

ALEMANIA

LA POLÍTICA DE SUBVENCIONES. ENTRE EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y LA ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO

Actualmente se están discutiendo diversos programas de fomento coyuntural. Los recursos invertidos en los mismos alcanzan dimensiones hace poco inimaginables. En parte se trata de paquetes de ayuda destinados a empresas en problemas como consecuencia de la crisis financiera y económica. Por ello la política de subvenciones es el centro de atención de los debates públicos. Al mismo tiempo queda cada vez más claro que la política de fomento estructural tiene que estar ligada al compromiso por la calidad del trabajo y a las políticas activas de empleo.

En los últimos años, los Fondos Estructurales europeos se ha convertido en el marco principal de las políticas estructurales nacionales. Mientras que uno de sus principales objetivos es la armonización económica y social de las condiciones de vida en las regiones, la globalización y la necesidad de racionalizar han ocasionado un cambio paradigmático hacia un apoyo selectivo de los mayores potenciales de innovación y crecimiento. De esta forma se benefician de los recursos invertidos en particular las infraestructuras vinculadas a la investigación y a la innovación, las telecomunicaciones, el sector medioambiental, la energía y el transporte. En lugar de velar por el equilibrio socioeconómico en la UE, las políticas estructurales se han convertido en programas de fomento de la competitividad de la economía y de los emplazamientos nacionales, así como en estrategias para atraer a especialistas. Parece que estos objetivos tienen prioridad sobre una política de empleo orientada a combatir el paro masivo.

El Instituto de Investigación Económica y Social (WSI) de la Fundación Hans Böckler, de la Confederación Alemana de Sindicatos, ha analizado si los dos paquetes de apoyo coyuntural aprobados por el Gobierno alemán con el fin de reanimar la economía ofrecen estrategias para resolver los inminentes problemas del mercado laboral del país, o si, por el contrario, estas medidas suponen un apoyo selectivo a los sectores ya de por sí más fuertes¹. La experiencia demuestra que la supresión de puestos de trabajo suele tener lugar con mayor rapidez que la creación de nuevos puestos. Por tanto es necesaria y útil la intervención del Estado en momentos de cambios estructurales a fin de proteger el empleo, siempre que de esta forma se conserven en el mercado laboral empleos económicamente rentables y sostenibles desde un punto de vista social y ecológico. El análisis resume la evolución actual de la economía, examina las repercusiones en el empleo e investiga la importancia que tiene el mantenimiento y la creación de empleo en la política de subvenciones y las medidas de apoyo a las empresas.

Evolución actual de la economía alemana

El Instituto de Macroeconomía e Investigación Coyuntural (IMK) concluye en su último informe coyuntural que la economía alemana está atravesando una profunda crisis económica provocada por la crisis del

¹ http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2009_05_ziegler.pdf

mercado financiero y la caída coyuntural. Aunque en 2008 el incremento medio del PIB fue de un 1,3%, hay que tener en cuenta que esta cifra proviene del buen resultado del primer trimestre del año pasado, mientras que en los trimestres siguientes se produjo un retroceso del PIB de entre el 1,4 y el 1,8% debido a la caída de las exportaciones (sobre todo bienes de inversión). Este proceso tuvo lugar paralelamente a un desaprovechamiento de parte de las capacidades industriales y al empeoramiento de las condiciones de financiación de inversiones empresariales. Ejemplos de la coincidencia de la crisis coyuntural con una crisis estructural son el sector automovilístico y de maquinarias así como la industria química.

Una de las tendencias más relevantes es la compenetración de la industria y los servicios. El valor añadido se deriva cada vez más de la cadena de valores en varios ramos y sectores en lugar de generarse como en el pasado dentro de un sector más o menos aislado. De esta forma, la industria actual consiste en una red compuesta por la producción industrial tradicional por una parte y los servicios en el entorno de las industrias por otra. Aunque hoy día la mayor parte del PIB se genera en el sector servicios, éste depende sobre todo de la demanda de tales servicios en el entorno de las industrias que, a su vez, depende de la producción industrial y de la demanda final de bienes industriales. Así pues, la relevancia de un sector para el conjunto de la economía no sólo se puede determinar en base al número de puestos de trabajo, sino que hay que tener en cuenta toda la cadena de valor. El sector industrial sigue siendo muy importante para la producción y el empleo en Alemania. La europeización y globalización de la economía alemana y sus empresas ha afectado a las estructuras empresariales, los emplazamientos y los flujos de mercancías y capitales. De esta forma, la industria de automóviles, por ejemplo, ha creado redes transnacionales de producción. En el ejemplo actual de Opel se puede observar cómo las relaciones económicas internacionalizadas se convierten en cargas sumamente complicadas.

Las repercusiones de los cambios estructurales en el empleo

Los efectos de la crisis económica empiezan a notarse en el mercado laboral. La subida de las cifras de desempleo es todavía moderada, pero van en aumento las noticias acerca de despidos ya realizados o inminentes. En la actualidad, las empresas hacen uso ampliamente de la reducción de jornada para ganar tiempo. Pero incluso en tiempos económicamente menos críticos las transformaciones estructurales han puesto en peligro la estabilidad del empleo. Según una encuesta realizada en 2007 por el Instituto WSI entre comités de empresa, gran parte de los empleadores aprovechaban medidas de reestructuración para deslocalizar empleo u outsourcing, ejerciendo presión con este instrumento para conseguir reducciones salariales o ampliaciones de la jornada laboral. El resultado es que aumenta la jornada laboral en las empresas afectadas, se empeora el clima empresarial y los puestos de trabajo no son más seguros que antes. Las condiciones laborales en las empresas deslocalizadas son por lo general peores que en Alemania.

Además de las empresas deslocalizadas, las hay que se ven directamente afectadas por las crisis de los sectores a los que pertenecen (textil, minería, automóviles), mientras que aparecen nuevos sectores como la energía solar y eólica, la IT, la nanotecnología y la biotecnología. No obstante, la creación de nuevos

puestos de trabajo resulta más compleja que la supresión de otros existentes. Para regiones que dependen tradicionalmente de un sector industrial determinado, los grandes procesos de reestructuración pueden tener fatales consecuencias para la infraestructura.

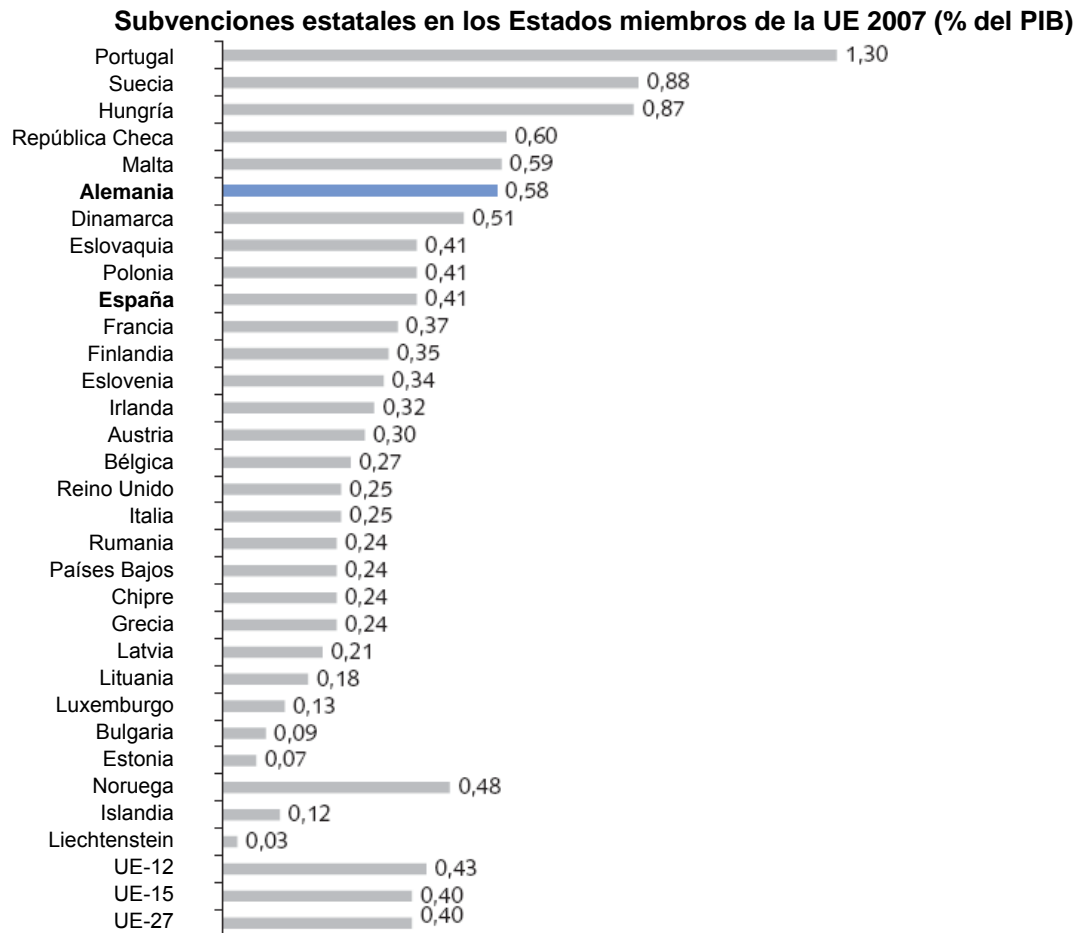
Medidas estructurales en el marco de la política de subvenciones

El Estado alemán y los länder apoyan la economía con diversas medidas estructurales. Como efecto de las medidas adoptadas en los últimos años, los puestos de trabajo en la actualidad son, por lo general, menos seguros. Como en otros Estados miembros de la UE, Alemania había apostado por el factor crecimiento, en el que se basaba la “estrategia de Lisboa”, que justificaba la subvención de núcleos de crecimiento con la esperanza de que de ello también se beneficiaran las zonas periféricas. Existe un sinfín de programas de fomento y subvenciones del Estado alemán y los länder², cuyos rasgos principales se subdividen en cuatro categorías:

- Fomento de las inversiones empresariales
- Fundación de empresas
- Fomento de la I+D
- Superación de períodos de crisis

En los últimos dos años, el fomento a la economía se centraba sobre todo en el apoyo a innovaciones y subvenciones para PYMEs. Cada año, el Estado alemán y los länder prestan ayudas operacionales a empresas con un volumen de varios miles de millones de euros. En 2007, la industria y el sector de servicios alemanes obtuvieron más de 14.000 millones de euros (según datos de la Comisión Europea de 2008), más que cualquier otro país europeo. Si se relacionan estas subvenciones con el PIB, Alemania ocupa el quinto lugar (después de Portugal, Suecia, Hungría y Malta). La tabla siguiente no tiene en cuenta los programas recientemente aprobados para afrontar la crisis económica:

² www.foerderdatenbank.de



(Fuente: Comisión Europea, 2008)

Sobre todo en su segundo programa de fomento a la coyuntura, el Gobierno ha intensificado el instrumental de medidas para superar la crisis adaptándolo a la situación actual y poniendo a disposición 100.000 millones de euros para aquellas empresas que debido a la crisis tienen que afrontar dificultades financieras. El programa cuenta con una línea de avales de 75.000 millones de euros y programas de créditos del Instituto de Crédito para la Reconstrucción. La empresa que solicita un aval o un crédito tiene que demostrar un papel relevante para la economía nacional, por ejemplo perteneciendo a sectores claves o desempeñando un papel destacado en la región³.

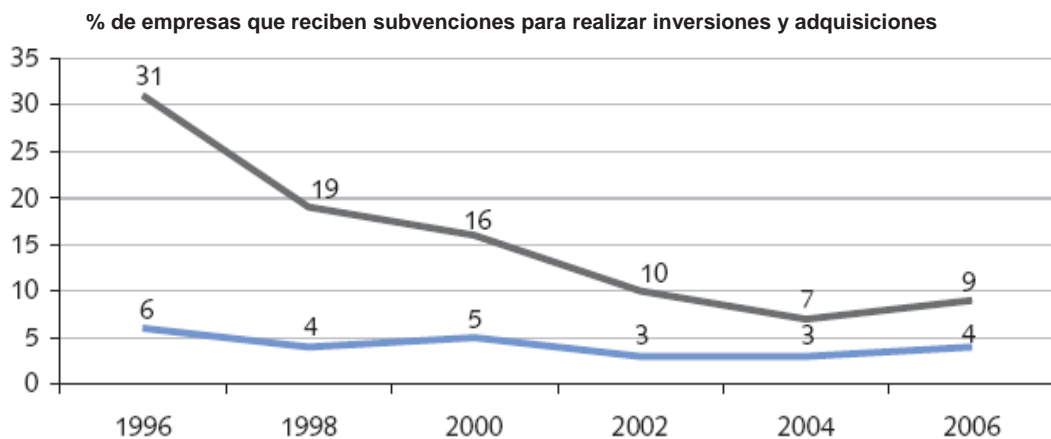
Otros instrumentos importantes de fomento que actualmente se aplican en Alemania para aumentar la competitividad y el potencial innovador son los siguientes:

- Los Fondos estructurales europeos, el instrumento más importante para el fomento de la cohesión económica y social y de la solidaridad dentro de la UE. Entre 2007 y 2013, Alemania percibirá a través de estos Fondos cerca de 26.000 millones de euros.

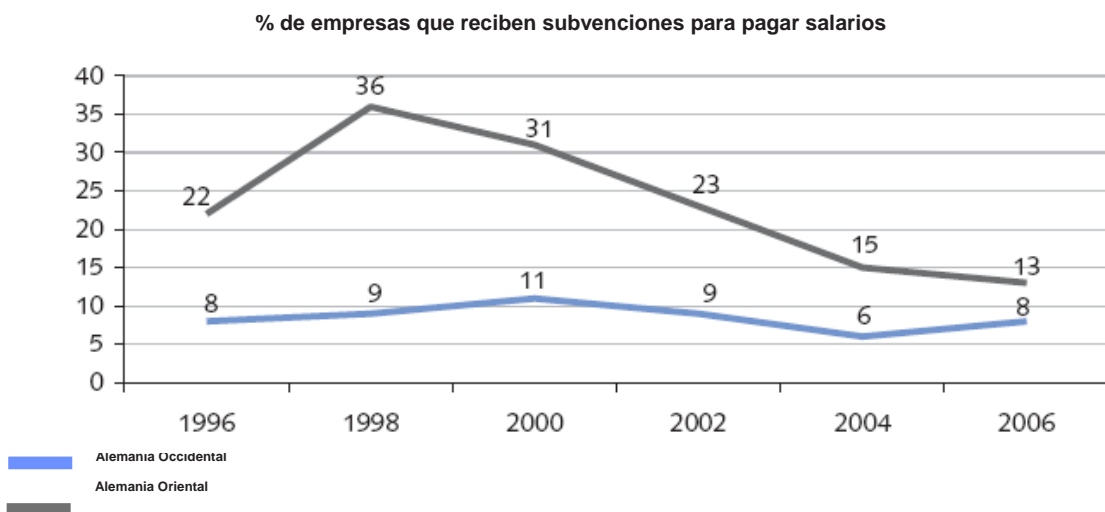
³ <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/konjunkturpaket/DE/Unternehmenskredite/unternehmenskredite.html>, 13/03/2009

- La estrategia de alta tecnología, con la que el Gobierno alemán unificó en 2006 en un solo programa todos los esfuerzos innovadores patrocinados por los diferentes ministerios. Alemania se ha comprometido a cumplir con los objetivos de Lisboa hasta el año 2010 invirtiendo el 3% del PIB en I+D, sector en el que se habrán invertido unos 15.000 millones hasta el año 2009 gracias a esta estrategia.
- La “tarea común de mejorar la estructura económica regional” (GRW). Esta medida creada por el Ministerio de Economía desempeña una función crucial a la hora de superar problemas estructurales en empresas con inversiones que ayudan a crear puestos de trabajo estables y competitivos. No obstante, en 2008 estaban previstos gastos de sólo 644 millones de euros, a los que en el marco del primer programa coyuntural se añadieron otros 200 millones⁴.

Gran parte de los recursos se transfieren directamente a las empresas. Para las empresas son menos importantes las subvenciones de inversiones y adquisición de bienes que el fomento del pago de los costes salariales. Las estadísticas en las que se basan los gráficos no contemplan créditos con tipos de interés subvencionados, suplementos o fianzas.



(Fuente: WSI)



(Fuente: WSI)

⁴ <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe.html>
(04/03/2009)

Antes de la crisis, el 9% de las empresas de los länder orientales y el 4% de las de los occidentales obtenían subvenciones públicas para inversiones y para la adquisición de bienes, mientras que el 13% de las empresas del Este y el 8% del Oeste de Alemania reciben subvenciones para cubrir gastos salariales. De estas cuotas no se desprenden ni cifras concretas sobre el volumen de las ayudas pagadas, ni información sobre la cifra o la calidad de los puestos de trabajo creados o salvados con estos recursos. Para obtener una subvención, las empresas tienen que demostrar que el objetivo de la inversión solicitada es el aumento de la competitividad y la creación de empleo. Las empresas tienen que contribuir con recursos propios y demostrar que conservan o crean puestos de trabajo con su propio esfuerzo. El número de los puestos de trabajo que se han de conservar o crear depende del volumen de las inversiones. Aunque apenas hay programas que no vinculen la concesión de subvenciones al tema del empleo, se ve claramente que éste no es el objetivo principal de la subvención de empresas. Muchas veces incluso se acuerda mantener una plantilla inferior a la realmente existente y se descuida por completo el tema de la calidad de los puestos prometidos. Por ejemplo, las empresas no se comprometen a pagar salarios mínimos determinados, a facilitar ciertas condiciones de trabajo o a permitir la elección de un comité de empresa.

Los autores del informe ponen como ejemplo las medidas GRW, sometidas como todos los programas de fomento a la normativa europea reguladora de ayudas y subvenciones. Ahí se puede observar que la interrelación entre la subvención concedida y el número de puestos de trabajo conservados o creados (interrelación prevista en el plan marco del programa con una subvención máxima de 500.000 euros por cada nuevo puesto de trabajo a tiempo completo e indefinido y 250.000 euros para conservar otro igual) sólo obliga a las empresas a demostrar dentro de un periodo de cinco años a partir del momento de la concesión de la ayuda que los puestos de trabajo acordados siguen existiendo en el emplazamiento subvencionado. En cuanto a los puestos de formación profesional, éstos se subvencionan como los puestos de trabajo estables. Asimismo, se pueden subvencionar puestos de trabajo ocupados por mano de obra en régimen de cesión o a jornada parcial, si se conservan durante el período acordado. El trato diferente de puestos de trabajo corrientes y puestos de trabajo ocupados por mano de obra en cesión, así como los límites salariales y el calificativo de “buen trabajo” no son criterios para la concesión de subvenciones, si bien los länder aplican sus propias normas:

- Salarios mínimos (Brandeburgo, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Turingia)
- Exclusión del empleo de trabajadores en cesión (Mecklemburgo Pomerania Occidental, Sajonia-Anhalt)
- Formación profesional (en Brandeburgo se penaliza a empresas que no ofrecen suficientes puestos de formación profesional)

De esta forma, el predominio del tema de la innovación en las estrategias empresariales se refleja también en la actuación del Estado a la hora de desarrollar sus políticas de fomento. Confiando en el impulso de la innovación para un mayor crecimiento económico, esperando que tarde o temprano esto se traduzca en un aumento de los puestos de trabajo, el Estado incurre en cálculos de gastos y beneficios que lleva a un extremo opuesto a la protección de puestos de trabajo seguros y bien pagados.

Por lo general las subvenciones se centran en los siguientes sectores: tecnologías de la información, comunicación, biotecnología, tecnología médica, tecnología energética, sanidad y medio ambiente. La competencia en estos sectores se lleva a cabo tanto a nivel nacional como internacional, de forma que a medio plazo sólo pocos emplazamientos alemanes de alta tecnología podrán sobreponerse, y es posible que no sean aquéllos en que las condiciones de trabajo sean las mejores. El apoyo político se concentra además en los actores más fuertes, de los que se esperan los mayores beneficios para la economía nacional.

Sin embargo, en aras de fortalecer a las regiones débiles de Alemania, sería de gran valor aprovechar a través de la colaboración de varias regiones y empresas el potencial de innovación, marketing y cualificación también de aquellas regiones y sectores que actualmente se encuentran en crisis, para que puedan enfrentarse a la competencia internacional. En realidad, los intereses de los trabajadores y su representación, así como los temas sociales no directamente ligados a la competitividad, han ido quedando paulatinamente fuera de la política estatal de fomento a las empresas. Además, se olvida que también los llamados sectores de baja tecnología (lowtech, que ocupa a la mayoría de trabajadores alemanes) pueden tener mucho éxito. Por lo menos, la excesiva concentración en el tema de la innovación y la competitividad junto a la negligencia de los temas de formación continua, cualificación y flexibilización de los horarios de trabajo suponen un riesgo considerable para la sostenibilidad de las medidas fomentadas.

Conclusión

Apoyando con medidas estructurales la competitividad de las empresas, el Gobierno albergaba la esperanza de que así se darían impulsos a la creación de más y mejores puestos de trabajo y que éstos además serían más seguros. Desde hace algunos años este principio dejó de funcionar, porque han surgido nuevas formas de empresariado dominadas por el valor de los accionistas (shareholder value) y la generación de beneficios a corto plazo.

En cambio, el fomento estructural agudiza la competencia por inversiones empresariales, emplazamientos industriales y trabajadores altamente cualificados. Los instrumentos de la política se han convertido en medidas encaminadas a reducir los gastos empresariales, en vez de garantizar la justicia social, el pleno empleo, la sostenibilidad socioecológica, salarios mínimos suficientes, servicios sociales accesibles en todas las regiones, etc. Aunque por lo general las subvenciones pagadas a empresas se vinculan a la promesa de conservar los puestos de trabajo, en la práctica las empresas suelen conservar menos puestos de trabajo y descuidar el tema de la calidad de los mismos. Por ello, afirman los autores que en los últimos años de prosperidad económica las condiciones de trabajo muchas veces empeoraron. Ahora, en tiempos de crisis, se notan claramente las ventajas de “buenos” puestos de trabajo, así como la necesidad de desarrollar instrumentos políticos para apoyarlos.

Siguiendo los criterios de “buenos” puestos de trabajo, la política de fomento estructural debería subvencionar sólo a empresas que paguen salarios dignos, que se atengan a lo acordado en los convenios

colectivos y que creen y mantengan puestos de trabajo de más de cinco años de antigüedad. Para conseguir este objetivo, el Estado alemán y los länder deberían desarrollar una política de fomento más transparente guiándose por la Iniciativa Europea de Transparencia (IP/06/1855 Bruselas, 20 de diciembre de 2006). Además de un control eficaz de las medidas, cada subvención debería incluir un compromiso de innovación en el que se acuerde una estrategia para evitar que en el futuro la empresa vuelva a necesitar subvenciones y asegurar que pueda ofrecer más y mejores puestos de trabajo.