2014. Nürnberg.

posteriormente ocupó un escaño en el parlamento de Bonn. En 1990 accedió a la jefatura de gobierno de Baja Sajonia situado en el norte de Alemania y aprovechó su situación para postularse como candidato a canciller en las elecciones internas que los socialdemócratas realizaron en 1993, pero perdió frente a Rudolph Scharping.

Durante los años que estuvo al frente del gobierno regional de Baja Sajonia, su estado fue uno de los más endeudados, además de exhibir uno de los mayores niveles de desempleo, que alcanzaba el 12%, por encima de la media nacional del 10,6%.

Sin embargo, desde ese cargo comenzó a demostrar sus principales características como hombre de Estado, su pragmatismo y sus afinidades con los representantes del empresariado y de la industria alemana. Siempre se ha jactado de sus buenas relaciones con prominentes banqueros y empresarios, entre ellos con el presidente del consorcio automovilístico Volkswagen, Ferdinand Piech, de cuyo directorio formaba parte.⁹⁴

Schröder se caracterizó por tener una visión diferente a la de Kohl en cuanto a la relación Estado y economía, él pensaba en un cambio en el estado de bienestar desde que era candidato a la cancillería. En su programa electoral prometió aplicar una reforma fiscal que preveía recortes impositivos en beneficio de los trabajadores y las empresas, la retirada del plan gubernamental de reducir las pensiones del Estado, la consecución de un «pacto por el empleo» entre gobierno, empresarios y sindicatos para reducir el desempleo,⁹⁵ que cabe destacar era uno de los más grandes retos al que debía hacer frente el gobierno que resultara vencedor, sin soslayar el hecho de tratar de reducir las disparidades económicas entre la Alemania oriental y occidental.

“A un año de que Schröder fuera elegido canciller, en 1999, la cifra de personas sin trabajo registrada oficialmente en los nuevos estados ascendía a 17% siendo con ello dos veces más alta que en Occidente, pero llegaba a 25 y 30% si se consideraba diversas formas veladas de desempleo”.⁹⁶ La tasa de desempleo superó la barrera de los 4 millones de personas y a comienzos de 2002 se destapó un escándalo relacionado con la manipulación de datos estadísticos de la oficina nacional de empleo, que obligó a dimitir a su presidente, Florian Gerster.

⁹⁴ <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/schroder.htm>

⁹⁵ Ibídem.

⁹⁶ Bieber, Leon op cit. p.74

En mayo de 2003, la Oficina Federal de Estadística⁹⁷ anunció que el producto interno bruto (PIB) había caído un 0,2% en el primer trimestre, lo que sumado al crecimiento negativo del último trimestre de 2002 significaba entrar en una situación de recesión. Lo anterior le restaba credibilidad al gobierno en turno.

2.4 Reformas Hartz IV

Entre los años 2002 y 2005 el canciller alemán Gerhard Schröder impulsó la denominada Agenda 2010 para estimular el crecimiento económico y reducir el elevado nivel de desempleo. En 2003 la República Federal Alemana se encontraba estancada económicamente hablando, el paro estaba cerca del 10%, a pesar de haber puesto en marcha en 1996 el “Programa para el Crecimiento Económico y el Empleo”, siendo el paro de larga duración el más preocupante.

La situación era tan alarmante que a Alemania se le llegó a denominar la enferma de Europa,⁹⁸ la profunda reforma laboral impulsada por Peter Hartz surgió como respuesta ante este contexto. Hartz, fungió como presidente de recursos humanos de la compañía alemana Volkswagen en la década de los 90, anteriormente lo había sido en la empresa siderúrgica líder del Saarland. En ambas posiciones desempeñó un papel crucial en la modernización de los procedimientos de negociación y los convenios colectivos en las grandes empresas con fuertes tradiciones de codeterminación de los trabajadores.⁹⁹

Su éxito comenzó cuando se percató de que tenía demasiados trabajadores en la planta productiva de la empresa y en realidad muchos de ellos no eran necesarios. Cualquier empresa, ante una situación así, recurre al despido de un determinado número de trabajadores, para así reducir los costes de la empresa. Sin embargo, a Hartz se le ocurrió que reduciendo las jornadas laborales de sus trabajadores a cuatro días semanales también reducía los costes de la empresa, y así no necesitaban tener que recurrir al despido.

⁹⁷ <https://statistik.arbeitsagentur.de/>

⁹⁸ García-Vaquero Morales, Ana (2015), *Viabilidad de la reforma laboral alemana de Peter Hartz en España*, Universidad Pontificia Comillas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE), Madrid.

⁹⁹ Promberger, Markus, Nine years of Hartz IV – a welfare reform under scrutiny, Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2014 disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CRLA.2015.v33.n1.48806

Volkswagen puede ser visto como el laboratorio experimental alemán para la codeterminación en la gestión empresarial y por ende el establecimiento de las nuevas condiciones laborales. “Hartz fue considerado el «padre» de la «semana de cuatro días de trabajo» de la empresa Volkswagen, que tenía por objeto evitar los despidos y crear más espacio para la organización flexible del trabajo mediante la reducción de las horas de trabajo y los salarios”,¹⁰⁰ dadas las condiciones de Alemania en aquel entonces lo más importante era reducir a toda costa el elevado nivel de desempleo.

Más tarde, debido a lo novedosa que fue su propuesta y las buenas críticas que recibió en un principio, comenzó a trabajar para el gobierno con el partido socialdemócrata dirigido por Schröder. “Hartz, junto con empresarios, sindicatos y expertos, crearon una comisión que consistía en diseñar un plan de choque para implantar las propuestas principalmente creadas por el exdirectivo de Volkswagen”.¹⁰¹ El objetivo primordial era flexibilizar el mercado laboral, reducir el elevado nivel de desempleo a través de medidas que atentaban contra el sistema del Estado benefactor alemán pues la legislación de recortes en los beneficios sociales se hizo notar.

Las reformas llevadas a cabo en Alemania se centraron en el mercado laboral, el sistema de seguridad social, en crear una reforma fiscal (con reducciones del impuesto sobre la renta), la reforma de la sanidad pública (introducción del copago y limitaciones en la cobertura pública) y la reforma del sistema de pensiones (aumento de la edad efectiva de jubilación). Todo lo anterior tiene que ver entre sí y son rubros del estado benefactor que tuvieron que ser modificados para lograr estabilidad macroeconómica. La filosofía básica consistió en endurecer las condiciones de permanencia en la prestación de desempleo por parte de quienes no tenían empleo y acelerar su retorno al mercado de trabajo.

Para poder explicar de manera clara en qué consistía cada una de las reformas se debe recurrir a algunas conceptualizaciones, en primera instancia, el Instituto de Investigación del Empleo define la mano de obra potencial de una economía como la primera medida de la oferta de trabajo, se establece como el número de personas en edad de trabajar entre los

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ Salas, C. (2014). *Peter Hartz: ¿podrá el creador de los minijobs dar trabajo a todos los jóvenes de Europa?*. [online] Teinteresa.es. Disponible en: http://www.teinteresa.es/mundo/Peter_Hartz-Alemania_minijobs_0_1163283693.html

15 y 65 años, con la probabilidad latente de incrementar o disminuir estos márgenes mediante la influencia de cuestiones sociales o políticas, situación que la Oficina Federal de Estadística ha llevado a cabo, ampliando la edad máxima laboral hasta los 74 años.

Se entiende el concepto de desempleo o paro, ésta última palabra es coloquialmente utilizada para referir a una persona que no es económicamente activa, como la condición de un individuo que se encuentra en edad y con deseos de trabajar y no cuenta con ninguna discapacidad para hacerlo, sin embargo no puede porque no ha encontrado un empleo donde ocuparse, lo que significa de igual modo que no cuenta con recursos propios para el sustento. De acuerdo con el Código Social alemán una persona está capacitada para la realización de un trabajo cuando su estado de salud le permite el desempeño del mismo.

Dentro de la población alemana económicamente activa se encuentran dos grupos, por un lado están los modelos autónomos o los llamados trabajadores por cuenta propia y en el otro se encuentran los empleados subordinados en el que están incluidos los funcionarios, los trabajadores de baja remuneración, es decir, los que trabajan en algún minijob, que corresponden a los empleos de tiempo parcial poco cualificado, generalmente ligado a trabajos domésticos, restauración y comercio minorista; con salarios inferiores a 400€ al mes, en la actualidad 450€, exentas de contribuciones sociales.

Cabe mencionar que según el marco operativo de la Agencia Federal de Empleo, las personas que se encuentran “buscando empleo” a pesar de que no cuenta con uno o que trabaja menos de una hora a la semana, no están registrados en las estadísticas de desempleo, debido a que se encuentran disponibles para posibles puestos de trabajo y se considera en fase activa de búsqueda de empleo.

Las reformas Hartz aparentemente fueron la solución para superar los altos niveles de desempleo, uno de los mayores problemas sociales en Alemania reunificada, alcanzando una cifra de 4.9 millones de parados en 2005. Sin embargo, los efectos de dichas reformas no se hicieron notar sino hasta que el canciller dejó el puesto a Angela Merkel, ya que la última de sus reformas se hizo patente justo en ese periodo, la cual estaba destinada a reducir a la mitad el número de desempleados en todo el territorio alemán.

A partir de ese momento, el número de desempleados ha venido disminuyendo, registrando de 2006 a 2007 la mayor disminución en términos absolutos del número de desempleados desde 1950, incorporando al mercado de trabajo a alrededor de 730.000 personas hasta dejar las cifras del desempleo en 3,7 millones. Esta tendencia a la baja se vio interrumpida en el año 2009, donde a pesar de la recesión económica y de la violenta caída del 5,1 por ciento del producto interno bruto alemán, registró solamente un incremento porcentual de 0,03 puntos, situación que fue olvidada un año después cuando incluso se mejoraron los niveles del año 2008, y que a partir del 2011 se posicionó en los tres millones de desempleados.¹⁰²

Lo anterior fue posible gracias a flexibilización del trabajo que como ya se había llevado a cabo en el sector privado con cierto éxito se puso en marcha también en el sector público nombrando a Peter Hartz como jefe de la comisión que asesoró al Gobierno alemán. La reforma **Hartz I** que se realizó tuvo lugar en 2002 y consistió en la transformación integral de la gestión del servicio público de empleo con la creación e innovación de Agencias de Servicios Personales en las Oficinas de Empleo, donde se introdujo un sistema de formación para que los desempleados pudieran adecuar sus habilidades (oferta de trabajo) a las demandas del mercado.

“Para dicho fin se les proporcionaban unos vales de formación con los que los desempleados podían dirigirse a empresas en las cuales la recibían, y a cambio estas empresas se beneficiaban de deducciones fiscales importantes. Esto facilita y adelanta el acceso de las personas al mercado laboral y permite a las agencias seleccionar a las más cualificadas.”¹⁰³ Además se les proporcionaba una bonificación de cotizaciones al seguro de desempleo a las empresas que contrataban a personas mayores de 55 años.

La innovación de las oficinas de empleo también se ha enfocado en hacer eficaces los servicios prestados por ésta. Es decir, que un trabajador debe permanecer el menor tiempo posible sin empleo, aunque éste sea temporal o de tiempo parcial. “El objetivo es reducir de 33 a 22 semanas el tiempo en que un desempleado permanece en el paro”.¹⁰⁴ De esta forma, se incentiva de manera pronta la adición a un empleo, sin embargo, los empleos generados en la mayoría de los casos son, como se menciono anteriormente, temporales, y

¹⁰² Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2013). Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt 04/2013.

¹⁰³ Gómez, Sandalio, (2013) *La reforma laboral en Alemania 2002-2005*, IESE Business School – Universidad de Navarra. p. 7

¹⁰⁴ Villapadierna, Ramiro, (01 de julio, 2002) Alemania prepara una reforma laboral que convertirá las oficinas de empleo en ETT, *Diario ABC*, Madrid. p. 48

se atenta de manera directa contra la cultura laboral alemana que se caracterizaba por trabajar jornadas completas.

La reforma **Hartz II** trató de estimular el autoempleo y los minijob, sobre todo para las personas de baja cualificación que constituía el grueso de los parados de larga duración. Entre las distintas medidas de flexibilización de las formas de empleo destaca la eliminación de las cotizaciones sociales a cargo del empleado para aquellos salarios inferiores a 400 euros. Para salarios entre 400 y 800 euros se establecía una escala creciente de contribuciones, a este tipo de empleos se les denominó midijobs. La supresión de los pagos sociales fomentó el aumento de generación de minijobs. También se creó el autoempleo subvencionado que consiste en brindar una cantidad monetaria equivalente a la última prestación por desempleo percibida y a un importe equiparable a las cuotas a la seguridad social durante un periodo máximo de tres años y así ayudar a crear nuevas empresas.

La reforma **Hartz III** que se legisló en 2003 y entró en vigor al año siguiente, propició que las oficinas de empleo se convirtiesen en *job-centers* para las personas desempleadas, estas a su vez dejaron de ser concebidas como tales para denominarlos ahora como “clientes”. Para agilizar los trámites, se crearon centros de atención, de forma que se dividieron la asesoría y la intermediación. Se creó también un mercado laboral virtual que contaba con una base de datos común, permitiendo que los procesos más rutinarios se llevaran a cabo con más rapidez, dejando los casos especiales a los funcionarios de las agencias de empleo.

Se creó un talón de intermediación que era expedido por las agencias de empleo, con el cual el desempleado puede elegir una o varias agencias privadas de colocación y encomendarle a éstas su intermediación laboral mediante un contrato. Este talón estaba valorado en 2.000 euros, la mitad de esa cantidad se pagaba al iniciar la relación laboral sujeta a cotización a la Seguridad Social, y la otra mitad sólo se percibía si la relación laboral culminaba con éxito (contrato por más de seis meses). Esta medida produjo una disminución de trabajo para las agencias estatales y un acceso más rápido al mercado laboral de los desempleados.

Para llevar a cabo un trabajo más eficiente por parte de las agencias de intermediación se creó el sistema de obligatoriedad de notificación previa que consistía en la obligación de notificar con al menos tres meses de antelación la finalización de la relación laboral, de modo que las agencias se ponían a trabajar desde ese momento e intentaban conseguir una nueva relación laboral antes de que se extinguiera la antigua.”Esta medida no tuvo mucho éxito, ya que existía muy poca colaboración, tanto del desempleado como del empresario, que no avisaba con la antelación suficiente”.¹⁰⁵

A continuación se presenta de manera sintética la evolución de la implementación de las reformas así como los principales objetivos que se propusieron con cada una respectivamente.

Cuadro 2. Reformas Hartz

Reforma	Año de aplicación	Contenido
Hartz I	2003	Transformación integral de la gestión del servicio público de empleo con la creación e innovación de Agencias de Servicios Personales en las Oficinas de Empleo.
Hartz II	2003	Estimuló el autoempleo y los minijob, dando más competencias al trabajo a las empresas de trabajo temporal. (ETT)
Hartz III	2004	Reestructuración de la Agencia Federal de Empleo
Hartz IV	2005	Reorganización del sistema de prestaciones por desempleo reduciéndose los beneficios contributivos y fusionándose el sistema de subsidios para desempleados de larga duración con otras ayudas sociales no contributivas para personas sin ingresos.

Elaboración propia con base a datos de la cátedra SEAT de Relaciones Laborales

¹⁰⁵ *Ibíd*em p. 8

2.5 Gobierno de Angela Merkel

Se hará mayor énfasis en la cuarta y última reforma Hartz debido a que fue la que tuvo que implementar el nuevo gobierno de la canciller Angela Merkel. Y los resultados de ésta y las anteriores reformas en este cuatrienio son de particular interés pues se considera que pueden responder a la pregunta de investigación planteada en un inicio, que trata de conocer los avances y retrocesos sobre cohesión social en Alemania después de la caída del muro de Berlín. Además:

Esta reforma es central ya que forma parte de la interpretación específica de lo que la legislación alemana entiende en la práctica como inclusión activa y que, si bien genera nuevos estímulos a la inserción laboral, en la práctica tendrá como consecuencia el recorte de las ayudas asistenciales por desempleo hasta entonces existentes. La importancia de dichos recortes llevó al Tribunal Constitucional alemán a ordenar la reforma de cálculo de las prestaciones del sistema de Desempleo II antes del 1 de enero de 2010 al entender que ‘no garantizan el derecho a una subsistencia digna sin discriminaciones’.¹⁰⁶

Y también es de destacar el hecho de que algunos expertos e institutos económicos coinciden en que la recuperación del proceso de convergencia tendría lugar a comienzos del 2005, año en que la canciller inicia su primer mandato en la RFA.

La señora Merkel nació en 1954 en Hamburgo aunque creció y se educó en la República Democrática Alemana. Su vida política inició cuando después de la caída del muro de Berlín, se adhirió a un pequeño partido llamado Despertar Democrático, posteriormente absorbido por el CDU (Christlich-Demokratische Union Deutschlands).¹⁰⁷ Fue adiestrándose en las tareas de gobierno haciéndose presidenta del partido y estuvo a cargo del Ministerio para la Mujer y Juventud y luego de Medio Ambiente. Cabe destacar que siempre bajo la protección de Helmut Kohl.

En 1998, fue el año de la debacle electoral de la CDU y de la subida al poder del gobierno rojiverde de Gerhard Schröder, ya que el escándalo del que fue objeto por acusaciones por financiación ilegal dejó mal parado a Kohl y a quien sería su sucesor en el mandato Wolfgang Schäuble. Sin embargo, Merkel jugó un papel importante en el

¹⁰⁶ Cabrero Rodríguez, Gregorio (coordinador) (2012) *Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la Unión Europea, Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad*, Madrid, España. p. 28

¹⁰⁷ Unión Demócrata Cristiana de Alemania.

resurgimiento del partido al romper con Kohl y exigir transparencia en el manejo de los recursos.

“Merkel encabezó la lista para las elecciones de septiembre de 2005 con un programa que incidía en la bajada de los impuestos para vigorizar el consumo y la inversión, el cumplimiento de los criterios de Maastricht sobre déficit y deuda, y la desregulación del mercado laboral”.¹⁰⁸ Al finalizar la jornada electoral y el conteo de votos resultó un empate entre el CDU y el SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands).¹⁰⁹

La ajustada aritmética parlamentaria impuso un Gobierno de gran coalición, fórmula inédita desde 1969, que llevó a Merkel a la Cancillería en noviembre sobre la base de un programa común, muy parecido a la Agenda 2010 de Schröder, para implementar una serie de reformas estructurales que hacían de la reducción de los costes del sistema de protección social el quid del crecimiento económico y la creación de empleo.¹¹⁰

“La última reforma implementada en enero de 2005 fue **Hartz IV** y se caracterizó por reorganizar el sistema de prestaciones por desempleo reduciéndose los beneficios contributivos y fusionándose el sistema de subsidios para desempleados de larga duración con otras ayudas sociales no contributivas para personas sin ingresos”,¹¹¹ ya que como menciona Judit Montoriol-Garriga¹¹² antes de la reforma el subsidio era considerado la principal causa de desempleo de larga duración por ser de alguna manera “generoso”.

La reforma alemana Hartz IV se basó principalmente en la suposición de que un grupo grande de beneficiarios sin empleo de la antigua asistencia por desempleo y social no estaba lo suficientemente motivado como para buscar un trabajo de forma activa, sino que se conformaba con «vivir en una hamaca social». Basándose en esta suposición, los instrumentos de supervisión, control y sanción juegan un papel predominante en el concepto de activación alemán.

¹⁰⁸ <http://www.cidob.org>

¹⁰⁹ Partido Socialdemócrata de Alemania

¹¹⁰ <https://www.cidob.org/es/content/pdf/2323>

¹¹¹ Ramos, P.F (2013, 22 de septiembre) Alemania y las reformas Hartz. *Historia económica, globalización y desarrollo*. Recuperado de <http://www.globalhisco.com/2013/09/alemania-y-las-reformas-hartz.html>

¹¹² Judit Montoriol-Garriga es economista sénior en el Departamento de Macroeconomía del Área de Planificación Estratégica y Estudios de CaixaBank. Doctora en Economía por la Universitat Pompeu Fabra y Máster en Economía por la misma universidad

Así lo indica también el Dr. Hans Werner Sinn¹¹³ en una conferencia ofrecida en el Centro de Estudios Públicos, al explicar el papel del Estado de bienestar en Alemania visto como un competidor debido a los subsidios que éste último otorga a las personas desempleadas. Es decir, que el responsable de que haya un alto índice de desempleo, sobre todo en los menos cualificados, es el Estado, ya que compite ofreciendo un salario de reemplazo alto. No obstante, es importante mencionar que después de la reforma Hartz IV se establecieron unos criterios tan estrictos para acceder a este subsidio, que en la práctica, se trata de una renta básica para aquellos hogares sin otros ingresos ni patrimonio.

El Instituto de Investigación Laboral ha analizado la motivación para trabajar basándose en el estudio panel «Mercado laboral y protección social».¹¹⁴ Los investigadores descubrieron que la mayoría de los beneficiarios estaban muy implicados en diversos tipos de actividades: “El 29,3% tenía trabajo (la mayoría eran “mini-jobs”), el 10,2% estaba en cursos de formación profesional y un 10,1% participaba en medidas de activación ofrecidas por las oficinas de empleo”.¹¹⁵

En total, casi la mitad de ellos tenía trabajo o participaba en medidas relacionadas con el empleo. Además, el 28,8% estaba al cuidado de sus hijos y el 6,9% realizaba cuidados de larga duración. En total, el 65,5% de los beneficiarios (77,2% de las mujeres y 53,0% de los hombres) realizaba una de estas actividades laborales o familiares. Al mismo tiempo, el estudio ofrecía pruebas que demostraban que su motivación para buscar trabajo de forma activa era alta, al igual que su disposición a ceder y aceptar condiciones laborales duras (salario bajo, horario laboral desfavorable, transporte de larga distancia, etc.).¹¹⁶

Aunque la mayoría de beneficiarios del “apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo” son beneficiarios de larga duración, no es adecuado hablar de “dependencia de la asistencia social” en Alemania. La amplia mayoría de beneficiarios está implicada de forma activa en actividades laborales y familiares y muestra muchas ganas de trabajar, incluso en condiciones precarias.

¹¹³ Presidente del Instituto Ifo, Munich, Alemania. Profesor titular de finanzas públicas y director de Centro de Estudios Económicos (CES) en la Universidad Ludwig-Maximilians de Munich, Alemania.

¹¹⁴ Beste, Bethmann y Trappmann, 2010.

¹¹⁵ Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2013). Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt 04/2013.

¹¹⁶ Hanesch, Walter (2016), *El sistema alemán de renta mínima*, Universidad de Ciencias aplicadas de Darmstadt.

Karl Brenke¹¹⁷, llegó a la conclusión en su informe de que la moral laboral no era el problema principal del mercado de trabajo en Alemania.

En resumen puede decirse que todos los estudios empíricos disponibles han proporcionado pruebas de que los beneficiarios de asistencia por desempleo y asistencia social siempre han tenido muchas ganas de trabajar, tanto antes como después de la implementación de la reforma. Lo mismo ha sucedido con los beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» después de la reforma en Alemania. Sin embargo, estos hallazgos no han contribuido hasta ahora a cuestionar el diseño orientado a los incentivos del importe de las prestaciones. Y tampoco han cambiado el discurso académico de los economistas sobre la necesidad de incentivos laborales en el mercado laboral alemán.¹¹⁸

Aunado al hecho de que uno de los problemas más usuales a la hora de tratar de llevar una estadística acerca de la cobertura de los programas de asistencia social es que quienes son elegibles para dichas prestaciones no solicitan una prestación mínima. En Berlín, incluso algunas personas consideran que pedir ayuda al gobierno es algo indigno. “Según Huster el porcentaje estaría entre un mínimo de 25% y un máximo de 40% de personas que no solicitan la prestación a la que tienen derecho legal”.¹¹⁹ Por otra parte, hay autores que afirman que la falta de motivación no es el principal problema, es decir, que no es que los alemanes no deseen trabajar sino que hay otros factores que los limitan como el tener que cuidar un familiar enfermo o contar con algún tipo de discapacidad y no son tomados en cuenta.

Considerando lo anterior, se infiere que los cambios realizados con la reforma Hartz IV, los subsidios han quedado fuera del alcance de la mayoría de la población y que sólo una porción de ésta puede acceder a ella, sin embargo hay quienes aún siendo acreedores del beneficio no accederán a éste a menos que la extrema necesidad los obligue. Ya que en todo caso el equivalente de las prestaciones de los sistemas de renta mínima para aquellas personas que pueden trabajar es, *de facto*, muy baja, puesto que la intención es mantener un incentivo económico para conseguir empleo no para vivir de la prestación.

Los sistemas de prestaciones de renta mínima contribuyen a disminuir la brecha de la pobreza, pero no han sido capaces de frenar el aumento de la pobreza de ingresos (sobre todo, en los desempleados). Incluso en el caso de una transición al mercado laboral, existe un gran riesgo de que, en muchos casos, se trate de trabajos precarios y no permitan subsistir sin ayudas

¹¹⁷ Brenke, Karl (2010), Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral, in: DIW-Wochenbericht Nr. 6/2010.

¹¹⁸ Hanesch, Ibídem. pag. 54

¹¹⁹ Cabrero Rodríguez, Op. cit p. 46

adicionales. Estos empleos precarios se han convertido en una nueva forma de pobreza o trampa en la precariedad.¹²⁰

La reforma cambió la legislación alemana de forma tal que el gobierno ya no será el garante de la subsistencia. Aunado al hecho de que los límites entre un programa y otro no siempre son claros, por ejemplo:

En el programa de Desempleo II¹²¹ se plantea la activación de los menores de 25 años como una obligación y, sin embargo, la asistencia en el empleo y la formación no tiene lugar hasta que la persona ha explotado totalmente sus posibilidades de inserción laboral; el apoyo del programa a este colectivo está expuesto a sanciones. Por el contrario, desde el ámbito de los servicios sociales¹²² los jóvenes tienen derecho a la activación e integración y no contempla sanción alguna.

Por otro lado:

El seguro para desempleados en Alemania está basado en el principio de solidaridad, por el cual los trabajadores que cotizan pagan las cuotas de desempleo de los que se han quedado sin trabajo. En el sistema alemán había dos clases de prestaciones en caso de situación de desempleo: contributivas (Arbeitslosengeld) y subsidio o ayuda por desempleo (Arbeitslosenhilfe). Con la entrada en vigor, el 1 de enero de 2005, de Hartz IV, desapareció la última de las dos modalidades, siendo sustituida por la llamada «prestación asistencial por desempleo II» (Arbeitslosengeld II).¹²³

Los beneficiarios de Arbeitslosengeld I eran personas que se encontraban en una situación de desempleo y/o las que estuvieran tomando cursos de formación continua. Además, estas últimas “estaban condicionadas a estar inscritas como demandantes de empleo y estar cubiertas por el llamado «periodo de carencia» (doce meses de cotización dentro de los tres años anteriores a la situación de desempleo). La edad límite para percibir esta ayuda es 65 años”.¹²⁴

El programa de formación continua estaba a cargo de las agencias de empleo alemanas y servía para el que está en riesgo de perder su puesto o para el desempleado que carezca de formación profesional. Para que la agencia prestara este tipo de servicio era necesario

¹²⁰ Hanesch Walter (2016), *El sistema alemán de renta mínima*, Informe en nombre del ministerio español de salud, servicios sociales e igualdad, Darmstadt

¹²¹ Libro II del Código Social

¹²² Libro VIII del Código Social

¹²³ Gómez, Sandalio Op. cit. p. 9

¹²⁴ *Ibidem* p. 10

que el desempleado fuera asesorado por la agencia de empleo y que el centro de formación se encontrara autorizado, de esta manera se fomentaba la actividad en el empleado impidiendo que su reincorporación fuera más complicada. Además, el hecho de que se encontrara participando en estos cursos no era considerado dentro de la lista de desempleados.

El hecho de que parte de la población sin empleo no formara parte de dicha lista en ocasiones disfrazaba las cifras exactas de desempleo en Alemania y esto complejizaba el quehacer de los tomadores de decisiones al diseñar e implementar programas gubernamentales para tratar de minimizar la situación de paro.

Las agencias de empleo jugaron un papel preponderante ya que se requería de un trabajo de seguimiento y asesoramiento. Éstas realizaban contratos de inserción laboral por periodos de seis meses con los beneficiarios, que llevaban aparejada la asignación de un asesor de empleo individual, éste determinaba las prestaciones que le corresponden a cada persona, y estableciendo un diagnóstico de la situación del trabajador y sus posibilidades (acudiendo a su casa y examinando las condiciones de vida que lleva, etc.). Lo anterior no se llevaba de forma individual por las agencias de empleo, sino que colaboraban con municipios, sindicatos y organizaciones benéficas, elaborando un exhaustivo control e investigación para así evitar o descubrir fraudes.

En el programa Arbeitslosengeld II o Desempleo II, que como se menciono anteriormente sustituyó al I, el objetivo es reforzar la responsabilidad de los parados en estado de necesidad que tienen capacidad para trabajar así como de los que convivan con él. Es financiado por el gobierno federal así como la mitad de los costes de las políticas activas de mercado de trabajo.

Las ayudas asistenciales son proporcionadas por la Agencia Federal de Empleo, los municipios y entidades privadas y están dirigidas a personas mayores de 15 años y menores de 67¹²⁵ que estén capacitadas para la realización de un trabajo; que se encuentren en necesidad económica, y que residan en Alemania. Bajo este contexto, no se podrán rechazar ninguna oferta de trabajo, con la única excepción de que se justifique por

¹²⁵ Edad establecida entre la Canciller y los socialdemócratas el primer año de gobierno de la gran coalición.

problemas de salud o el cuidado de familiares dependientes (cuidar a sus hijos o familiares que requieran cuidados especiales).

Además, si la persona tiene menos de 25 años, se le ofrece de inmediato un puesto de aprendizaje, un trabajo temporal o un empleo indefinido. Las personas jóvenes en paro que perciben la prestación de Desempleo II son un objetivo preferencial de integración en el mercado de trabajo. Después de llegar al acuerdo de integración este colectivo debe adherirse en el mercado de trabajo o iniciar actividades de formación ocupacional o de aprendizaje.

La distribución del colectivo de personas en paro que son empleables bajo el programa de Desempleo II era como sigue a finales de 2008: el 12% eran personas que tenían ingresos del trabajo que completaban con la prestación, es decir, trabajadores pobres; el 36% no eran susceptibles de ser empleados debido a enfermedad, cuidado de familiares o de niños menores de 3 años; el 9% participan en actividades de activación laboral; y el 43 eran parados sin activación.¹²⁶

Es importante destacar que las acciones y programas llevados a cabo por el gobierno están dirigidos en particular a las personas que tienen mayor probabilidad de ingresar o retornar al mercado de trabajo. Entre ellos se encuentran las personas plenamente empleables por ser jóvenes y no tener ninguna discapacidad. En realidad la política social de activación alemana ha desarrollado programas para colectivos específicos.

Lo anterior conlleva a que las personas con menos posibilidades de integrarse al mercado laboral sean relegadas, los desempleados de larga duración tienen poca representación entre los participantes en las medidas de inserción. Esta selectividad entre la población sin trabajo es el resultado del razonamiento empresarial seguido por la Agencia Federal del Empleo ya que ésta y las oficinas de empleo locales están centradas en los beneficiarios con mejores tasas de éxito a corto plazo. En particular, los desempleados de larga duración no se han beneficiado aunque la colocación laboral y el servicio de orientación son positivos en general.

Las oficinas de empleo ofrecen un amplio rango de programas y medidas de activación e integración en el mercado laboral regulados por los Libros II y III del Código social. En principio, todos los beneficiarios sin empleo pueden recibir ayuda para su activación en

¹²⁶ Cabrero Rodríguez, Op. cit p. 44

forma de asesoramiento e inserción laboral, pero solo un número limitado tiene acceso a programas/medidas avanzadas de activación e integración.

De acuerdo con el LCS II, los servicios arriba mencionados deben complementarse con los de integración social, cuya competencia recae en los municipios. Éstos incluyen, sobre todo, atención infantil, asistencia de larga duración, asesoramiento en materia de deudas, asesoramiento sobre adicciones y asistencia psicosocial y son ofrecidos por los municipios o agencias privadas de asociaciones de bienestar a nombre de los municipios.

De hecho, el éxito del programa para los desempleados de larga duración depende en gran medida de los servicios de integración social, ya que responden individualmente y con precisión a los distintos problemas de integración y las necesidades específicas de las personas que buscan trabajo. Estos servicios de integración son prestaciones discrecionales, lo que significa que los pueden suministrar los municipios, pero los beneficiarios no tienen legalmente derecho a ellos.

La capacidad y el rango de servicios dependen principalmente del nivel de recursos que las autoridades locales sean capaces y estén dispuestas a proporcionar. Por tanto, el alcance de los servicios de integración varía de forma considerable entre los distintos municipios. Existe el riesgo de que los municipios con economías débiles e importantes problemas de empleo no proporcionen servicios suficientes.

Al respecto, vale la pena señalar que uno de los temas más preocupantes en la cuestión de paro en Alemania es justamente el desempleo de larga duración y que las reformas adquiridas en los últimos años no lo estén atendiendo y más aún lo relegan y se concentran en sectores de la población con más probabilidad de éxito, lo que deriva en un problema que no quiere verse ni atenderse pero que persiste, quienes conforman estos grupo relegados son, a saber, personas poco cualificadas que se les dificulta en gran medida encontrar empleo.

Aún cuando las estrategias de colocación de las oficinas de empleo tienen como objetivo hacer que los beneficiarios de prestaciones que puedan trabajar vuelvan al mercado laboral lo antes posible y por ende dejen de percibir el subsidio, la mayoría de los demandantes de empleo permanecen en estos trabajos durante un periodo corto de tiempo

y muchos de ellos siguen en el sistema de prestaciones o vuelven a él. Lo que parece ser beneficioso a corto plazo demuestra ser inefectivo a medio y largo plazo.

Por otro lado, en 2006 se impulso el seguro de desempleo voluntario para autónomos y está dirigido a las personas que dedican más de quince horas a su actividad, para acceder al beneficio deben inscribirse como tales en el plazo de un mes desde el inicio del trabajo por cuenta propia. La cantidad de la ayuda depende de la cualificación del autónomo en cuestión.

Para llevar a cabo el cálculo, se parte del salario medio mensual de todos los asegurados. A los que tengan estudios superiores se les paga un 20% más; a los que tengan formación profesional, un 20% menos, y a los que no tengan cualificación, un 40% menos. [...] La duración de este tipo de ayuda tiene como factores de cálculo la edad del parado y el periodo de cotización anterior (dos años de cotización dan derecho a uno de ayuda). El importe será del 67% del salario neto, si el desempleado tiene al menos un hijo; si no, será del 60%.¹²⁷

Retomando el tema de los rechazos de las ofertas de trabajo, se han creado sanciones para las personas que rechacen alguna oferta de empleo “razonable”. Éstas podrían ser sujetas de una sanción que consiste en la reducción de hasta el 30% de la prestación, o bien la suspensión temporal del pago, en 2003 aumentó de forma alarmante el número de sanciones, pero en 2005 se modificó dicha medida, reduciendo el grupo de personas a las que podía afectar.

Antes de la entrada en vigor de la reforma Hartz IV se consideraba rechazable una oferta de trabajo cuando ésta ofrecía un sueldo considerablemente inferior al que se percibía con anterioridad, o bien cuando el tiempo de desplazamiento al puesto en cuestión era de más de dos horas y media. Sin embargo, si la persona era soltera debía aceptar el trabajo aún en esas condiciones. Pero a la entrada en vigor de la nueva ley no se puede rechazar ningún empleo salvo casos muy puntuales como problemas de salud, el cuidado de hijos o personas dependientes.

En suma, las primeras tres leyes se centraron en la reforma de los instrumentos de integración en el mercado laboral y la Agencia Federal de Empleo en el contexto de seguro de desempleo y de promoción del empleo según lo establecido en el libro III del Código social. “La cuarta ley introdujo una reforma fundamental de la protección social para

¹²⁷ *Ibidem*. p. 11

personas sin empleo en Alemania. Esta denominada “reforma Hartz IV” incluía la abolición del antiguo subsidio de desempleo y la división del antiguo régimen de asistencia social en dos regímenes para las personas capaces de trabajar y para las [que] no”.¹²⁸

El cambio en la estructura del mercado de trabajo supone un factor clave para la recuperación económica alemana, justificando la necesidad de establecer una flexibilidad contractual impuesta bajo las reformas que permiten cierta sostenibilidad para el empleo y la economía en general. Sin embargo, los efectos no solo han sido positivos pues como se ha visto anteriormente la parte de la Seguridad Social ha quedado perjudicada. Sobre los efectos negativos escribe el Doctor Jorge Iván Garduño; “el éxito de las reformas también ha tenido repercusiones negativas, contribuyendo a una mayor desigualdad social por el incremento de actividades de poca cualificación y baja remuneración con impacto fundamentalmente en los sectores más vulnerables de la sociedad alemana”.¹²⁹

Las medidas implementadas para reducir el desempleo en Alemania han tenido cierta efectividad, sobre todo a nivel macroeconómico, porque por ejemplo merece la pena mencionar que las prestaciones por Desempleo II están por debajo del umbral de pobreza, esto quiere decir que las personas reciben prestaciones que de ninguna manera alcanza para subsistir. O dicho de otra forma:

“el sistema de prestaciones sociales segmenta a la población sin recursos en función de sus características sociodemográficas con bolsas de pobreza severa que hacen necesaria la contribución de las ONG de acción social mediante bancos de alimentos (Tafeln) que han duplicado la demanda en los últimos años superando los 800 mil solicitantes o mediante los llamados supermercados sociales”.¹³⁰

El Instituto de Estudios Económicos y Sociales (WSI)¹³¹ llevó a cabo un informe donde se comparan las prestaciones no contributivas por desempleo, de lo anterior resultó que antes de las reformas el 49% de los beneficiarios conseguía encontrar empleo antes de un año. El 20% a los dos años, el 11% a los tres años y un 13% dejó de percibir la prestación a

¹²⁸ Hanesch, Walter (2016) *El sistema alemán de renta mínima*, Informe en nombre del ministerio español de salud, servicios sociales e igualdad, Universidad de ciencias aplicadas de Darmstadt, p. 6

¹²⁹ Garduño, Jorge Iván (2002), “*La pérdida del poder adquisitivo percibida en los hogares en Alemania desde la introducción del Euro en el año 2002. Un análisis de la evolución de los salarios, la inflación, y la ponderación del IPC como principal factor de influencia*” Tesis doctoral, Universidad Alcalá de Henares, IAES,

¹³⁰ Cabrero Rodríguez, Op. cit p. 47

¹³¹ WSI Tarifarchiv: Tarifsteigerung und Tarifniveau Ost/West 1991 bis 2012. http://www.boeckler.de/wsitarifarchiv_4836.htm.

los cuatro años. Entre 2005 y 2007, con la fusión de prestaciones, los resultados son similares: el 50% encuentra empleo en el plazo de un año, el 20% a los dos años, el 10% a los tres años y el 16% a los cuatro años. Lo que significa que el nuevo sistema no solo no ha reducido el periodo de percepción del subsidio sino que el riesgo de pobreza ha aumentado.

El Instituto Alemán de Investigación Económica (DIW) mide la pobreza tanto en los ingresos de las unidades familiares como en las situaciones de necesidad en diversos ámbitos (vivienda, consumo, desempleo, etc.) y tiene también en cuenta a la población extranjera. “Se considera precaria la situación de una unidad familiar cuando sus ingresos no superan el 60% de los ingresos medios de todo el país. La pobreza pasó del 12% en 1999 a más del 17% en 2005. Los más afectados son los trabajadores, y sobre todo los poco cualificados así como los que tienen origen migratorio y varios hijos. El 10% de la población tiene ingresos del 43% del promedio, es decir, muy por debajo del umbral de pobreza, que es el 50%”.¹³²

En el siguiente apartado se analizará lo que sucedió a partir de que la crisis económica que se produjo y el impacto que tuvo en la administración de la señora Angela Merkel.

2.6 Crisis y su efecto en Alemania

En 2008 se produjo una crisis financiera en la euro-zona por un efecto de contagio a partir de lo que sucedía en Estados Unidos, dada la interdependencia de los mercados financieros y la similitud del modelo europeo con el estadounidense en términos de la imbricación entre instituciones financieras y empresas promotoras inmobiliarias. José Enrique de Ayala¹³³ afirma que la crisis financiera se tradujo automáticamente en una económica, y el tema del desempleo ha sido la más grave consecuencia de dicha crisis.

El primer paquete de medidas anti-crisis consistió en reflotar el sistema bancario y financiero con fondos públicos, procediendo a una transferencia de rentas desde los

¹³² DIW con datos encontrados en el panel socioeconómico elaborado a largo plazo en colaboración con la consultora Infratest

¹³³ General de la reserva del Ejército de Tierra, fue Jefe de Estado Mayor del Eurocuerpo entre 2001 y 2003, carta entregada el 14 de abril de 2010

contribuyentes a las instituciones financieras fallidas.¹³⁴ Esto desde luego trajo consigo el agravamiento del déficit público y el estancamiento de la economía, el gobierno tuvo que implementar nuevos mecanismos para que no empeorara la situación de los ciudadanos y fue entonces cuando se declaró un mayor control del gasto, es decir; se llevo a cabo el plan de austeridad que redujo significativamente los ingresos de la política social, además se registro un crecimiento del desempleo en gran parte del continente siendo el sur de Europa el más afectado.

Ante esta situación surgió la necesidad de crear rescates financieros para países y para sistemas bancarios. Pero el Banco Central Europeo no tenía el poder para asumir el rol de prestador sin un apoyo del único país que podía contribuir decisivamente a su capital. El gobierno de Merkel vio una oportunidad histórica de reconfigurar Europa en función de los intereses de Alemania al tiempo que salvaba el euro y preservaba los intereses de los bancos alemanes protegiéndolos de una quiebra generalizada de sus deudores del sur.

Cabe señalar, que la crisis financiera fue una de las consecuencias del sometimiento a las economías menos fuertes a adquirir la moneda única sin evaluar las consecuencias que traería esta medida para aquellos, además de no contar con las diferencias en cuanto a producción se refiere, y el hecho irrefutable de que las decisiones se llevaron a cabo sin tener en consideración la opinión pública.

Alemania impuso duras condiciones para la creación de la moneda única. Los «criterios de convergencia» que debían cumplir los países que desearan entrar en el euro eran muy exigentes. Se referían al volumen de la deuda pública, del déficit y de la inflación. Pero Alemania admitió que se estableciera una fecha fija para la introducción de la moneda única: 1999. Eso, en la práctica, significó permitir a los estados maquillar sus cuentas y «centrifugar» la deuda para cumplir formalmente con los requisitos en el plazo previsto. Una vez instaurado el euro, el «Pacto de Estabilidad» debería asegurar que el déficit y la deuda pública se mantuvieran dentro de límites estrictos so pena de fuertes multas por parte de la Comisión. Pero esto también se aplicó de forma laxa cuando Francia y Alemania incurrieron en déficits mayores de lo permitido.¹³⁵

Entonces hubo la necesidad de crear de una serie de mecanismos e instituciones financieras controladas políticamente por Alemania, la tecnocracia europea y, en menor

¹³⁴ Castells, Manuel, *La crisis económica europea: una crisis política*, disponible en: <http://www.europeg.com/files/Crisis%20de%20Europa.pdf>

¹³⁵ Estévez Araújo, José A., *La unión europea en perspectiva* disponible en: <http://www.jstor.org/stable/43491795>

medida el FMI, que se ofrecieron a rescatar países y bancos, y en último término el euro, a cambio de imponer en el corto plazo políticas de austeridad para cortar gasto público, empleo público y prestaciones sociales, para concentrar los recursos disponibles en la estabilización del sistema financiero.

En el caso de Alemania, la mayoría de los Landerbank son deficitarios, pero están sistémicamente apoyados por el Bundesbank que los mantiene al tiempo que interviene en su gestión. “De este modo se muestra que hay intervención de la política en la economía, en este caso se conduce en función de los intereses políticos del estado (que no son necesariamente los mismos que de los ciudadanos). Caso paradigmático fue el del gigante financiador de municipios e inmobiliarias en Alemania, Hypo Real Estate Bank, que tuvo que ser rescatado”.¹³⁶

El Merkevalismo, como lo nombra Beck¹³⁷, consistió básicamente en convencer a los votantes alemanes de que el gobierno no salvaba a los más pobres sino que ponía orden en el euro y aseguraba los intereses de los ahorradores alemanes cuyos bancos habían invertido en el sur, además de mantener vigente a la Unión Europea que en esos momentos según varios autores corría el riesgo de disolverse; algo que no solo pondría en dificultades a la unión monetaria sino también la territorial al emerger los nacionalismos como consecuencia de la crisis.

Por otro lado, al cortar el gasto público dejó a los gobiernos europeos sin posibilidad de llevar a cabo estrategias nacionales de salida de la crisis, de modo que solo con la contribución y el beneplácito de Alemania saldría Europa de la crisis. [...] Es decir, la reconfiguración institucional de la euro-zona y eventualmente de la Unión Europea fue el resultado de una estrategia política (de Alemania y de las grandes entidades financieras) que no tiene sentido en términos económicos puesto que profundiza la crisis y alarga la recesión.¹³⁸

Cabe recordar que la segunda Gran Coalición que se dio en 2005 y de la cual resulta electa canciller Angela Merkel es la que está al mando del gobierno alemán lo que significa que había una prioridad de reducir el desempleo como obligación central pues al inicio de su mandato lo estipularon con diversas estrategias para incentivar las inversiones

¹³⁶ Castells, *ibídem* p. 8

¹³⁷ Beck, Ulrich (2013) *German Europe*, Cambridge: Polity Press

¹³⁸ Castells, *ibídem*

en tecnología, genética, biología etc. atendiendo a los compromisos adquiridos en la Estrategia Europea del Empleo.

Se retomarán algunas ideas expuestas en el capítulo anterior sobre la EEE que vale la pena mencionar pues quedó modificada después del informe Kok y también merece señalarse que se ha estipulado como un objetivo a alcanzar en 2010 en el relanzamiento del Tratado de Lisboa. Sin embargo, los objetivos fueron retomados en el año 2005 tiempo en el que la crisis financiera aún no estallaba.

Los objetivos fundamentales de la Estrategia de Lisboa son el crecimiento económico y creación de empleos. En el caso particular alemán se plantea reforzar la igualdad de oportunidades creando el fácil acceso a recursos, derechos y servicios, teniendo completa afinidad con los objetivos de Lisboa 2000. El crecimiento económico y el empleo son vistos como condiciones de seguridad colectiva e igualdad de oportunidades.

Después de la puesta en marcha de las Reformas Hartz, Alemania comenzó a registrar un pequeño pero constante crecimiento económico. Además según un informe publicado por el Instituto de Estudios Laborales y Profesionales (IAB)¹³⁹, perteneciente a la Agencia Federal, el número de desempleados cayó. Sin embargo, hay que recordar que los empleos que se generaron eran de medio tiempo conocidos como minijob, y que en ellos no se considera necesariamente la seguridad social como una prestación obligada.

Lo anterior repercute en el nivel de ingresos de los trabajadores, es decir, que puede haber más empleos, sin embargo no se reduce el riesgo de pobreza en la que viven las personas menos cualificadas que son, a saber, las que conforman el paro de larga duración en su mayoría. Entre los grupos más afectados son los migrantes y las personas adultas mayores. Es por ellos que los programas orientados a capacitar a estas personas son de gran relevancia para reducir las desigualdades generadas.

Otro aspecto importante es el hecho de que debido a que el desempleo en ambas partes de Alemania no era equiparable, las reformas y la crisis también generaron efectos distintos tanto en el oriente como en el occidente. Según el informe del IAB las cifras de la

¹³⁹ Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2009). Jahresarbeitszeit und Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen und der beschäftigten Arbeitnehmer, Auswertungen des IAB, Nürnberg

generación de empleo crecieron en Brandeburgo y Berlín, así como en algunas regiones occidentales de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, debido sobre todo al elevado crecimiento del sector servicios y a una importante dinámica de la cesión de trabajadores, mientras que en muchas regiones occidentales el crecimiento del empleo no superó el 3%.

La tasa de desempleo pasó del 47,9% al 50,4%, pero en Alemania Oriental cayó la población y por lo tanto el número de puestos de trabajo proporcionalmente disponibles creció de forma considerable. [...] No obstante, en términos generales en 2008 los municipios orientales seguían siendo los que presentan las tasas de desempleo más elevadas. Por lo tanto, se puede decir que la fase de crecimiento económico no logró eliminar las diferencias existentes entre ambas partes del país.¹⁴⁰ Al menos en este periodo de tiempo.

En el siguiente capítulo se ahondará en dichas diferencias así como la relación de los objetivos planeados y los alcanzados con las políticas públicas implementadas a nivel nacional, así como un análisis a nivel supranacional, en pocas palabras se hará un análisis de los resultados donde lo que se busca es, en primera instancia, conocer en qué medida se ha reducido la brecha de desigualdad que ha marcado históricamente al oriente respecto al occidente alemán, y en segundo lugar conocer de qué forma impacto la crisis financiera a la consecución de objetivos en el tema de desempleo.

En este sentido, en esta parte de la investigación se puede inferir que la crisis financiera afectó los objetivos propuestos en 2005 para verse reflejados hacia 2010 en Europa y por ende en Alemania corroborando la hipótesis inicial del proyecto, en la que se afirma que la crisis financiera afectó la variable del desempleo en aquel país, aunque hay autores que consideran que Alemania ha salido beneficiada por el colapso financiero al poder capitalizar a los países menos desarrollados y por este hecho poder imponerles las medidas de política económica para la preservación de la Unión Europea.

¹⁴⁰ <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista133/78.pdf>

3. ¿Metas alcanzadas?

“Gobernar significa rectificar” Confucio

En el este capítulo se lleva a cabo un análisis de las acciones gubernamentales que fueron diseñadas para reducir el desempleo en Alemania y se conocen como Reformas Hartz, la primera reforma tuvo lugar en 2002 y la última en 2005. En este estudio se hace una revisión del primer periodo de gobierno de la canciller Angela Merkel (2005-2009). El objetivo de hacer dicho análisis es conocer si en ese periodo de tiempo sigue habiendo disparidades económicas entre el Oeste y el Este, que traducido a términos del Tratado de Maastricht se refiere al nivel de cohesión social entre una región y otra.

En el Tratado de Lisboa se vuelve a colocar la cuestión de la cohesión y el empleo como una prioridad de todos los Estados miembros. En la Estrategia Europea del Empleo, y ahora parte de la estrategia de crecimiento Europa 2020, el factor trabajo se concibe como un elemento crucial para la vida del ser humano además es un elemento transversal, ya que se considera que una persona que tenga un empleo, tendrá un ingreso que le permitirá acceder a bienes y servicios.

El objetivo de la EEE consistía en reducir significativamente el desempleo a escala europea en un plazo de cinco años, y para ello, creó un marco de vigilancia multilateral que incluía, en particular, un informe conjunto sobre el empleo anual, unas directrices de empleo que serviría de base para los Planes Nacionales de Acción (PNA) elaborados por los Estados miembros, así como recomendaciones del Consejo de Ministros de la UE a los distintos Estados miembros¹⁴¹

¹⁴¹ Álvarez Huerta, David (2013), *Estrategia Europea del Empleo: Estrategia 2020*, Trabajo Fin de Grado Relaciones Laborales y Recursos Humanos, Universidad de Valladolid.

El análisis de las Reformas Hartz obedece a la inquietud de conocer si dichas reformas han alcanzado en primer lugar; reducir el desempleo en Alemania y por ende si sea ha dado cumplimiento a los compromisos adquiridos a nivel supranacional, y en segundo lugar, conocer si es factible hablar de una cohesión entre el Este y Oeste, recordado por supuesto que dicha cohesión debe traducirse necesariamente en la reducción de las desigualdades tanto económicas como sociales.

3.1 El impacto de las Reformas Hartz en el primer gobierno de Angela Merkel

A partir de la caída de muro de Berlín y la posterior reunificación la Republica Federal Alemana tuvo que hacer frente, de manera conjunta, a diferentes retos de diversa índole entre ellos los económicos, por ejemplo; el hecho de haber tenido que absorber la economía del Este que prácticamente estaba en bancarrota, o bien el hecho de tener que terminar de pagar la deuda del acuerdo de Versalles que se desconoció tras el ascenso de Hitler al poder, esto aunado a los altos índices de desempleo que como se ha mencionado anteriormente eran realmente alarmantes.

Las Reformas Hartz que comenzaron hacía finales de 2002 fueron creadas para tratar de erradicar el problema del desempleo, su impacto se produjo en el primer gobierno de coalición (2005) tiempo en el que Angela Merkel se desempeñaría por primera vez como canciller.

En 2005 un total de 629.989 personas accedieron a una oportunidad de empleo a un euro (o a los llamados minijob) A comienzos de año la cifra mensual de altas se situaba en una media de 30.000 personas y a partir de abril se estabilizó en aproximadamente 55.000. Por lo tanto, el crecimiento del número de puestos creados fue espectacular al comienzo, situándose a partir de otoño en 300.000.¹⁴²

Sin embargo, cabe mencionar que el tipo de empleo creado en ese entonces contaba con dos modalidades diferentes: por una parte se encuentra la variante remunerada y por la otra la de compensación. Mientras que la primera está dotada de un salario sujeto a cotizaciones a la Seguridad Social que no debe cumplir el requisito de ser adicional o de interés público para recibir la subvención, la segunda ha de ser de interés público, no presentar competencia para puestos de trabajo ordinarios y ser considerada adecuada desde el punto

¹⁴² Los empleos de un euro a la hora, *Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales Lichtensteinallee 1 - 10787 Berlín*, junio 2006

de vista de la política laboral (caso minijob). “El 96% de los puestos de trabajo creados en 2005 pertenecían a la segunda variante”.¹⁴³

Anteriormente, se hizo mención de los llamados minijobs y midijobs que son los empleos generados de forma temporal y de tiempo parcial, la diferencia radica en el hecho de que los primeros son los que no tienen cotizaciones a la Seguridad social y los segundos sí, aunado a que el nivel de percepciones en el caso de los minijob no rebasa bajo ninguna excepción los 450 euros antes 400 y los midijob pueden alcanzar una cifra mensual de hasta 800 euros. En cuestiones de similitud en ninguno se demanda una alta cualificación del personal aunque lo cierto es que parte de la capacitación continua depende en gran medida de la empresa y el sector en el que se labore.

De acuerdo con el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁴⁴, las reformas han contribuido de forma decisiva al denominado “milagro laboral” de la pasada década, ya que a partir de su puesta en marcha, el número de desempleados ha venido disminuyendo, registrando de 2006 a 2007 la mayor disminución en términos absolutos del número de desempleados desde 1950, incorporando al mercado de trabajo a alrededor de 730.000 personas hasta dejar las cifras del desempleo en 3,7 millones.¹⁴⁵

Entonces de acuerdo con el primer modelo de análisis propuesto los resultados han sido favorables como se muestra a continuación:

¹⁴³ *Ibidem*

¹⁴⁴ www.bmas.de

¹⁴⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013). Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, 2013.

Cuadro 3. Evaluación Reformas Hartz

Reformas Hartz	Tiempo	
	2005	2009
	11.7%	8.1%

Elaboración propia con base en datos de la Agencia Federal del Empleo

Donde 11.7 y 8.1 es el porcentaje que corresponde a los niveles de desempleo registrados en esos años según datos extraídos de la Agencia Federal de Empleo (2016), donde se puede notar claramente que ha habido avances importantes en cuanto a la reducción del desempleo, pues la tasa se redujo un 3.6 por ciento en términos generales.

Sin embargo, las reformas no solo buscaban reducir las cifras de paro a través de la flexibilización de la estructura laboral, sino también reestructurar los programas sociales encaminados a proteger a las personas cuando éstas no se encuentran ocupadas. Las modificaciones se encuentran esencialmente en Hartz IV y se trata de la prestación por desempleo II y está regulado en el II Tomo del Código Social (SGB II). Ésta surge de la fusión de la ayuda social y el subsidio por desempleo que se hizo efectiva el 1 de enero de 2005.

La importancia de dicha modificación radica en el hecho de que con esta fusión desaparecieron dos sistemas paralelos de ayuda social, uno que se destinaba a personas necesitadas que no tienen derecho a la prestación por desempleo, y el otro que es el subsidio por desempleo que se rige por el último sueldo (53% del último salario neto para solteros, el 57% para un cabeza de familia con hijos). Es decir, se fusionó parcialmente el esquema de compensación por desempleo con el esquema de asistencia social de ingresos mínimos y aumentó las presiones activas sobre personas en edad de trabajar.

“La reducción del impuesto a la seguridad social aumenta el atractivo del trabajo en relación con el desempleo, lo que mejora los incentivos de búsqueda y, por lo tanto, induce a las personas

desempleadas a aumentar su esfuerzo para encontrar trabajo. Una mejora en el esfuerzo de búsqueda, aumenta las tasas de búsqueda de empleo y reduce el desempleo.¹⁴⁶

El objetivo principal de la prestación por desempleo es que el beneficiario logre superar o al menos reducir su dependencia de las prestaciones estatales, es en términos generales una modificación sustancial del Estado benefactor hasta entonces conocido. Se trata en primera instancia de activar a las persona sin empleo y además que los beneficiarios puedan combinar los ingresos de su trabajo, que es un sueldo bastante reducido, con la prestación de renta mínima.

Aunque el hecho de que aumentase el número de empleados con salarios bajos que realizan trabajos precarios y tienen derecho a recibir prestaciones adicionales de renta mínima fue valorado oficialmente como algo positivo, ya que “trabajar por poco dinero es mejor que no trabajar”, cada vez más expertos en mercado laboral ven este modelo no como una solución, sino como un nuevo reto para superar el desempleo (de larga duración).¹⁴⁷

Si bien es cierto que el nivel de desempleo ha decrecido de forma considerable, también lo es el hecho de que la mayoría de los empleos que han sido creados son temporales, precarios, sin seguridad social y con un salario bastante reducido y son mejor conocidos como minijob.

De esta manera las crecientes proporciones de personas económicamente activas se unieron a las filas de los trabajadores pobres combinando las ganancias del trabajo con los beneficios de la asistencia social. En otras palabras, el éxito de las reformas también ha tenido repercusiones negativas, contribuyendo a una mayor desigualdad social por el incremento de actividades de poca cualificación y baja remuneración con impacto fundamentalmente en los sectores más vulnerables de la sociedad alemana, a saber, personas adultas mayores y los migrantes.

Los minijobs fueron creados con la idea de que sirvieran como trampolín, es decir, que los trabajadores pudieran colocarse posteriormente en un empleo de tiempo completo y con esto percibir todos los beneficios que esto conlleva, pero una investigación de evaluación llevada a cabo por el Instituto de Investigación Laboral ha demostrado que solo un número

¹⁴⁶ Krebs, Tom and Scheffel Martin (2016) *Structural Reform in Germany*, IMF Working Paper

¹⁴⁷ Hanesch Walter, op cit.

reducido de ellos es capaz de conseguir otro trabajo mejor pagado.¹⁴⁸ Además, desde la introducción de esta nueva modalidad de empleo, el número de personas que realizan minijobs ha aumentado prácticamente sin cesar.

Este es el resultado, entre otras cosas, de la estrategia de inserción laboral de las oficinas de empleo, dirigida a conseguir un trabajo lo antes posible a los beneficiarios desempleados, ya que de lo contrario se hacen acreedores a duras sanciones. Para las oficinas de empleo y los entes públicos financiadores del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, la combinación de salarios y la percepción de prestaciones adicionales dan lugar a períodos largos de percepción de prestaciones. La vida laboral de muchos beneficiarios de prestaciones de larga duración presenta continuos cambios en la situación laboral, alternando entre períodos de trabajo y paro.

Ha habido un verdadero auge de los minijob; a finales del 2003 la Agencia Federal de Empleo tenía un registro de alrededor de 5,9 millones de empleados bajo este régimen, donde estaban incluidos tanto los empleados que realizaban esta actividad de manera exclusiva como los que la realizaban de manera paralela a una actividad regular de cotización obligatoria a la seguridad social. La proporción para ese año se situaba 3 a 1, es decir, por cada 4 empleos registrados en régimen de minijob, 3 lo realizaban como única actividad laboral. [En 2004] el número total se incrementó más de un 11 por ciento, pasando los 6,6 millones y dentro de esa tendencia se llegó en el año 2007 a más de 7 millones de minijob registrados, mostrando en este periodo un crecimiento tres veces más dinámico que el resto de los regímenes de contratación. A partir de 2008, se registró una estabilidad en la evolución anual hasta alcanzar por primera vez la marca de 7,5 millones en 2011. En los dos años siguientes las variaciones prácticamente fueron mínimas, con incremento total de 3000 personas en los registros de la Agencia Federal de Empleo, llegando a representar el 25 por ciento de la población activa de Alemania.¹⁴⁹

En suma, las reformas de Hartz causaron un crecimiento masivo en el empleo y especialmente en el de bajos salarios. A medida que se expandió el sector de salarios bajos, aumentó la cantidad y la proporción de trabajadores que combinaron las ganancias del trabajo con las transferencias sociales, además aún compensando los bajos salarios con las transferencias sociales los perceptores apenas se sostienen y es complicado que salgan de esa situación. En los últimos años se han realizado múltiples propuestas para reformar el campo de los bajos salarios, pero no parece haber una solución óptima que cree incentivos reduciendo la tasa de recorte de transferencias estatales y que además sea financiable.

¹⁴⁸ Achatz, Juliane; Trappmenn, Mark (2011), Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussion paper Heft2/2011

¹⁴⁹ Garduño, Jorge Iván, op. cit.

Si bien la pobreza relativa de ingresos no se redujo sustancialmente, sí se activaron más personas para ingresar a la fuerza de trabajo para obtener beneficios de éste. Parte de esta activación proviene de las crecientes presiones de la administración de los centros de trabajo que aplicaron nuevas formas de sanciones en mayor frecuencia. Un estudio demuestra que “entre 2000 y 2008, la tasa de pobreza de las personas que no trabajaban aumentó de 38 a 54% antes y de 25 a 41% después de las transferencias. Esto implica que el estado de bienestar disminuyó la tasa de pobreza en 36% en 2000, pero solo en 25% en 2008. Por el contrario, para las personas que trabajan, la pobreza antes de las transferencias aumentó de 5 a aproximadamente 8% entre 2000 y 2008, mientras que la pobreza después de transferencias subió de 4.5 a aproximadamente 5%”.¹⁵⁰

En términos más simples, los logros alcanzados por las reformas Hartz son fehacientes en términos macroeconómicos, es decir; no cabe duda de que haya habido avances en este sentido ya que las cifras de desempleo han cambiado radicalmente de mayor a menor. Así lo califica también el ministro de Economía Sigmar Gabriel y la ministra de Trabajo Andrea Nahles (2013) al declarar en una entrevista para un periódico¹⁵¹ en el que elogian los cambios que se han logrado introducir en el país gracias a las reformas de la Agenda 2010 así como las mejoras alcanzadas con la reforma del mercado laboral contenida en ella.

Sin embargo, también ha habido múltiples críticas a los efectos de dichas reformas. Por ejemplo; la confederación alemana de sindicatos (DGB) considera que no se alcanzaron las metas que se impusieron para reestructurar el Estado social.¹⁵²

El endurecimiento de las reglas sobre la población laboral ha favorecido una política de bajos salarios y la precarización de las condiciones de trabajo, lo que repercute en el sistema del empleo. La disposición a hacer concesiones en el ámbito salarial y a aceptar trabajos precarios ha aumentado la expansión del sector salarial bajo, así como la posibilidad de decaer socialmente en el caso de perder el empleo. La línea divisoria entre el empleo y perceptor de Hartz IV se ha vuelto mucho más fina.¹⁵³

¹⁵⁰ Alber Jens & Heisig Jan Paul op. cit.

¹⁵¹ Süddeutsche Zeitung disponible en: <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/gabriel-und-nahles-zur-agenda-die-fragen-von-morgen-1.2290494>

¹⁵² <http://www.dgb.de/themen/++co++159cb73c-8a9e-11e4-8341-52540023ef1a>

¹⁵³ Actualidad Internacional Sociolaboral n. 187

En términos generales y de acuerdo con un estudio de Jens Alber y Jan Paul Heisig (2011)¹⁵⁴ Los aumentos de bienestar logrados por las reformas recientes de Alemania pueden ser menores que los sugeridos solo por las tasas de empleo, porque las personas cercanas a la línea de pobreza ahora están más dispuestas a hacer concesiones y aceptar ofertas de trabajo, incluso si los trabajos que obtienen son de menor calidad.

También lo afirma de la siguiente manera Markus Promberger¹⁵⁵:

Los principales resultados de estas políticas son la desaparición de los recursos para los desempleados de larga duración, un cambio de un desempleo permanente a empleos inestables escasamente remunerados y la necesidad de más subsidios para la mayor parte de los pobres, además de la consolidación de una imagen normativa del “ciudadano trabajador normal“, lo que, a su vez, dificulta la posibilidad de conseguir apoyo a aquellos que no encajan en estos programas.¹⁵⁶

Los resultados de las reformas dependerán en gran medida de los puntos a analizar, como se ha mencionado anteriormente. Desde el punto de vista macroeconómico los niveles de desempleo son aceptables aún en la época de la crisis financiera como se verá en el siguiente apartado, pero las personas en riesgo de pobreza ha aumentado, y más aún con el fenómeno de los refugiados en los últimos años, que si bien no es tema de la presente investigación sí es un punto de análisis y discusión en la actualidad en el Bundestag.

3.2 El empleo en tiempos de crisis en la República Federal Alemana

En este apartado se intenta conocer qué tanto impacto tuvo la crisis financiera de 2008 en los niveles de desempleo en Alemania, ya que se ha demostrado anteriormente que ha habido avances en cuanto a la creación de empleo se refiere, sin embargo, como se señalará más adelante las metas planteadas en la Estrategia Europea del Empleo y en el posterior relanzamiento del Tratado de Lisboa en el tema de cohesión social y por ende en los niveles de reducción de disparidades económicas entre una región y otra aún no han sido alcanzadas.

¹⁵⁴ Alber Jens & Heisig Jan Paul (2011), Do New Labour Activation Policies Work? A descriptive analysis of the German Hartz Reforms, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Social Science Research Center Berlin (WZB), Germany, September 2011.

¹⁵⁵ Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Research Unit for Joblessness and Social Inclusion and University of Erlangen-Nuremberg Department of Sociology (Germany)

¹⁵⁶ Promberger, op cit.

Cabe recordar que en 2005 aún había un gran rezago en la creación de empleo y no fue sino años posteriores en donde se comenzaron a ver los primeros resultados de la última reforma Hartz, también en este periodo de tiempo Europa se vio inmersa en una crisis financiera que puso en riesgo de crecimiento y estabilidad económica por ende al factor productivo en la mayoría de los países que conforman la zona euro.

En Alemania a pesar de que la crisis financiera de 2008 fue de gran impacto, la tasa de desempleo se mantuvo relativamente estable. Un nivel sin precedentes de flexibilidad dentro de la empresa fue la principal explicación de esto. En el año 2009 a pesar de la recesión económica el número de desempleados no registro retrocesos.” En efecto, aunque el Producto Interno Bruto cayó 4.7% en 2009 el nivel de empleo se mantuvo y la tasa de desempleo llegó a finales de 2010, a niveles inferiores a los de la expansión anterior”.¹⁵⁷

Así lo confirman los datos extraídos de CIA World Factbook¹⁵⁸ donde se destaca la reducción del desempleo entre 2005 a 2007 que va de 11,7 a 7.2% como la más significativa caída de esta variable, del 2007 al 2008 de casi un punto porcentual y del 2008 al 2009 un ligero aumento de 0.03%

Cuadro 4. Porcentaje de desempleo por año

Año	2005	2006	2007	2008	2009
% Desempleo	11.7	9.5	7.2	7.3	7.3

Elaboración propia con base en datos de CIA World Factbook

La respuesta flexible de las horas de trabajo llevó a las empresas a mantener estable su fuerza de trabajo. A través de los subsidios de la Agencia Federal de Empleo (el llamado Kurzarbeitergeld), se redujeron las cargas financieras sobre las empresas y los trabajadores. Debido a que la crisis fue percibida como una crisis de demanda de corta duración por parte de las empresas, el acaparamiento laboral resultó ser una estrategia razonable.

¹⁵⁷ Argandoña, Antonio (2012), *El modelo económico alemán*, Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo.

¹⁵⁸ Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>

En los años de recesión internacional y paro elevado en muchos países, Alemania apenas practicó planes de estímulo fiscal y puso énfasis en lo que se ha llamado la “respuesta alemana” a la crisis: extensión del empleo a tiempo parcial, sobre todo en los sectores industriales, y ajuste del tiempo de trabajo, de modo que se redujesen los costes laborales sin aumentar la tasa de desempleo. Esta flexibilidad se ha conseguido [...] con colaboración de los sindicatos interesados en salvar los empleos y mantener la competitividad.¹⁵⁹

Por su lado, los empresarios preocupados por la caída de volumen de la mano de obra calificada disponible, optaron por mantener su plantilla de trabajadores de modo que en el momento en que iniciara la recuperación no tuviesen que recurrir a nuevas contrataciones que quizá podían ser difíciles de conseguir. Sin embargo, la continuidad de esas prácticas puede poner en peligro los ajustes estructurales que se consideran necesarios por los cambios tecnológicos y demográficos y por la creciente competencia internacional, que deberá extenderse para incluir a otros sectores de la población por ejemplo; los inmigrantes.

3.3 Alemania del Este y el Oeste

La difícil situación de coyuntura a la que tuvo que hacer frente el gobierno alemán para llevar a cabo la reunificación fue determinante en temas tanto económicos como sociales, el colapso de la economía de regiones enteras o la pérdida de población en la parte oriental, las altas tasas de desempleo, y del otro lado el hecho de que la economía de la Alemania occidental se vio ante la situación de auspiciar y sobre todo financiar el proceso de unificación. “La transferencia de capital, fundamentalmente del erario público (alrededor de 1,3 mil millones de euros que han fluido de occidente a oriente), ha significado una pérdida de capital para la zona occidental”.¹⁶⁰

Años después de la desaparición de la barrera física entre Alemania del Este y la del Oeste el crecimiento económico registrado de junio de 2006 a junio de 2008 así como la crisis del sistema financiero y económico ha tenido un impacto muy desigual en Alemania.

Es de resaltar el hecho de que la reducción del desempleo en el Este fue consecuencia de la migración que se dio de oriente a occidente y no porque haya habido un mayor incremento de empleo en esa región. El fenómeno del desplazamiento de la población se

¹⁵⁹ Argandoña, Antonio, Op cit.

¹⁶⁰ Neckel, S. (2006). “Gewinner - Verlierer”, in Lessenicht, S. and Nullmeier, F. (eds.), *Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

hizo notar desde antes de la caída del muro de Berlín ya que la gente buscaba abandonar el régimen comunista para integrarse al sistema capitalista y modificar su estilo de vida. “El dinamismo y la flexibilidad de la sociedad alemana está confirmado, entre otros, por los datos de 2004 de las mudanzas que según la Oficina Federal de Estadísticas registró un promedio de 3,74 millones de mudanzas de uno a otro municipio dentro del país”.¹⁶¹

El crecimiento que se registro se tradujo en una importante contracción de la cifra de desempleados. De acuerdo con el IAB; en junio de 2006 la cifra total de desempleados se situaba en 4.400.000 personas, dos años más tarde había caído un 28,3% a 3.200.000. En los länder occidentales del país pasó de 3.000.000 a 2.100.000 (-30,1%), en los orientales la reducción fue algo menor, pasando de 1.400.000 a 1.100.000 (-24,2%). La tasa de desempleo pasó del 10,5% al 7,5%, si bien en Alemania del Este la cifra doblaba la del Oeste (12,7% y 6,2%, respectivamente). También aquí se observa una clara concentración regional, registrándose en casi todos los distritos de Baviera una caída de la tasa de desempleo superior al 45%.¹⁶²

En Alemania el promedio de desempleados de larga duración que se ampara a la modalidad de empleo de un euro la hora es del 11,2% (diciembre 2005), en el Occidente era del 8,6% y en el Oriente del 15,9%.¹⁶³ El crecimiento del empleo en Occidente se caracterizó especialmente en la composición de nuevos empleos, perdiendo relevancia el número de empleos con cotización obligatoria a la seguridad social en beneficio de un incremento constante de trabajadores en el mercado laboral a través de empleos de baja remuneración, cuya cuota no paró de crecer desde su introducción como tal en el año 2003 hasta el 2010, añadiendo hasta un millón de empleos en dicho periodo solo en esta región.

Por otro lado, en el Este el número de cotizaciones en 1991 revelaba una tendencia casi única de contratación al cubrir cerca del 90 por ciento del mercado laboral bajo el régimen de cotización obligatoria. Sin embargo, “con el paso del tiempo, las otras formas de empleo fueron tomando mayor relevancia, lo que sumado a la migración al Occidente

¹⁶¹ Statistisches Bundesamt, citado por Lessenich (2006, 338).

¹⁶² (IAB, 2010) Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich

¹⁶³ http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista193/REVISTA_193.pdf

resultó en una pérdida de más de 1,2 millones de cotizantes al sistema de seguridad social, lo que significa un 15 por ciento menos”.¹⁶⁴

Además vale la pena mencionar las diferencias salariales que siguen siendo significativas, aunque desde luego cabe señalar las cifras dependerán del método de medición y las estadísticas que se utilicen, sin embargo hay un rango en el que todas las estadísticas oscilan y va de entre un veinte y treinta por ciento.

Los factores económicos de dicha brecha salarial entre ambas regiones se han discutido ampliamente desde diferentes perspectivas, habiendo coincidencias sobre las razones que se dirigen sobre todo hacia el contexto productivo existente, “con mención especial en las características divergentes a nivel operativo, tales como las diferencias de tamaño entre las empresas, la estructura de la industria, la cobertura de la negociación colectiva o la intensidad de capital de trabajo”.¹⁶⁵ Así lo afirma J Ragnitz:

“Estas diferencias tienen un reconocimiento en actividades destinadas al desarrollo del tejido empresarial que no ha tenido la evolución necesaria debido a niveles de investigación e innovación más bajos en el Este, y en una pobre incorporación empresarial a los ritmos de competitividad establecidos en el Occidente”.¹⁶⁶

Fuera del nivel operativo y personal, “las diferencias salariales son atribuidas tanto a los niveles de precios regionales divergentes”,¹⁶⁷ como a la influencia de otras características regionales que como se ha dicho anteriormente radican tanto en la infraestructura, como en tecnología, incluso en la mano de obra.

Contrariamente a los resultados de los primeros estudios realizados en los años 90, donde las principales causas de la desigualdad salarial se debían fundamentalmente al tamaño de las empresas y a la tímida cobertura de los convenios colectivos laborales en Alemania del Este, se ha demostrado que la influencia que ha tenido esto en el transcurso de más de dos décadas ha sido insignificante, en comparación con otras variables que da

¹⁶⁴ Garduño Estrada, op cit.

¹⁶⁵ Ragnitz, J. (2010). Strukturelle Ursachen des Einkommensrückstands Ostdeutschlands. ifo Dresden, 17.2, pp. 17-23.

¹⁶⁶ Ragnitz, J. / Wölfl, A. (2001). Netzwerkaktivitäten und die Produktivitätslücke Ostdeutschlands: von Agglomerationsvorteilen. *Wirtschaft im Wandel* 7.13, pp. 315-319

¹⁶⁷ Roos, M. (2006). Regional Price Levels in Germany. *Applied Economics*, Vol. 38, pp. 1.553-1.566.

lugar a una brecha incluso estructural, como por ejemplo, el nivel de formación de los trabajadores y los puestos que ocupan.

Los niveles salariales entre Oriente y Occidente son una representación del proceso de convergencia de dos regiones que van a velocidades diferentes en un marco económico común, ya que históricamente se trata de una región que se ha desarrollado más y mejor que la otra, en el momento de la unión de dos economías tan dispares era de suponerse que habría dificultades para homologarlas. De hecho, este cuestionamiento fue una de las razones que dieron pie al presente trabajo de investigación, al suponer que se encontrarían datos para evaluar la paridad económica de ambas zona y por ende conocer los procedimientos que se llevaron a cabo para tal efecto.

A pesar del ajuste macroeconómico que se puso en marcha rápidamente en los primeros años después de la reunificación, a partir de la mitad de los años noventa el impacto fue decreciente, e incluso negativo¹⁶⁸ reflejando un estancamiento en la convergencia salarial entre Oriente y Occidente, y quedando la primera como "región de baja remuneración estructural".¹⁶⁹ Esto aunado a una serie de consecuencias negativas a largo plazo por las transferencias sostenidas de Occidente y al crecimiento del número de personas cercanas al umbral de la pobreza a pesar de tener un empleo, hace del análisis de las causas relevantes de la brecha salarial entre ambas regiones, un tema de actualidad.

La regulación salarial en Alemania está representada por dos actores principales con gran influencia en la evolución territorial de los salarios y en las condiciones en que se desarrollan gran parte de las actividades económicas del país: los trabajadores y los empresarios. De ellos depende el llegar a un entendimiento o punto de encuentro para la consecución de cambios normativos que permitan una evolución no solamente cuantitativa sino a su vez cualitativa como marco de protección bilateral de los intereses tanto de los empresarios como de sus colaboradores.¹⁷⁰

Sin embargo, no todos los cambios normativos tienen el mismo impacto a nivel social, ya que a este nivel se considera satisfactorio siempre y cuando sean consolidados los intereses previos de un sector.

¹⁶⁸ Scheufele, R. / Ludwig, U. (2009). Der lange Weg der Konvergenz. *Wirtschaft im Wandel* 15.10, pp. 400-407

¹⁶⁹ Görzig, B. / Gornig, M. / A. WERWATZ (2005). Explaining Eastern Germany's Wage Gap: The Impact of Structural Change. *Post-Communist Economies* 17.4, pp. 449-464

¹⁷⁰ Garduño Estrada, op cit.

En Alemania se ha puesto en entredicho la fuerza real de la representación de los trabajadores, en este país es común la argumentación sobre la debilidad que los caracteriza en la lucha por la consecución de las exigencias de los trabajadores o su sumisión ante las exigencias del gobierno, que ha traído como consecuencia en los últimos años un decremento participativo en las formaciones encargadas de la defensa y promoción de los intereses laborales a saber; los sindicatos.

La importancia de dichas organizaciones radica en el hecho de que son los organismos centrales en el papel de la política salarial de los trabajadores representados. Es decir, el sindicato es responsable de la negociación salarial y de las condiciones laborales de todos los empleados de una industria. “Los sindicatos se encuentran representados tan débilmente que estos convenios colectivos fijan un nivel de sueldo que se coloca muy por debajo de los salarios fijados por los convenios colectivos de los sectores clásicos”.¹⁷¹

Además cabe señalar que existe otro organismo encargado de la supervisión de las normas colectivas a nivel local y se trata de los comités de empresa.

El comité de empresa es, en Alemania, una estructura independiente de los sindicatos, cuyo ámbito de actuación y cuyas funciones no se confunden con las desarrolladas por estos últimos. Los comités de empresa y los sindicatos coexisten, pero no interfieren en la representación y defensa de los intereses de los trabajadores en la empresa.¹⁷²

El comité de empresa puede alcanzar acuerdos con el empleador según la situación económica o financiera de la empresa, comprometiéndose por ejemplo a aceptar una reducción salarial para evitar despidos en los próximos años, o por el contrario, logrando una reducción de horas en la jornada laboral para los empleados debido a la eficiencia y resultados alcanzados por la empresa. De este modo se han ido creado los contratos de trabajos atípicos reduciendo las jornadas laborales y por ende los ingresos.

“En los últimos 10 años los sindicatos alemanes lograron solo modestos aumentos salariales. A partir de 2002 se registró paralelamente una desviación salarial negativa, es decir, los aumentos del

¹⁷¹ Zachert, Ulrich (2007) La estructura de las relaciones laborales en Alemania, AFDUDC, 11, 2007, 1029-1040

¹⁷² Alzaga I. (2001) La reforma de la Ley Alemana de Comités de Empresa, *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales* 43, págs. 65-85

salario efectivo se mantuvieron por debajo del aumento promedio de las remuneraciones acordado colectivamente”.¹⁷³

Lo anterior ocurrió como consecuencia del crecimiento que tuvieron los empleos de tiempo parcial desde su creación, los ingresos se vieron afectados por el aumento de empleos atípicos, es decir, la reducción de la jornada de trabajo por un tiempo determinado. En lugar de su salario o sueldo, los trabajadores perciben como compensación del tiempo de trabajo perdido en ese período un subsidio de desempleo parcial.

Es de destacar que durante ese período no pierden su relación laboral ni los derechos generados en esta. “Durante la crisis el gobierno abrió la posibilidad de prorrogar el régimen de jornada parcial hasta un plazo máximo de 24 meses. Esta ampliación con el fin de evitar despidos en masa como consecuencia de la crisis económica contó con el apoyo del movimiento sindical”.¹⁷⁴

Al hablar de la evolución de los salarios hay que tomar en cuenta también el desarrollo de las dos regiones alemanas debido al crecimiento desigual presentado antes y después de la reunificación alemana. El Instituto de Investigación Laboral y Profesional de Alemania publicó en el año 2014 una serie de datos estadísticos en el marco de la evaluación de los procesos de la convergencia de los convenios colectivos sectoriales tanto en el Este como el Oeste, y sobre la cobertura efectiva de los mismos.

En ellos se observa que solo el 60 por ciento de los contratos de la antigua Alemania Occidental están regulados por convenios colectivos, mientras que en el año 2000 se posicionaba en el 70 por ciento. De igual modo, aunque con una disminución solo del 8 por ciento, en la antigua Alemania del Este se registra en la actualidad un nivel de cobertura del 47 por ciento de los trabajadores.

Las causas de esta disminución en la cobertura de la negociación colectiva sectorial en la empresa podría ser que muchas exigen regulaciones individuales y acuerdos flexibles que puedan adaptarse a las diferentes situaciones según el mercado y que se ajusten a las

¹⁷³ Birke, Peter & Dribbusch Heiner (2012) *Los sindicatos en la Republica Federal Alemana, Organización, condiciones generales, desafíos*. Friedrich Ebert Stiftung

¹⁷⁴ *Ibíd*em

condiciones concretas de la empresa para un mayor control de costes y una maximización de la productividad que resulte en un mayor rendimiento, contando con la flexibilidad de la jornada laboral para responder a las fluctuaciones de la demanda real.

En los denominados nuevos Estados Federados el grado de cobertura de la negociación colectiva a la población activa no llega al 50 por ciento, lo que es significativamente menor que en Occidente, debido principalmente a la baja participación de los empleados en las negociaciones colectivas en el sector de la industria. Así mismo, solo el 35 por ciento de los empleados en Alemania del Este trabajan en empresas que están sujetas a un convenio colectivo sectorial, 17 puntos porcentuales por debajo del nivel de Occidente.¹⁷⁵

Además, en los nuevos Estados Federados un 20 por ciento de las empresas están sujetas a un tipo de convenio colectivo, donde el 17 por ciento se rigen por convenio colectivo sectorial y el otro 3 por ciento por un acuerdo colectivo empresarial. De este modo, el 80 por ciento de las empresas en el Este de Alemania no se ajustan a ninguna regulación salarial colectiva en calidad de firmante, ya que solo el 34 por ciento de éstas reconoce que sus condiciones y estructuras salariales están orientadas a algún convenio colectivo sectorial vigente, permaneciendo un 46 por ciento sin ningún tipo de cobertura de negociación colectiva en Alemania del Este.

En el Oeste, el número de empresas reguladas por un convenio sectorial son un poco menos de la tercera parte, mientras que la regulación por convenios de empresa no muestra gran relevancia, con sólo el 2 por ciento. Por lo tanto, la mayoría de las empresas de la antigua Alemania Occidental que están sujetas a cobertura colectiva están representadas sindicalmente en la negociación directa de su respectivo sector.

Las diferencias en la cobertura y orientación de los convenios colectivos sectoriales entre Oriente y Occidente, puede deberse a las asimetrías en las condiciones económicas, políticas y sociales que a lo largo de los últimos 28 años se han presentado en ambas regiones. Aunque cabe señalar, la estructura productiva de Alemania del Este ha dado un giro industrial importante con la enorme pérdida de relevancia del sector manufacturero y el crecimiento del sector servicios.

A pesar de que la negociación colectiva debe ser realizada únicamente por los propios interlocutores sociales, ya que no está permitida la influencia por parte del gobierno en vías

¹⁷⁵ Garduño, J. op cit.

de mantener su neutralidad, la intervención del Ministerio Federal de Trabajo puede verse requerida en casos de gran repercusión social para lograr acuerdos salariales con el objetivo de firmar un convenio colectivo general como respaldo a los intereses de los trabajadores de un determinado sector. La intervención del gobierno puede ser definitorio para el consenso de un incremento en los salarios, o bien para llegar a acuerdos respecto a la reducción de las jornadas laborales en vía de crear estabilidad y frenar el desempleo.

Cabe recordar que en el proceso de reunificación del año 1990 se abordó la reorganización de la economía y las finanzas de la zona Este de Alemania con una reforma monetaria, con la que el marco alemán del Este se hizo equivalente al del Oeste a pesar de su valor nominal 4 veces menor en el mercado libre de divisas. “Este peculiar ajuste significó un aumento nominal del 300 por ciento, aunque a nivel salarial los trabajadores y las empresas del Este continuaron en desventaja ya que los sueldos se cifraban en un tercio de los de la parte capitalista y la demanda por debajo de la cuarta parte.”¹⁷⁶

Considerando todo lo anterior, se puede afirmar que las disparidades económicas entre ambas zonas no se han reducido como se esperaba y más aún con las medidas adoptadas por el gobierno alemán sobre la asistencia social se ha dejado en riesgo de pobreza aquellas personas que sobreviven con un empleo de tiempo parcial que encuentran dificultades para adherirse al trabajo de tiempo completo, recordando a su vez que el acceso a la asistencia social es cada vez más complicado, razón por la cual quizá los ciudadano alemanes, y también los inmigrantes, recurran a ella solo en casos de suma necesidad.

3.4 Estrategia Europea del Empleo

En este último apartado se pretende conocer el vínculo que existe entre la Estrategia Europea del Empleo y las Reformas Hartz, ya que como se menciona en el primer capítulo, Alemania es un país que forma parte de la Unión Europea y es por esa razón que adquiere compromisos a nivel supranacional como Estado miembro. Cabe recordar que se analiza el factor empleo como herramienta para medir el grado de desigualdad económica entre Alemania del Este con la del Oeste atendiendo el hecho de que la cohesión social

¹⁷⁶ Ibídem

estipulada como compromiso de todos los Estado miembros es definida como: la capacidad de una sociedad para minimizar las desigualdades y por ende la polarización de regiones.

Al respecto escribe Anthony Giddens, por un lado sobre la intervención del Estado para crear las condiciones de igualdad entre la sociedad y con ello aumentar la cohesión, y por otro acerca del tema de la justicia económica que debe dar como consecuencia la reconciliación de clase. El protocolo de Política Social que fue incluido en el Tratado de Maastricht implica el fomento al empleo y la mejora de las condiciones de los trabajadores así como la igualdad de oportunidades. Además en el segundo artículo de Maastricht se hace hincapié en la promoción del progreso económico, social equilibrado.

Posteriormente, con el Tratado de Ámsterdam surge la Estrategia Europea del Empleo con la finalidad de coordinar esfuerzos nacionales para tratar de erradicar el desempleo a nivel supranacional formándose de esta manera como una prioridad a través de cuatro instrumentos y un método de trabajo con intención de crear un equilibrio entre la responsabilidad de las instancias comunitarias y los Estados miembros.

En 2005, la EEE se convirtió en parte de la Estrategia de Lisboa, concebida con el fin de crear “más y mejores empleos”. Cinco años después, y para hacer frente a la crisis financiera, la EEE persigue recuperar la senda de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Estrategia Europa 2020¹⁷⁷ ha establecido los instrumentos necesarios para facilitar la recuperación y alcanzar una economía social de mercado sostenible, invirtiendo para ello en investigación, conocimiento e innovación. La EEE está cada vez más relacionada con las políticas micro y macroeconómicas en general, y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en particular.¹⁷⁸

El hecho de que se haya creado una estrategia con el objetivo específico de tratar de minimizar la cuestión del desempleo era de suma importancia pues según Giddens en ese momento unos dos tercios del desempleo total de la UE se concentraba en Alemania, Francia e Italia, y dentro de esos países, se acumulaba especialmente en unas regiones determinadas: en el este de Alemania, el norte de Francia y el sur de Italia.

¹⁷⁷ Estrategia Europea 2020 disponible en: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/frameworko>

¹⁷⁸ Estrategia Europea del Empleo en: <http://www.aedhe.es/wpcontent/uploads/2016/11/KE3110900ESC.pdf>

La EEE creó el método abierto de coordinación (MAC), es un procedimiento en el que los representantes de cada Estado miembro se reúnen para discutir temas relacionados al empleo, el grupo consultivo así formado se denomina “Comité de empleo”¹⁷⁹ en esta dinámica se pretende que haya aprendizaje mutuo¹⁸⁰ sobre las estrategias en políticas de empleo para de esta forma sacar provecho y aprendizaje que pueda aplicarse en cada caso en particular.

El MAC es un mecanismo para coordinar la economía, el empleo y las políticas sociales de los Estados miembros. El objetivo es progresar hacia objetivos europeos comunes a la vez que se ofrece a los países la posibilidad de definir políticas sobre la mejor forma para alcanzarlos. En el marco del MAC, el Estado miembro confecciona planes de acción nacionales que delimitan prioridades y acciones, con la Comisión Europea apoyando y monitorizando el progreso.¹⁸¹

Una revisión de la Estrategia que tuvo lugar en 2005 planteaba entre sus objetivos para 2010; el crecimiento y el empleo. La lógica planteada en dicha revisión argumentaba que tener un elevado nivel de empleo aún a costa de un salario digno era más importante ya que cuanto mayor es la proporción de personas ocupadas, más dinero habría disponible para gastar en inversiones sociales y en protección social.

Siendo los objetivos fundamentales de la Estrategia de Lisboa 2000 el crecimiento económico, la creación de empleo y la cohesión social bajo un contexto de envejecimiento demográfico y preocupación creciente por la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y sanidad el PNAin 2006-2008 cubre un espacio que, en cierto modo, es reactivo a las consecuencias del proceso de modernización económica y de competitividad.¹⁸²

El PNAin es el Plan Nacional de Acción para la Inclusión y tuvo lugar el primer gobierno de la Canciller Angela Merkel en Alemania, se crea como una estrategia basada en reforzar la cohesión social, la equidad y la igualdad de oportunidades, tiempo en el que también ya podían notarse los primeros resultados de las cuatro Reformas Hartz en conjunto, que respondían por un lado a demandas nacionales, por la gravedad del problema del desempleo en aquel país, y por otro al compromiso supranacional adquirido en la Estrategia Europea del Empleo contenida en la Estrategia de Lisboa.

¹⁷⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en>

¹⁸⁰ Véase también el programa de aprendizaje mutuo www.mutual-learning-employment.net/

¹⁸¹ Informe conjunto de 2009 sobre protección social e inclusión social (2009) Comisión Europea

¹⁸² Rodríguez Cabrero, Gregorio op cit.

La Estrategia de Lisboa, también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa, es un plan de desarrollo de la Unión Europea (UE) que fue aprobado en la reunión del Consejo Europeo en Lisboa en marzo del año 2000. En esa cumbre los Jefes de Gobierno de la UE acordaron un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: Hacer de Europa en 2010 la economía más próspera, dinámica y competitiva del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.¹⁸³

En 2006 se desarrolla el Plan Nacional para la Acción de Inclusión en Alemania, donde se incluye la lucha contra la pobreza y la exclusión social no solo su dimensión de pobreza económica sino también de creación de oportunidades para todos en cuanto a participación y realización personal en la vida social, para lo cual se ha de reforzar el acceso a recursos, derechos y servicios.

“El crecimiento económico y el empleo son condiciones de seguridad colectiva e igualdad de oportunidades. Sin embargo, no son suficientes para prevenir la pobreza y la exclusión social en un contexto de mundialización económica que afecta sobre todo a las personas con baja cualificación. De ahí la necesidad de contraatacar las tendencias de exclusión social mediante el énfasis en la participación laboral.”¹⁸⁴

Ahora bien, con las reformas Hartz, en términos cuantitativos la reducción del desempleo fue algo perceptible no solo a nivel nacional sino también internacional debido al número de nuevos empleos que se habían creado durante ese periodo. El proceso de implementación de políticas públicas respondió a una situación en específico en un contexto muy particular, razón por la que países europeos que han querido seguir el camino alemán no han tenido el éxito esperado, por ejemplo España, sin mencionar que además hay otras connotaciones menos positivas con dichas reformas.

Por otro lado, “las metas fijadas en la EEE eran: el crecimiento medio anual propuesto era del 3% y la meta fijada para la tasa de empleo media de los países de UE era del 70% para el año 2010.”¹⁸⁵ Para alcanzar esos objetivos los Estados miembros tendrían que actuar de forma concertada mediante el MAC. Aplicando ese método, los Estados miembros acordaron voluntariamente esforzarse por conseguir unos objetivos, fijados

¹⁸³ http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Internacional/FICHEROS/Estrategia_de_Lisboa_y_Proceso_de_Liubliana.pdf

¹⁸⁴ Rodríguez Cabrero, Gregorio op cit.

¹⁸⁵ Giddens Anthony (2007), *Europa en la era global*, Ediciones Paidós Iberica, traducción Albino Santos Mosquera, España

dentro de unos intervalos calculados para cada país en función de sus necesidades específicas con respecto a la economía.

Sin embargo, durante el mismo periodo de tiempo que tuvieron lugar las reformas en Alemania y la Estrategia Europea del Empleo también se vivió la crisis financiera que complicó la situación económica de la Unión europea. Fue un momento de coyuntura en el que las metas fijadas para 2010 para algunos Estado miembros fueron inalcanzables, tal es el caso de Grecia y Portugal, la debacle fiscal del primero en ese mismo año constituye una de las secuelas más serias de la crisis, y fue el momento en el que los países miembros tendrían que mostrarse competentes y superar el reto en relación al futuro de la política de la moneda única.

En el caso de Alemania, el banco más afectado fue el Hypo Real Estate (HRE), pero también Lufthansa y el Deutsche Bank, entre otros. El gobierno alemán tuvo que respaldar con 100 000 millones de euros (mme) al HRE. A partir de ello, se lanza en Europa el European Economic Recovery Plan en noviembre de 2008, con un paquete de rescate de 200 mme, equivalentes a 1.5% del PIB de la Unión Europea.¹⁸⁶

En cuestión de desempleo los que presentan más altas tasas son España, Eslovaquia, Francia, Irlanda, Grecia y Portugal, mientras que Holanda aparece como el país menos afectado. En Alemania ya se dejaban ver las primeras cifras de desempleo que, si bien es cierto no alcanzaron las metas estipuladas en la EEE, si fueron mejores que en otros países.

“El caso de Alemania a diferencia que el resto de países europeos su tasa de paro es menor a mediados de 2012 que en el año 2005. [Se ha experimentado] una bajada progresiva desde el 11% aproximadamente, hasta el 5%, es decir, ha reducido en los últimos años [el número] de parados a menos de la mitad, mientras que en el resto de países europeos la crisis ha hecho que dicha tasa aumente”.¹⁸⁷

Lo anterior permite inferir que, la cohesión a largo plazo de la zona euro depende de que cada país de la Unión alcance un elevado nivel de empleo sostenible, con lo que se podría hacer frente al crecimiento dispar entre Alemania y el resto de Europa. Hay quienes

¹⁸⁶ Reyes Guzmán, Gerardo & Moslares García, Carlos (2010), *La Unión Europea en Crisis: 2008-2009*,

¹⁸⁷ Arriaga Espinel Pablo, et al. *El desempleo en la zona euro*

afirman que al reducir las jornadas laborales en el país germano se permitió mantener las cifras de desempleo más o menos estables y evitar que incrementara de manera masiva.

Aunque también es pertinente recordar que como bien se señaló en apartados anteriores, los empleos que se crearon en Alemania han dejado en riesgo de pobreza a miles de personas, ya que los salarios son bajos y los trabajadores no cuentan con cotización a la seguridad social, aunado al hecho de que con la última reforma Hartz se redujo de manera drástica el presupuesto para la asistencia social, lo que se traduce en desigualdad económica y ésta atenta de manera directa contra el bienestar de todas las personas que pertenecen a algún grupo vulnerable.

Conclusiones

La cohesión social suscrita en el Tratado de Maastricht hace énfasis en las cuestiones económicas de los países miembros, al respecto escribe Giddens que el capítulo social de dicho Tratado:

Aborda la cuestión de los derechos y la remuneración de los trabajadores. Fija disposiciones para mejorar los estándares de los trabajadores en ámbitos como los de las condiciones de trabajo, la seguridad social y los derechos sindicales. [...] La carencia de un análisis elaborado de las formas cambiantes de justicia social es uno de los motivos principales por los que la Agenda de Lisboa ha resultado tan difícil de aplicar.¹⁸⁸

Cabe señalar que en el presente estudio se intenta conocer el grado de avance respecto a la cohesión social en Alemania, el cual es interpretado a través de los niveles de desempleo que se identifican tanto en el Este como en el Oeste y que se analizan en el periodo que va de 2005 al 2009, periodo en el que también se plantea a nivel supranacional el reducir el desempleo en la Unión Europea y además tuvo lugar la crisis financiera.

Por un lado, derivado de la implementación de las reformas Hartz se modificó de forma total la manera de abordar la cuestión de desempleo por parte del gobierno alemán, ya que se crearon nuevos tipos de empleo, una reforma fiscal, sanciones para quienes no acepten una oferta de trabajo, se modificó de forma sustancial la seguridad social, entre otras. Todo lo anterior tiene que ver entre sí y son rubros del estado benefactor que tuvieron que ser modificados para lograr estabilidad macroeconómica.

La reforma más dura de asimilar fue la Hartz IV pues en ella se estipuló una fusión de prestaciones, a saber, la contributiva para personas sin ingresos y la de desempleo, haciendo reajustes para que el acceso a ésta fuera cada vez más difícil. La filosofía básica consistió en endurecer las condiciones de permanencia en la prestación de desempleo por parte de las personas sin empleo y acelerar su retorno al mercado de trabajo. Esto fue consecuencia de que quienes realizaron un diagnóstico del problema no tomaron en cuenta a todos los sectores que conforman a la población en Alemania, pues se partió del supuesto que todos los alemanes no accedían al mercado laboral por las prestaciones a las que tenía derecho por encontrarse en situación de paro. No obstante, cabe señalar, el problema más

¹⁸⁸ Giddens op. cit. p.87

difícil de resolver ha sido el de paro de larga duración, que lo conforman los sectores más vulnerables, como: personas discapacitadas, poco cualificadas, persona con problemas de adicciones, etc.

Al haber un sector marginado al acceso al mercado de trabajo, porque cabe recordar que las acciones y programas están dirigidos en particular a las personas que tienen mayor probabilidad de ingresar o retornar a éste, además de que se agrava el problema del paro de larga duración se pone en riesgo de pobreza a una parte de la población. De esta manera, se atenta contra la igualdad de oportunidades, la de ingresos y en consecuencia la cohesión social.

Ahora bien, como la idea en general es hacer que las personas, con mayor probabilidad de éxito, permanezcan el menor tiempo posible en la condición de desempleo, se han creado una serie de sanciones para quienes no accedan a las ofertas laborales disponibles, lo cierto es que la mayoría de empleos creados son minijob que se caracterizan por ser de bajos salarios, temporales, de medio tiempo y sin seguridad social, haciendo que las personas complementen sus ingresos accediendo a las prestaciones no contributivas, lo que hace que parte de la población no tenga los medios suficientes para salir de la situación de pobreza que adolecen.

El fenómeno de los minijob fue un mecanismo para reducir las alarmantes cifras de desempleo que se padecían en Alemania después de la reunificación, sin embargo, el bienestar de la población se ha visto menguada por las acciones desesperadas de los tomadores de decisiones para tratar de frenar el paro. Irónicamente los empleos de poca duración han durado más de lo que se hubiese deseado. Y quienes se han visto beneficiados de los empleos atípicos también lo han hecho de una manera esporádica y poco duradera. Es decir, que son personas que saltan del estatus de parado y empleado en términos de tiempo relativamente cortos.

En el tema de salarios en el periodo que comprende de 2000 a 2009 Alemania ocupaba una de las últimas posiciones de la Unión Europea, sin considerar el hecho de que los efectos negativos son más notorios en el Este que en el Oeste. Las diferencias de los niveles salariales entre Oriente y Occidente son una representación del proceso de

convergencia de dos regiones que van a velocidades diferentes en un marco económico común, ya que históricamente se trata de una región que se ha desarrollado más y mejor que la otra, en el momento de la unión de dos economías tan dispares suponía dificultades para homologarlas, sin embargo se ha llevado más tiempo del que se tenía previsto para hacerlo y aún al día de hoy pueden percibirse fuertes desigualdades sobre todo, en el nivel de ingresos.

El papel de los sindicatos debería jugar un papel preponderante en el tema de los salarios. Sin embargo, se ha debilitado la figura de éstos de tal forma que la representación de la clase trabajadora no llega ni al 50 por ciento. “A fines de 2010 tan sólo el 19 por ciento de todos los trabajadores estaban afiliados a un sindicato. Esto equivale a un descenso de alrededor de cinco puntos porcentuales a lo largo de diez años.”¹⁸⁹ Lo cierto es que los empleados no encuentran un respaldo real en esta institución ya que se ha visto más por el interés general (factores macroeconómicos) que por el de los trabajadores.

De acuerdo con el escrito de Giddens citado al inicio de este apartado se puede afirmar que ha habido carencia de un análisis elaborado de las formas cambiantes de justicia social y esto es uno de los motivos principales por los que la Agenda de Lisboa ha resultado tan difícil de aplicar inclusive por parte del gobierno alemán. Ya que no han mejorado sustancialmente las condiciones de la clase trabajadora, pues el tema de los salarios, derechos sindicales, seguridad social, sigue siendo un tema pendiente. Aunado al hecho de que el problema del paro de larga duración persiste lo que permite inferir que las causas que lo generan no se están atendiendo.

Por otro lado, las primeras conclusiones nos permiten entender que no es suficiente abordar los niveles de desempleo mejorados si existen deficiencias de fondo que no permiten hablar de igualdad económica, incluso de oportunidades entre los ciudadanos alemanes, es decir, que partiendo de la idea general de cohesión social que suscribe la Unión Europea no es factible hablar de efectos positivos de las reformas estructurales del gobierno alemán pues los niveles de ingresos varían de forma considerable entre trabajadores orientales y occidentales.

¹⁸⁹ Birke, Peter & Dribbusch Heiner, op cit

Sin querer restarle efectividad a las reformas estructurales ya que a decir verdad los niveles de desempleo han ido a la baja después de su implementación, aún en el año que tuvo lugar la crisis financiera pues no se registraron retrocesos, se insiste en que esto no necesariamente es indicador de que las desigualdades económicas entre una región y la otra hayan mejorado. Con lo anterior, se comprueba la hipótesis de esta investigación ya que se puede afirmar que sigue habiendo diferencias económicas entre Alemania del Este y del Oeste lo que ha generado en los ciudadanos de los Länders orientales un sentimiento de inferioridad ante sus compatriotas occidentales.

Es importante subrayar el hecho de que la crisis financiera de 2008 fue una situación de gran envergadura económica que puso en dificultades a las economías más vulnerables, pero en Alemania se supo navegar ante tal situación, ya que no se registró retroceso en cuanto al nivel de desempleo y además su condición de poder conceder rescates financieros a otros países le ha permitido poder imponer las reglas y políticas de austeridad a la UE.

En términos del Tratado de Maastricht, Lisboa y la EEE, la cohesión social sigue inacabada en razón de que las disparidades económicas y la igualdad de oportunidades están en un proceso de homologación y que además la realidad alemana y la del mundo entero sigue en constante coyuntura y adaptación al mundo globalizado.

Es importante señalar que el panorama en cuanto al alcance de los objetivos de la EEE no era tan alentador el año pasado (2017), en palabras de Andrew Standley, embajador de la UE en México; afirma que se trata de un gran desafío a nivel mundial en términos de no saber cuáles serán las necesidades futuras en diez, quince, veinte años del mercado de empleo, ya que con las innovaciones y la tecnología es de suponer que habrá transformaciones profundas en la economía y por ende del mercado laboral y el gran desafío para los políticos es cómo anticipar esos cambios y preparar las generaciones actuales para poder encarar en las mejores condiciones las necesidades futuras, es decir, para producir en un futuro se va a necesitar menos mano de obra, desde luego en un contexto de globalización y modernidad y el cómo prepararnos para esta situación es aún de completa incertidumbre.

Lo cierto es que ha habido la necesidad de hacer replanteamientos de la propia EEE ya que la realidad es cambiante, no es estática y por la tanto la adaptación a ella se tiene que venir haciendo sobre la marcha, lo que sugiere que se vaya revisando el camino a seguir en cada país de que se trate. En Alemania por ejemplo, el hecho de haber desempeñado un papel de receptor de migrantes en los últimos años hace que quién diseña las políticas públicas se enfrenten a nuevos retos y formas de superarlos.

Referencias consultadas:

- ❖ Achatz, Juliane; Trappmenn, Mark (2011), Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussion paper Heft2/2011.
- ❖ Actualidad Internacional Sociolaboral n. 187.
- ❖ Aguilar, Luis F. (2010) "Introducción", en *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores, México, págs. 17 – 60.
- ❖ Alber Jens & Heisig Jan Paul (2011), Do New Labour Activation Policies Work? A descriptive analysis of the German Hartz Reforms, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Social Science Research Center Berlin (WZB), Germany, September 2011.
- ❖ Álvarez Huerta, David (2013), *Estrategia Europea del Empleo: Estrategia 2020*, Trabajo Fin de Grado Relaciones Laborales y Recursos Humanos, Universidad de Valladolid.
- ❖ Alzaga I. (2001) La reforma de la Ley Alemana de Comités de Empresa, *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales* 43, págs. 65-85.
- ❖ Argandoña, Antonio (2012), *El modelo económico alemán*, Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo.
- ❖ Arriaga Espinel, Pablo, et al. *El desempleo en la zona euro*, disponible en: https://www.academia.edu/9742162/EL_DESEMPLEO_EN_LA_ZONA_EURO_1_EL_DE
- ❖ Arroyo Gil, Antonio (2006) *El federalismo alemán en la encrucijada*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, España, p. 174.
- ❖ Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich (IAB, 2010) Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich
- ❖ Bandie, Bertrand y Smouts, Marie-Claude (2000) *Los operadores del cambio de la Política Mundial, sociología del escenario internacional*, editorial de la fundación nacional de Ciencias Políticas, pp. 206.
- ❖ Barba Solano, Carlos, Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina, CLACSO, 2011, Buenos Aires, en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacsocrop/20120328120445/4.revision_barba.pdf
- ❖ Barcelona Centre for International Affairs en: www.cidob.org

- ❖ Bauman, Zygmunt (2000) *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, p 67.
- ❖ Beck, Ulrich (2013) *German Europe*, Cambridge: Polity Press.
- ❖ Berger-Schmitt, Regina; Noll, Heinz-Herber, (2000) *Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators*. EuReporting Working Paper No. 9, Subproject "European System of Social Indicators". Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department.
- ❖ Berger-Schmitt, Regina (2000); *Social Cohesion as an Aspect of the quality societies: Concept and measurement* EuReporting Working Paper No. 14, Subproject "European System of Social Indicators". Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department
- ❖ Bernecker L. Walther y Bieber León (2002) *Alemania 1945-2002 Aspectos históricos e historiográficos*, Colegio de México, p. 49
- ❖ Beste, Bethmann y Trappmann, *Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft*, 2010. En: <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1510.pdf>
- ❖ Birke, Peter & Dribbusch Heiner (2012) *Los sindicatos en la Republica Federal Alemana, Organización, condiciones generales, desafíos*. Friedrich Ebert Stiftung
- ❖ Bovens, Hart y Kuipers, (2005) "The Politics of Policy Evaluation" en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 319-335
- ❖ Brenke, Karl (2010), Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral, in: DIW-Wochenbericht Nr. 6/2010
- ❖ Bundesvorstand Abteilung Arbeitsmarktpolitik en www.dgb.de
- ❖ Bundesrat, disponible en: www.bundesrat.de
- ❖ Bundesrat und Bundestag en: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- ❖ Bundesagentur für Arbeit (2014). *Arbeitsmarktreport 2014*. Nürnberg.
- ❖ Cabrero Rodríguez, Gregorio (coordinador) (2012) *Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la Unión Europea*, Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad, Madrid, España. p. 28
- ❖ Campillo, Beatriz, Cruickshank, Susana, Morales Giovanna, Tapia Mónica. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. Ciudad de México: Alternativas y capacidades A.C.

- ❖ Castells, Manuel, *La crisis económica europea: una crisis política*, disponible en: <http://www.europeg.com/files/Crisis%20de%20Europa.pdf>
- ❖ Central Intelligence Agency en: www.cia.gov
- ❖ CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile
- ❖ CEPAL (2009), *Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis* Capítulo III, Santiago de Chile
- ❖ Código social alemán, disponible en: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/>
- ❖ Cohen, Eduardo, Martínez, Rodrigo (2005), *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ❖ Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL, coordinación Ana Sojo, 2007, Chile
- ❖ Consejo Europeo de Niza (2000) Artículo IV, disponible en: https://www.ecured.cu/Tratado_de_Niza
- ❖ Cejudo, Guillermo (2010) “Discurso y Políticas Públicas. Enfoque Constructivista”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (compiladores) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, CIDE, México, págs. 93 – 125.
- ❖ Dahrendorf, Ralf (1995) *La cuadratura del círculo, Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, FCE, p. 18.
- ❖ Dahrendorf, R. et al.: (1995) *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society*. London.
- ❖ Delgado Godoy Leticia (2009), *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.
- ❖ De Pablos, Juan Carlos, Martínez, Antonio, “La estrategia europea del empleo: historia, consolidación y claves de interpretación” en Revista del ministerio de trabajo e inmigración. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est04.pdf

- ❖ Diario EL COMERCIO en la siguiente dirección:
<http://www.elcomercio.com/actualidad/presidente-federal-alemania-politica-europa.html>
- ❖ Díez, Espinoza, José Ramón y Martín de la Guardia, Ricardo M. (1998) *Historia contemporánea de Alemania (1945-1995)*, editorial síntesis, Madrid, España, p. 274
- ❖ Dickens Paul, Valentova Marie, Borsenberger Monique (2010), *Construct Validation of a Common Measure of Social Cohesion in 33 European Countries*, *Social indicators research*, Vol. 98, No. pp. 451-473 en: <http://www.jstor.org/stable/40800982>
- ❖ Durkheim, Emile, (1997) *La división del trabajo*, disponible en: <http://www.fhuc.unl.edu.ar/sociologia/paginas/biblioteca/archivos/DurkDivision.rtf.pdf>
- ❖ Durkheim, Emile, (2006) *El suicidio*, Argentina, Miño y Dávila editores p 10-15.
- ❖ El informe Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo está disponible en español en: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_es.pdf.
- ❖ Estévez Araujo, José (2012) *La Unión Europea en perspectiva*, Icaria editorial, pp. 17-37.
- ❖ Estrategia Europea del Empleo en: <http://www.aedhe.es/wpcontent/uploads/2016/11/KE3110900ESC.pdf>
- ❖ Estrategia Europea (2020) disponible en: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework>
- ❖ Federal Ministry of Labour and Social Affairs en: www.bmas.de
- ❖ Feres, Juan Carlos (2006), *Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina*, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones Ciudad de Panamá, 7 y*, versión en pdf.
- ❖ Fontaine, Pascal (2014) *Comprender las políticas de la Unión Europea: Doce lecciones sobre Europa*, Comisión Europea Dirección General de Comunicación y Publicaciones.
- ❖ Fulbrook. Mary, (1995) traducción: García Ríos, Beatriz, *Historia de Alemania*, Cambridge University Press, p. 350.

- ❖ García-Vaquero Morales, Ana (2015), *Viabilidad de la reforma laboral alemana de Peter Hartz en España*, Universidad Pontificia Comillas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE), Madrid.
- ❖ Garduño, Jorge Iván (2002), *“La pérdida del poder adquisitivo percibida en los hogares en Alemania desde la introducción del Euro en el año 2002. Un análisis de la evolución de los salarios, la inflación, y la ponderación del IPC como principal factor de influencia”* Tesis doctoral, Universidad Alcalá de Henares, IAES.
- ❖ Giddens, Anthony, Hutton, Will, (2001) Traducción: María Luisa Rodríguez Tapia, *El límite la vida en el capitalismo global*, Kriterion Tusquets editores, Barcelona.
- ❖ Giddens Anthony (2007), *Europa en la era global*, Ediciones Paidós Iberica, traducción Albino Santos Mosquera, España.
- ❖ Giddens, Anthony, (1999) *La tercera vía la renovación de la socialdemocracia*, traducción Pedro Cifuentes Huertas, Grupo Santillana de ediciones S. A Madrid, p. 49.
- ❖ Gómez, Sandalio, (2013) *La reforma laboral en Alemania 2002-2005*, IESE Business School – Universidad de Navarra. p. 7.
- ❖ Green, Andy, Gemen Jan (2011) *Regimes of social cohesion: societies and the crisis of globalization*, Palgrave Macmillan, p. 13.
- ❖ Guerrero, Amparán, Juan Pablo, en *La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*.
- ❖ Görzig, B. / Gornig, M. / A. Werwatz (2005). Explaining Eastern Germany’s Wage Gap: The Impact of Structural Change. *Post-Communist Economies* 17.4, pp. 449-464
- ❖ Hanesch, Walter (2016), *El sistema alemán de renta mínima*, Universidad de Ciencias aplicadas de Darmstadt.
- ❖ Herbert, Giersch, (1991) *Risiken und Chancen für Ostdeutschland en Volkswirtschaftliche Korrespondenz* de la Fundación Adolf-Weber- Stiftung n. 4
- ❖ Hofmeister Wilhelm, *La resolución de la cuestión alemana: su dimensión nacional e internacional*, Estudios Internacionales, Año 23, No. 92 (Octubre-Diciembre 1990), pp. 512-531, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/41391349>
- ❖ [Holm-Detlev Köhler](#) (18 de marzo de 2013). Mito y realidad de la Agenda 2010, *La vanguardia*, recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/economia/20130317/54369368696/mito-y-realidad-de-la-agenda-2010.html>

- ❖ Hornero Calvo, Antonia, (2014) en *Fundamentos de la Unión Europea*
- ❖ Embajada de Alemania en: <http://www.embajadadealemania.org/pages/gobierno.php#.WKCSnvnhDIU>.
- ❖ Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2009). Jahresarbeitszeit und Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen und der beschäftigten Arbeitnehmer, Auswertungen des IAB, Nürnberg
- ❖ Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2013). Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt 04/2013
- ❖ Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Research Unit for Joblessness and Social Inclusion and University of Erlangen-Nuremberg Department of Sociology (Germany)
- ❖ Informe conjunto de 2009 sobre protección social e inclusión social (2009) Comisión Europea.
- ❖ Jenson, J. 1998: *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Canadian Policy Research Networks, CPRN Study No. F|03, Ottawa http://cprn.org/documents/15723_en.pdf
- ❖ Justo Marcelo (29/01/2016) *El secreto de Alemania para ser la economía más sólida del mundo*, BBC mundo la entrevista está disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160127_economia_modelo_alemania_mj
- ❖ Kinkartz S./ Usi E. (23/09/2010) El secreto de la reconstrucción alemana: la solidaridad ciudadana en <http://p.dw.com/p/PKVD>
- ❖ Krebs, Tom and Scheffel Martin (2016) *Structural Reform in Germany*, IMF Working.
- ❖ Langguth, Gerd, (1996) *En busca de seguridades. Los alemanes después de la reunificación*, Centro Interdisciplinario de estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Buenos Aires, Argentina, p.147.
- ❖ Ley Fundamental 1949 art 23, disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- ❖ Lucy Winchester (2011) Políticas públicas: formulación y evaluación, ILPES/CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf

- ❖ Ley Fundamental 1949, art. 20. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- ❖ Los empleos de un euro a la hora, *Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales Lichtensteinallee 1 - 10787 Berlín*, junio 2006
- ❖ Marshall, Thomas, H. (1965): "Afterthought on Freedom as a Factor in Social Development". En Marshall, T.H. (1981): *The Right to Welfare and other Essays*. Heineman, Londres.
- ❖ Merino, Mauricio y Guillermo Cejudo (compiladores) (2010) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, CIDE, México.
- ❖ Neckel, S. (2006). "Gewinner - Verlierer", in Lessenicht, S. and Nullmeier, F. (eds.), *Deutschland. Ein gespaltenes Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- ❖ O' Connor, P. (1998): Mapping Social Cohesion. Canadian Policy Research Networks, CPRN Discussion Paper No.F| 01, Ottawa: http://ftp.cprn.org/family/msc_e.pdf
- ❖ Otonne, Ernesto (2009) *Bienestar y estar bien: un enfoque renovado de la cohesión social en América Latina*, Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis, Naciones Unidas, CEPAL pp. 97- 123.
- ❖ Peña Malacara, Carlos, (2010) *El concepto de cohesión social*, edición Coyoacán
- ❖ Peters, Guy y Jon Pierre (2010) *The Handbook of Public Policy*, Sage Editores, Reino Unido.
- ❖ *Policy Research Initiative (PRI), Government of Canada: Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World*. A Report Prepared for the Policy Research Initiative. 1999 en; <http://www.schoolnet.ca/prp/keydocs/sustain99/index-e.htm>
- ❖ Portal del empleo en España www.empleo.gob.es
- ❖ Promberger, Markus, Nine years of Hartz IV – a welfare reform under scrutiny, Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2014 disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CRLA.2015.v33.n1.48806
- ❖ Putnam, Robert, (2002) *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona: Galaxia Gutenberg: Círculo de Lectores.
- ❖ Ragnitz, J. / Wöfl, A. (2001). Netzwerkaktivitäten und die Produktivitätslücke Ostdeutschlands: von Agglomerationsvorteilen. *Wirtschaft im Wandel* 7.13, pp. 315-319.

- ❖ Ragnitz, J. (2010). Strukturelle Ursachen des Einkommensrückstands Ostdeutschlands. ifo Dresden, 17.2, pp. 17-23.
- ❖ Ramos, P.F (2013, 22 de septiembre) Alemania y las reformas Hartz. Historia económica, globalización y desarrollo. Recuperado de <http://www.globalhisco.com/2013/09/alemania-y-las-reformas-hartz.html>
- ❖ Reyes Guzmán, Gerardo & Moslares García, Carlos (2010), *La Unión Europea en Crisis: 2008-2009*.
- ❖ Rossell, Mauricio, Aguirre, Pedro, (1994) *La Unión Europea evolución y perspectivas*, editorial Diana, p. 31
- ❖ R. Mishra (1984): *The Welfare State in Crisis*, Harvester Wheatsheaf
- ❖ Roos, M. (2006). Regional Price Levels in Germany. *Applied Economics*, Vol. 38, pp. 1.553-1.566.
- ❖ Sabatier, Paul A. (editor) (2007) *Theories of the Policy Process*, Westview Press, EUA.
- ❖ Salas, C. (2014). *Peter Hartz: ¿podrá el creador de los minijobs dar trabajo a todos los jóvenes de Europa?*. [online] Teinteresa.es. Disponible en: http://www.teinteresa.es/mundo/Peter_Hartz-Alemania_minijobs_0_1163283693.html
- ❖ Sánchez de Dios, Manuel, *La cohesión social en Alemania, Suecia y Reino Unido con los gobiernos socialdemócratas*, Revista Ciencia Política, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, departamento de Ciencia Política, Octubre de 2008. Año 1. No. 3 disponible en: <https://www.ues.edu.sv/descargas/numero%20uno/RCP3f.pdf>
- ❖ Scheufele, R. / Ludwig, U. (2009). Der lange Weg der Konvergenz. *Wirtschaft im Wandel* 8jjh 15.10, pp. 400-407
- ❖ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013). Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, 2013. www.statistik.arbeitsagentur.de
- ❖ Süddeutsche Zeitung disponible en: <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/gabriel-und-nahles-zur-agenda-die-fragen-von-morgen-1.2290494>
- ❖ <https://statistik.arbeitsagentur.de>

- ❖ Tratado de la Unión Europea (1992) Artículo 2 disponible en:
https://europa.eu/europeannion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf
- ❖ Villapadierna, Ramiro, (01 de julio, 2002) Alemania prepara una reforma laboral que convertirá las oficinas de empleo en ETT, *Diario ABC*, Madrid. p. 48.
- ❖ WSI Tarifarchiv: Tarifsteigerung und Tarifniveau Ost/West 1991 bis 2012.
http://www.boeckler.de/wsitarifarchiv_4836.htm.
- ❖ Zachert, Ulrich (2007) La estructura de las relaciones laborales en Alemania, *AFDUDC*, 11, 2007, 1029-1040
- ❖ Zschiesche Sánchez, Juan, (2003) *Reunificación alemana: Aproximación a las consecuencias económicas y sociales para los Länder orientales* en Papeles del Este, Universidad Complutense de Madrid.