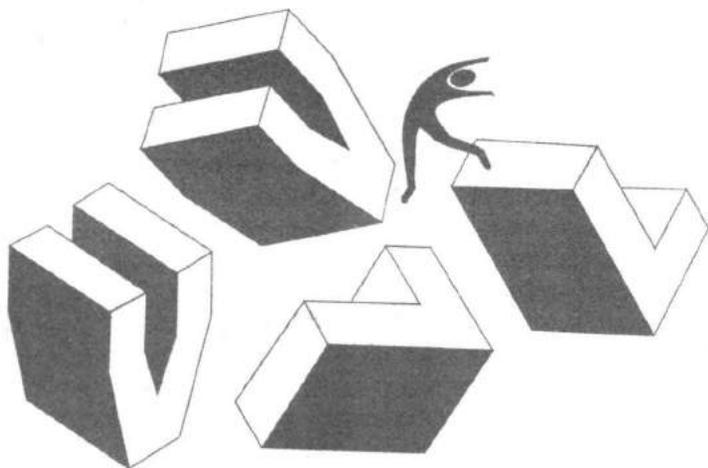

DEL SOCIALISMO DE ESTADO A LA ECONOMÍA DE MERCADO: EXPERIENCIAS EN ALEMANIA ORIENTAL

Heiner Heseler



Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, abril de 1993. Traducción de Angela García.

Resumen

Herman Heseler, "Del socialismo de Estado a la economía de mercado: experiencias en Alemania Oriental", Cuadernos de Economía, v. XIV, n. 20, Bogotá, 1994, págs. 267-294

En esta conferencia, dictada en la Universidad Nacional en abril de 1993, se describe el proceso de transformación de Alemania Oriental y se analiza el proceso de reestructuración económica, tomando como ejemplo la industria de la construcción naval. Su detallado análisis de los efectos de la reunificación alemana sobre la reestructuración de los astilleros de la antigua República Alemana Oriental muestra las consecuencias a largo plazo de la reunificación alemana y la transformación de la economía de Alemania Oriental todavía no son claras y que el proceso puede sufrir reversiones. Sin embargo, una de las expectativas, la de que la liberación de las fuerzas del mercado promovería automáticamente la recuperación económica, ya demostró ser una quimera. La transformación fue controlada en términos políticos, económicos y sociales; de hecho, ésta fue posible no sólo porque el Estado fijó las condiciones básicas, sino también porque orientó el proceso mediante la inyección de cuantiosos recursos financieros.

Abstract

Herman Heseler, "From State Socialism to the Market Economy: Experiences in East Germany", Cuadernos de Economía, v. XIV, n. 20, Bogotá 1994, ps. 267-294

This was a lecture given at Universidad Nacional in April 1993, describing the process of transformation in the former East Germany. It analyzes the process of economic reconstruction, using the shipbuilding industry as an example. There is a detailed analysis of the effects of reunification on the restructuring of the former East German shipyards and the changes in the economy. The picture is still unclear, and there may yet be setbacks. Nevertheless, one expectation has certainly turned out to be an illusion, namely that the unleashing of market forces would automatically foster economic recovery. The changes were controlled in political, economic and social terms, not only because it was the State which set the economic conditions for them, but also because it determined the direction of the process through the injection of considerable financial resources.

Este artículo describe las experiencias de los tres primeros años del proceso de transformación en Alemania Oriental y analiza el proceso de reestructuración económica, tomando como ejemplo la industria de la construcción naval.

En el término de un año —entre noviembre de 1989 y octubre de 1990— el sistema económico y social de la antigua República Democrática Alemana (RDA) sufrió cambios fundamentales sin precedentes en la historia reciente. En noviembre de 1989, la RDA tomó al mundo por sorpresa y por vez primera abrió las fronteras a sus ciudadanos. Se discutieron reformas políticas y económicas hasta entonces inimaginables, y algunas se llevaron a la práctica. Las primeras elecciones libres se celebraron en marzo de 1990 y la victoria de la Unión Demócrata Cristiana se interpretó como un voto contundente en favor de la rápida y ambiciosa adopción del sistema político y económico de Alemania Occidental. Pocos meses después, se completó la unión económica, monetaria y social de las dos Alemanias. Se abolió el marco estealemán y se introdujo el Deutsche Mark (DM), y el 3 de octubre de 1990 nació el Estado alemán unificado que puso fin a la existencia de la RDA como Estado independiente luego de poco más de 40 años.

Desde el punto de vista político, la reunificación implicó que el nuevo Estado adoptara en bloque las instituciones legales y políticas de la República Federal Alemana (RFA). En términos generales, el tratado de reunificación negociado por representantes de los dos Estados sólo fijó el espacio de tiempo en que se mantendría vigente la legislación de la antigua RDA. La RDA centralizada fue dividida en cinco nuevos estados (*Länder*), que se anexaron a los once existentes en la RFA.

Desde el punto de vista económico, la reunificación expuso súbitamente la economía de Alemania Oriental, hasta entonces protegida, a la competencia internacional; también transformó su economía centralmente planificada, donde más del 90 por ciento de los medios de producción industrial pertenecían al Estado, en una economía de mercado descentralizada.

Antes de la reunificación, la economía de Alemania Oriental estaba aislada del mercado mundial. Aunque su tasa de exportaciones era mayor que la de Alemania Occidental, las empresas de propiedad estatal no podían competir en el mercado mundial con las compañías occidentales. En su mayor parte, las exportaciones iban a otros países socialistas con base en sistemas contables y de intercambio determinados por criterios administrativos.

Las exportaciones a Occidente cumplían principalmente la función política y económica de obtener divisas para el presupuesto nacional. Los costos estimados en marcos estealemanes tenían una importancia secundaria, y en los años sesenta y setenta se subsidiaron en forma creciente pues los renglones de exportación no pudieron mantener niveles de productividad semejantes a los de los países occidentales. Así, las firmas que exportaban bienes a Occidente sólo recibían en promedio 23 DM en moneda extranjera por cada 100 marcos estealemanes invertidos. Esto muestra claramente las consecuencias inevitables de la súbita unión monetaria con una tasa de cambio uno a uno.¹

La unión económica y monetaria, que entró en vigor el primero de julio de 1990, arrojó las empresas a las profundas aguas de la economía de mercado. La introducción del DM significó un aumento en el valor de la moneda de entre tres y cinco veces. Las empresas de Alemania Oriental, en su mayoría poseídas por el Estado y reunidas en enormes conglomerados llamados "Kombinat", de repente quedaron expuestas a la competencia de compañías occidentales, tanto en precios como en calidad de los productos. Y sus tradicionales mercados este europeos también se agotaron como fuente de ingresos, pues

1 En 1989, la tasa de cambio oficial era de 1 DM por 4.44 marcos (1985: 1 DM = 2.90). Akerlof muestra que el costo en marcos por cada DM variaba notoriamente en los distintos sectores y empresas, fluctuando entre un mínimo de 2.08 en el sector energético y un máximo de 4.82 en el sector electrónico. "Una revisión de los datos de las empresas revela que sólo una firma de Alemania Oriental fuera del sector energético -State Porcelain, en Meissen- tenía costos menores de un marco por cada DM".

ahora debían facturar sus productos en moneda dura, en vez de utilizar el antiguo "rublo de transferencia".

Además, los alemanes orientales se lanzaron a comprar productos de Alemania Federal o de Europa Occidental incluso en el caso de artículos de uso diario. Luego de la unión política y económica, ya no fue posible proteger el mercado interno con instrumentos económicos o monetarios tales como la devaluación o los derechos aduaneros. Lo mejor que se pudo hacer durante el período de transición fue compensar las diferencias en productividad con bajos salarios. Se calcula que la productividad en Alemania Oriental sólo era el 40 por ciento de la de Alemania Occidental. Pero cuando aumentaron los precios, los salarios también se elevaron rápidamente, tanto en términos nominales como reales.

Las firmas de la antigua RDA fueron lanzadas a la economía de mercado en condiciones extremadamente desfavorables. Los resultados son nítidos: la producción industrial cayó al 40 por ciento y el producto interno bruto al 60 por ciento de sus niveles anteriores.

La demanda y la producción tomaron rumbos completamente divergentes. El producto interno bruto era de 180.000 millones de DM en comparación con una demanda de los hogares y las empresas que ascendía a 340.000 millones de DM. Esta brecha se cubrió con transferencias de Alemania Occidental cercanas a los 150.000 millones de DM. Se calcula que las transferencias de Alemania Occidental hacia la Oriental serán superiores a los 100.000 por mucho tiempo. Estas transferencias se están convirtiendo en un serio problema para la economía de la RFA ahora que la bonanza postreunificación —la demanda adicional de productos de Alemania Occidental por parte de los alemanes orientales— y la euforia inicial han cedido.

El mercado laboral también sufrió un cambio muy rápido. En el socialismo de Estado no había desempleo. En general, las empresas no podían despedir a los trabajadores, salvo por razones políticas. Había escasez de mano de obra a todos los niveles. Sin embargo, al mismo tiempo había excesos de personal y además de cumplir sus metas económicas, las empresas debían atender muchas obligaciones de carácter social (cuidado de los niños, instalaciones sociales y culturales, y actividades políticas y militares). El lado negativo del "pleno empleo" era la baja productividad de las empresas germano orientales en comparación con sus contrapartes germano o europeo occidentales.

Así, el cambio radical de sistema llevó a tasas de desempleo extremadamente altas. Al cabo de dos años y medio, entre noviembre de 1989

y mediados de 1992, el número de empleados se redujo en más de tres millones, de 9.5 a 6 millones de personas. En julio de 1992, se subsidiaba con fondos públicos un 15 por ciento de los empleos restantes: de los casi seis millones de personas que mantenían su empleo, 401.880 estaban en programas de creación de empleo, 417.383 tenían empleos de medio tiempo o menos y 67.228 estaban en programas de capacitación de las empresas. Es decir sólo un poco más de cinco millones de trabajadores tenían empleos estables, de los cuales 549.000 trabajaban en firmas controladas por el Treuhandanstalt.

Según un estudio del mercado laboral, el 37 por ciento de quienes perdieron su empleo aceptaron un retiro anticipado, el 25 por ciento quedaron desempleados y el 20 por ciento encontraron nuevos puestos en Occidente, viajando todos los días (9.8%) o como emigrados de Alemania Oriental (12.5%). La tasa de desempleo actual en Alemania Oriental es de cerca del 14 por ciento, pero el déficit real de empleos llega a casi el 40 por ciento.

La reunificación significó la transferencia simultánea y casi total de las instituciones económicas de Alemania Occidental a Alemania Oriental. No hay ningún precedente histórico de un proceso de transformación de este tipo, donde los Kombinati centralmente controlados dejaron de ser empresas que operaban en mercados monopólicos para competir en un mercado libre. Cabe destacar tres aspectos importantes del proceso de reestructuración. El primero es la redefinición de las estructuras y las pautas de comportamiento de las empresas, en particular la división de los Kombinat excesivamente centralizados; el establecimiento de nuevas estructuras de toma de decisiones, supervisión y codeterminación; y la integración a los diversos sectores económicos y a la compleja red empresarial de Alemania Occidental. El segundo es la búsqueda de nuevos mercados y posibilidades de venta para los productos estealemanes, que

TREUHANDANSTALT
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO
 Millones

Fecha o evento	Número de empleados
Enero de 1990	4.10
Creación del Treuhandanstalt	3.50
Enero de 1991	2.90
Abril de 1992	1.20
Octubre de 1992	0.54

Fuente: IAB 1993, Koller 1993, Treuhandanstalt 1992

a su vez exige modernizar la producción y la administración. El tercero es el tema de la futura propiedad de las empresas. La entidad responsable de dirigir este proceso de transformación es el Treuhandanstalt, creado por el último gobierno de la RDA.

El Treuhand fue establecido para privatizar rehabilitar o cerrar unas 11.000 empresas estatales que empleaban cuatro millones de personas en la antigua RDA. No había duda de que la privatización iba a tener prioridad sobre la rehabilitación.

En diciembre de 1992, el Treuhand publicó un resumen de sus actividades hasta esa fecha. Según el documento, seguía siendo responsable de 2.715 firmas que empleaban a 500.000 personas, incluyendo 151 firmas con más de 500 trabajadores. Desde 1990 se han privatizado 4.992 empresas y 5.586 secciones de firmas, con la promesa de mantener más de 1.4 millones de empleos, y el compromiso de invertir 169.500 millones de DM y generar 40.000 millones de DM de ingresos por concepto de privatizaciones.² En total se han cerrado 2.249 empresas, lo cual ha entrañado la pérdida de 282.608 empleos.

El sector empresarial se ha transformado totalmente en muy poco tiempo: en el verano de 1992, el 81 por ciento de las firmas en la industria manufacturera eran de propiedad privada, en comparación con el 32 por ciento antes de la reunificación. Las firmas privadas emplean ahora el 45 por ciento de la fuerza laboral en la industria manufacturera, en comparación con el 5 por ciento anterior. La inclusión del sector servicios daría un panorama aún más completo de los alcances de la privatización. En comparación con otros países de Europa Oriental, la privatización ha sido muy rápida. Pero también ha venido acompañada de una fuerte desindustrialización. A finales de 1992, sólo el 20 por ciento de las personas empleadas trabajaban en la industria manufacturera, mientras que tres años antes era casi el doble. Así pues, la desindustrialización y la dependencia económica son manifestaciones de la privatización ya que prácticamente todas las empresas privatizadas son propiedad de capitales de Alemania Federal o de Europa Occidental.

2 Los inversionistas extranjeros adquirieron 540 empresas. Hubo 1.891 adquisiciones de gerencia, la mayor parte en Sajonia y (447) en Mecklenburg-Pomerania Occidental (359); se reprivatizaron 6.356 firmas y 316 pasaron al control de las autoridades locales (compañías de agua y alcantarillado, de transporte público local, de puertos y de aeropuertos); 216 empresas administradas por autoridades distritales fueron transferidas a unidades administrativas más pequeñas conocidas como *Kommunes*.

Las relaciones industriales también sufrieron un cambio fundamental. En la antigua RDA, escaseaban los sindicatos libres, en el sentido occidental del término, y los representantes de gremios independientes. Los sindicatos no tenían el derecho de entrar en negociaciones colectivas libres ni el derecho de huelga; incluso sus posibilidades de influir en las decisiones internas de las empresas estaban estrictamente limitadas, pues el partido gobernante ejercía la mayor influencia sobre las decisiones más importantes de las empresas. Cuando el antiguo sistema se desplomó, los sindicatos también quedaron completamente desacreditados. El *Freie Deutsche Gewerkschaftsbund* (FDGB o Federación Sindical Libre Alemana) pronto se desbandó. Los sindicatos individuales de Alemania Occidental, como el *IG Metall* o el *IG Chemie*, transfirieron sus estructuras a Alemania Oriental y acogieron a los miembros de los antiguos sindicatos estatales. Pese a la impopularidad de estos sindicatos estatales, el nivel de sindicalización en Alemania Oriental es mucho mayor que en Alemania Occidental. Por consiguiente, al comienzo, los sindicatos tuvieron algunos éxitos notables. En 1990 se pactó en la industria metalúrgica —y por tanto, en los astilleros un convenio colectivo que protegía contra despidos a todos los empleados hasta el 30 de junio de 1991. Cuando el convenio expiró, se pactó un acuerdo laboral colectivo que cubría a los astilleros— pertenecientes al *Deutscher Maschinen und Schiffbau AG* (DMS), donde se estipulaba que sólo se permitirían despidos por razones operativas si los trabajadores afectados eran contratados por una corporación de empleos. Como tardó algún tiempo crear estas corporaciones de empleo, la primera oleada de despidos por motivos operativos empezó apenas el primero de enero de 1992.

Los efectos y la influencia de la política laboral en los astilleros sobre el mercado de trabajo no pueden generalizarse, pues las condiciones básicas del sector eran relativamente favorables:

- Fuerzas laborales flexibles, altamente calificadas y con un buen grado de movilidad.
- Mercados laborales de grandes ciudades, donde la mayor parte de las grandes empresas estaban suprimiendo empleos a escala masiva pero también se estaban creando nuevas empresas o las firmas pequeñas se estaban ampliando. Aunque las empresas en expansión no podían compensar todos los empleos que se estaban perdiendo, al menos había oportunidades para que los trabajadores calificados más jóvenes encontraran empleos alternativos en el mercado regional de trabajo.

- La proximidad geográfica a los centros industriales de Alemania Occidental, donde se demandaban trabajadores calificados justamente cuando la eliminación de empleos en los astilleros de Alemania Oriental alcanzaba su punto máximo.
- El alto grado de sindicalización, la rápida integración al sistema germano occidental de representación de intereses y una disposición varias veces demostrada a luchar para conservar los empleos contribuyeron a mejorar las oportunidades del mercado laboral en dos aspectos. Primero, los trabajadores de los astilleros lograron obtener protección integral contra los despidos y el desempleo durante un período relativamente largo. Segundo, las repetidas campañas organizadas por las firmas y por los sindicatos persuadieron a los organismos de toma de decisiones para que garantizaran en cierta medida la supervivencia de todos los astilleros y facilitaran sumas muy grandes de dinero para privatización y rehabilitación. Además, en la industria de construcción naval se acordó igualar las tasas salariales con las de Alemania Occidental. Esta medida ha sido muy controvertida desde entonces, pero bien pudo haber contribuido a frenar la migración de trabajadores calificados de la región costera.

LA CONSTRUCCIÓN NAVAL ANTES DE LA REUNIFICACIÓN

El desarrollo de las estructuras económicas de la antigua RDA dependió considerablemente de razones políticas y de poder. Personajes venidos de la esfera política ampliaron o crearon grandes empresas o sectores completos de la producción, particularmente en el norte de la RDA. Antes de la Segunda Guerra Mundial, Mecklenburg-Pomerania Occidental, el Estado federal de la costa báltica, era una región agrícola con algunos centros turísticos y unos cuantos centros industriales de escasa importancia. Los nodos tradicionales de la economía marítima —los puertos y el comercio marítimo, el transporte y la construcción naval— estaban en la costa del Mar del Norte, en lo que solía ser Alemania Occidental. El puerto báltico de Rostock sólo se convirtió en un centro marítimo cuando se formó la RDA.³ Por decisión política del Comité Central del SED (Partido Socialista Unico Alemán, el

3 El distrito de Rostock, creado como una unidad de gobierno regional, incluía toda la región costera de Alemania Oriental, pero era más pequeño que el Estado federal de Mecklenburg-Pomerania Occidental que fue creado con la reunificación. En 1989, el distrito de Rostock tenía 910.000 habitantes y la ciudad de Rostock 253.000 (cifras de 1989), mientras que Mecklenburg-Pomerania Occidental tenía 1.96 millones.

partido comunista de Alemania Oriental) entre los años cincuenta y sesenta se construyó un puerto transatlántico nuevo y más grande, y se crearon la marina mercante y las flotas pesqueras.⁴ El caso de la construcción naval fue similar: antes de la Segunda Guerra Mundial no existía una industria naval importante en el territorio de lo que llegó a ser parte de la RDA. Sólo un astillero —el Neptun, en Rostock— construía buques oceánicos en 1945. Poco después de la guerra se crearon nuevos astilleros: el Warnow en Rostock (1946), el Mathias-Thesen en Wismar (1946) y el Volkswerft en Stralsund (1948), que inicialmente se dedicaron a reparar barcos y construir navíos pequeños. Pero entre los años cincuenta y sesenta se desarrollaron hasta convertirse, junto con los polacos, en los astilleros más grandes del Consejo de Asistencia Económica Mutua, Comecón, y en uno de los sectores de exportación más importantes de la RDA.

Había dos importantes razones para establecer y ampliar los astilleros en la costa báltica: 1. El aislamiento político y económico de la RDA con respecto a los mercados mundiales y la carencia crónica de una moneda dura la llevaron a adoptar políticas orientadas a la autarquía. En lo posible, los productos se debían transportar en buques propios y exportarse o importarse a través de puertos germano orientales; 2. La RDA estaba asumiendo funciones específicas en la división del trabajo dentro de los países del Comecón, suministrando a la Unión Soviética bienes de producción a cambio de materias primas. La división intraindustrial del trabajo sólo tuvo un desarrollo limitado en los estados socialistas.

Dado que los barcos se contaban entre los principales productos de exportación, los astilleros recibieron ciertas prioridades y se fomentó su rápida expansión. Casi el 60 por ciento de los barcos construidos entre 1984 y 1989 se enviaron a la Unión Soviética y sólo el 13 por ciento se destinó a la marina mercante de la RDA. El 27 por ciento restante se vendió principalmente a Occidente.⁵ Barcos pesqueros, cargueros, buques contenedores y barcos frigoríficos fueron los principales productos de exportación de los astilleros. Más de una tercera parte de la flota pesquera soviética se construyó en el Volkswerft, en Stralsund, que finalmente se convirtió en el astillero de barcos de

4 "Disponer de un puerto propio como base de la flota mercante oceánica es una expresión de la soberanía y la independencia económica del poder de los trabajadores y agricultores", así dice el texto de la resolución que aprobaba construir el puerto de Rostock y una línea de transporte marítimo que operara en el mundo entero.

5 Cálculos del autor con base en ISL, barcos de 100 toneladas largas y más.

pesca más grande del mundo. El Mathias Thesen construía a pedido buques frigoríficos especialmente diseñados para el transporte de pescado. Esta excesiva orientación hacia el mercado soviético llevó a que los astilleros de la RDA pudieran producir barcos en serie y por varios años sin tener que realizar cambios o mejoras técnicas significativas. El nivel de complejidad técnica era bajo, en fuerte contraste con los astilleros de Occidente, que debían satisfacer las exigencias individuales de diversas líneas mercantes y cuyo alto ritmo de modernización los obligaba a introducir continuas mejoras técnicas a sus barcos y a ser más flexibles en su respuesta a la demanda. Las condiciones de oferta y demanda, y las relaciones entre los astilleros y las líneas mercantes en los estados miembros del Comecón eran muy diferentes de las que imperaban en los mercados de construcción naval occidentales. Durante los años setenta y ochenta, el mercado mundial de construcción naval fue, salvo durante unos breves periodos, un mercado de compradores donde los clientes podían determinar los parámetros críticos gracias a la sobrecapacidad crónica de los astilleros. Sin embargo, en los estados del Comecón el nivel de demanda era tan alto que las capacidad total de sus astilleros no bastaba para responder a la demanda de reparación y construcción de barcos nuevos. Las restricciones impuestas por la escasez de moneda dura significaban que las empresas navieras no podían resolver este problema haciendo sus pedidos a los astilleros occidentales. Sin embargo, los astilleros de la RDA tuvieron dificultades para capitalizar esta situación, pues las decisiones de aceptación de pedidos dependían del Comité de Planeación Central y del Ministerio para Producción de Bienes de Capital y Equipo (el ministerio responsable de los astilleros). Los términos y las condiciones de los pedidos no se negociaban directamente entre el astillero y las empresas navieras.

Otra decisión política que tuvo amplios efectos sobre el desarrollo de la industria de naval fue la unión de diversos astilleros a comienzos de los setenta para formar un Kombinat o combinado semejante al de otros sectores industriales. Estos combinados, que se concebían como un paso hacia la nacionalización, involucraban a los productores finales y a los proveedores en un sistema productivo cerrado que permitía lograr economías de escala y asegurar que los planeadores económicos ejercieran un control más directo sobre la producción. El Kombinat Schiffbau (el combinado naviero) reunía el astillero para la construcción de buques oceánicos y de cabotaje, a casi todos los proveedores de la industria, a las instituciones de investigación y desarrollo, y a las empresas de servicios. Los astilleros de Alemania Occidental dejaron de realizar internamente todas las funciones aso-

ciadas a la construcción de barcos desde los años sesenta, reduciendo con ello la cobertura de su proceso de producción, en cambio los astilleros de la RDA tomaron la dirección opuesta. La formación del Kombinat vino acompañada de una integración vertical sin precedentes al tiempo que aumentaba la cobertura de la producción en las empresas independientes. Esto explica las escaseces crónicas inherentes al sistema económico dentro del socialismo de Estado. "Los materiales, las piezas y los productos se pedían según la disponibilidad y no según la necesidad". Y cuando no se encontraban disponibles, las empresas trataban de cubrir los faltantes produciendo las piezas por sí mismas. La exigencia de especialización de las empresas era bloqueada constantemente por la búsqueda de la autarquía. Este alto grado de autarquía de las empresas parecía ser la única forma de asegurar la producción, dadas las condiciones de permanente escasez y los cuellos de botella en los suministros; sin embargo, el lado negativo era que no se podía aprovechar ninguno de los beneficios de la especialización y no se podían conseguir las economías de escala propias de la producción en serie.

EL PASO AL CAPITALISMO: LA INDUSTRIA NAVAL EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO

La desaparición de los fundamentos económicos: la unión monetaria y el colapso de la Unión Soviética

En junio de 1990, se disolvió formalmente el Kombinat Schiffbau y fue transferido al Deutsche Maschinen-und Schiffbau AG (DMS), un conglomerado de propiedad del Treuhand⁶ que cobija a las 24 empresas de construcción naval y a sus proveedores, con un total de 53.000 empleados. En ese momento, la industria de construcción naval estaba en una posición relativamente favorable en comparación con otros sectores de la economía. Los astilleros habían acumulado alguna experiencia inicial en los mercados occidentales y consiguieron algunos pedidos a largo plazo, de la Unión Soviética y de clientes de Alemania Occidental. A principios de 1990, los gobiernos de la Unión Soviética y de la RDA habían negociado un pedido de 103 barcos y la produc-

6 Entidad responsable de privatizar las entidades de propiedad estatal de la antigua RDA. En Alemania Oriental, seguían existiendo cerca de 84 conglomerados en forma de *holdings* de propiedad del Treuhandanstalt y bajo su administración. Las firmas individuales que formaban parte del conglomerado habían sido transformadas en AG o GmbH (compañías públicas o sociedades de responsabilidad limitada).

ción de los astilleros del DMS había quedado copada hasta 1993. Cuando entró en vigor la unión monetaria, el volumen total de pedidos ascendía a 124 barcos, por un valor de 4.300 millones de DM, de los cuales 2.600 millones correspondían a la Unión Soviética.

La unión monetaria destruyó parcialmente los fundamentos económicos de los contratos soviéticos, puesto que se habían suscrito en "rublos de transferencia", la unidad de intercambio entre los países del Comecón.⁷ El rublo de transferencia se conservó como unidad monetaria durante otros seis meses, aunque muy devaluado. En el Tratado de Reunificación, el gobierno alemán también garantizó la protección del comercio exterior, un sector cada vez más importante. La Unión Soviética, empero, abolió el rublo de transferencia a partir del primero de enero de 1991. Por tanto, los contratos ya sólo existían sobre el papel y debían renegociarse sus términos y condiciones. No obstante, los astilleros de Alemania Oriental siguieron construyendo barcos para la Unión Soviética. El intento golpista de agosto, la subsiguiente desintegración de la Unión Soviética y la dramática crisis de pagos que sobrevino acabaron por erosionar totalmente la base de los contratos. A fines de 1991, 15 barcos terminados, por un valor de casi mil millones de Deutschmarks, aguardaban anclados cerca de la costa de Alemania Oriental.

El análisis de estos sucesos muestra que la introducción súbita del Deutschmark en la antigua RDA alteró decisivamente las condiciones en que operaban los astilleros. Fue la causa directa de una "compresión precio-costo": los salarios y los materiales debían pagarse en DM, en tanto que la mayor parte de la producción y de los contratos de venta seguía cotizándose en marcos estealemanes o en rublos. Pero el colapso de la Unión Soviética y su incapacidad para pagar sus deudas tuvieron consecuencias más serias; en efecto, una de ellas fue que los mercados tradicionales de los astilleros desaparecieron casi de un día para otro. Las redes tradicionales de proveedores también quedaron destruidas, de modo que las empresas navieras de Alemania Oriental se vieron obligadas a competir en el mercado mundial.

En busca de mercados y conceptos empresariales nuevos

El proceso de transformación de la industria de construcción naval de Alemania Oriental se puede dividir en cuatro fases:

7 El 30 de junio de 1990 un rublo de transferencia equivalía a 4.67 marcos de Alemania Oriental. Las entregas efectuadas en el segundo trimestre de 1990 sólo podían facturarse a un tipo de cambio de DM 2.35 por rublo.

- El intento de proteger los intereses creados (1990).
- La fase de reorientación, durante la cual se diseñaron planes empresariales y comenzó la búsqueda de nuevos mercados (hasta el otoño de 1991).
- La fase de privatización (desde el otoño de 1991 hasta fines de 1992).
- La fase de reorganización postprivatización (1993-1995).

Cuando entró en vigor la unión monetaria, se exigió que todas las compañías del Treuhand presentaran balances contables y planes empresariales. Esta exigencia resultó difícil de cumplir, pues no había sistemas de contabilidad de costos (balances, sistemas de contabilidad, de control, etcétera) ni datos básicos sobre las empresas. En el otoño de 1990, la junta del DMS presentó un plan empresarial inicial (la alta gerencia era básicamente la misma del Kombinat anterior). Este plan hacía poca referencia a la necesidad de reorganización y adaptación a las nuevas condiciones del mercado, y más bien buscaba preservar el statu quo. No sólo daba por sentado que el DMS iba a mantener su presencia en los mercados tradicionales de Europa Oriental, sino también que el Estado iba a asumir las deudas previas, que ascendían a 6.600 millones de DM. Se creía que el Treuhand iba a responder por 4.300 millones de DM de pérdidas de ingresos por concepto de los barcos que se estaban construyendo y por contratos ya suscritos.⁸ Este plan fue rechazado por el Treuhand. En febrero de 1991, la gerencia, renovada parcialmente, presentó un segundo plan que fue revisado en junio de ese mismo año. El nuevo plan incluía tres aspectos fundamentales: los precios de los barcos ya contratados debían aumentarse sustancialmente, renegociando los términos con los clientes; los costos debían reducirse mediante el incremento de la productividad, la venta de unidades empresariales y la reducción de la cobertura del

8 Mil setecientos millones de DM adicionales provenían de créditos concedidos cuando la empresa todavía era un Kombinat. Uno de los errores fundamentales en el diseño de la unión monetaria fue dejar que las deudas siguieran siendo responsabilidad de las empresas. Originalmente fueron producto de la modalidad específica de facturación que imperaba en la RDA, según la cual las empresas estaban obligadas a transferir utilidades al Estado, el cual luego suministraba el capital requerido para inversión en forma de créditos. Aunque estas deudas se redujeron a la mitad cuando se introdujo la unión monetaria, la tasa de interés se triplicó, lo que entrañó costos aún más altos para muchas empresas.

proceso de producción;⁹ y todos los *planes de inversión* debían ser revaluados. Al mismo tiempo, las *capacidades de producción* debían reducirse mediante el cierre de fábricas y la concentración de la producción.

Un análisis detallado del registro de pedidos del DMS reveló que cada uno de los 103 barcos ordenados por la Unión Soviética arrojaba pérdidas. En los 20 barcos contratados en 1990 con clientes de Alemania Occidental, los precios ni siquiera cubrían los costos de los materiales. Una de las funciones de la construcción naval en la antigua RDA era conseguir monedas duras. Los precios calculados en marcos estealemanes no reflejaban necesariamente los costos reales, pues eran esencialmente precios "políticos". En cuanto a los pedidos negociados en los últimos meses de existencia de la RDA, el interés primordial de la gerencia era demostrar que las empresas podían operar con éxito en los mercados occidentales. Los clientes occidentales aprovecharon esta oportunidad excepcional para comprar barcos a precios extremadamente bajos con fines de especulación futura; por su parte, los astilleros germano orientales confiaban en que el gobierno federal cubriría cualquier pérdida en que se incurriera.

La renegociación de precios o la cancelación de pedidos que generaban pérdidas excesivas se convirtieron, por ende, en elementos centrales del nuevo plan empresarial del DMS. Se esperaba que las inversiones en modernización, la división de empresas y unidades empresariales y la reducción de la cobertura del proceso de producción permitirían alcanzar, al cabo de pocos años, niveles de productividad semejantes a los de los astilleros de Occidente. En junio de 1991, se fusionaron los astilleros Neptun y Warnow de Rostock, y en Neptun se descontinuó la construcción de barcos. Los proveedores de partes y los subcontratistas quedaron fuera del DMS, se cerraron las instalaciones sociales y educativas, y algunos departamentos se vendieron a proveedores germano occidentales de materiales para astilleros. Sin embargo, debido a la falta del capital que supuestamente iba a aportar el Treuhand, poco podía hacerse para abordar la apremiante tarea de modernizar los astilleros. El Treuhand había aceptado en principio los objetivos estipulados en el plan del DMS; sin embargo, no estaba de acuerdo con algunos de sus elementos básicos, por lo que a finales de 1991 aún no se habían tomado medidas decisivas para reorganizar

9 Una de las razones de los costos excesivos de los materiales de los astilleros era que sus relaciones con los proveedores del Kombinat no estaban determinadas por el mercado. La subcontratación y las compañías proveedoras en la antigua RDA podían representar un sobrecosto de 20 por ciento.

la compañía. La principal crítica de la Treuhand era que se hacía muy poca mención de las oportunidades abiertas por la privatización.

En el otoño de 1991, todos los implicados finalmente comprendieron que la industria naval de Alemania Oriental tenía que ser privatizada a fin reorganizarla exitosamente. Esta comprensión marcó el comienzo de la tercera fase, de privatización, que duró más tiempo del planeado: en octubre de 1992, el proceso de privatización aún no se había completado. La privatización se desarrolló mediante negociaciones directas entre el Treuhand y los compradores potenciales, aunque siempre hubo que tener en cuenta los intereses del Estado y de quienes diseñaban las políticas federales. Y, no menos importante, siempre se tuvo recordó que cualquier privatización debía ser aprobada por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea.

Sólo cuando la privatización estuviera más o menos concluida podía iniciarse la cuarta fase de reestructuración, donde los astilleros debían modernizarse completamente. Por lo tanto, a fines de 1992 aún era imposible evaluar empíricamente las posibilidades de éxito.

Muy pronto se hizo evidente que, en términos generales, la reunificación alemana tendría efectos a largo plazo sobre el entorno empresarial y las relaciones de mercado dentro de la industria naval. Los astilleros germano orientales necesariamente debían ser tenidos en cuenta en virtud de sus capacidades de producción, que en 1990 representaban cerca del 80 por ciento de las de Alemania Occidental. La cantidad de horas hombre y empleados necesarios para construir un barco era mayor en la RDA debido a los niveles de productividad más bajos en dicho país (cuadro 1).

CUADRO 1
CONSTRUCCIÓN NAVAL EN ALEMANIA ORIENTAL
Y OCCIDENTAL 1990

	RDA	RFA
Capacidad de construcción de barcos en cgt	600.000	700.000
Horas de producción en millones	34.5	31.4
Empleados	55.500	33.000

Fuente: VSM.

El auge de la construcción naval en la antigua RDA podía tener una consecuencia explosiva: un aumento en la capacidad de producción sin la correspondiente expansión del mercado. Este efecto del proceso

de transformación ha llevado a que los astilleros de Alemania Occidental señalen la necesidad de dar soluciones políticas a esta situación. El presidente de la Federación de Industrias de Construcción Naval y Tecnología Marina (Verband Schiffbau und Meerestechnik, VSM), entidad que representa a los astilleros alemanes, subraya que:

"Ningún miembro de la Federación de Industrias de Construcción Naval y Tecnología Marina (VSM) desea que se acabe la industria de construcción naval en Alemania Oriental... Por el contrario, es interés de todos que se realice el máximo esfuerzo posible —hasta el más alto nivel político— para garantizar el cumplimiento total o parcial de los pedidos soviéticos. Si no lo logramos, puede peligrar el consenso que existe actualmente entre los astilleros de Alemania Oriental y Occidental. Podría desarrollarse una falsa competencia, posiblemente como resultado de diferentes niveles de subsidio dentro de Alemania... El mayor apoyo financiero a la industria naval de Alemania Oriental, que se le ha otorgando por un tiempo limitado con aprobación de los constructores navales de Alemania Occidental, con el tiempo podría dar lugar a una competencia desequilibrada en el interior de Alemania".

Por consiguiente, la reestructuración de la industria naval de Alemania Oriental y la transformación del Kombinat en una serie de empresas que compiten en el mercado deben tener en cuenta los desarrollos, las reacciones y las estrategias de los astilleros de Alemania Occidental. A comienzos de los años noventa, estas compañías constructoras habían logrado sobrevivir a casi 15 años de crisis. Los pedidos habían aumentado significativamente gracias a la baja capacidad de producción mundial y al crecimiento de la demanda. Los centros de investigación marítima prevén un alza continua del mercado. Estas expectativas favorables se basan no en el desarrollo del comercio y el transporte mundiales, sino en el hecho de que las flotas de las marinas mercantes del mundo entero se han deteriorado con el paso del tiempo y por lo tanto, deben ser reemplazadas.

Aunque la reestructuración de la industria naval de Alemania Oriental venga acompañada de continuas reducciones de capacidad,¹⁰ la capacidad total en Alemania será entre un 25 y un 50 por ciento mayor de lo que era antes de la reunificación. Esto significa que habrá una reversión parcial de la reducción impuesta en los años ochenta sobre Alemania Occidental. Por lo tanto, era previsible que se presentaran

10 Los planes divulgados a finales de 1991 contemplan reducir la capacidad de la industria naviera germano oriental hasta aproximadamente 300.000 cgt, es decir, cerca del 50 por ciento.

conflictos de intereses, aunque al principio hayan sido velados por la situación económica excepcionalmente favorable. Con pedidos tan enormes, a los astilleros de Alemania Occidental les interesaba dejar que las empresas de Alemania Oriental se ocuparan de los pedidos de piezas, secciones y obras subcontratadas, incluso barcos enteros, pues ya operaban a plena capacidad y no podían abarcar más. Al mismo tiempo, podían reclamar subsidios al más alto nivel germano oriental.

Los conflictos no se presentaron entre los astilleros de Alemania Oriental y Occidental, sino entre las compañías del sector germano occidental, donde hubo serias diferencias en torno a las estrategias de integración y reorganización. El grupo Bremer Vulkan que, a través de una serie de fusiones y adquisiciones creció en la década de los ochenta hasta convertirse en el más grande conglomerado de astilleros en Alemania Occidental, suscribió un convenio de cooperación con el DSM desde el verano de 1990. Este convenio, que inicialmente contó con la aprobación del Treuhand, tuvo mucha oposición. Incluso con la intensa competencia internacional que existe en la industria naval, la fusión de cerca del 70 por ciento de la capacidad total de construcción de barcos de Alemania en un solo conglomerado significaba una concentración inaceptable del poder industrial, que contravenía la legislación antimonopólica. Otros constructores de Alemania Occidental propusieron una "estructura pluralista" para los astilleros alemanes.¹¹ Según su propuesta, el DMS debía dividirse y disolverse, y en su lugar se debían crear tres astilleros independientes en el Báltico, cada uno de ellos con una planta de 1.500 a 2.000 empleados; así mismo, se debían cerrar los más antiguos. Los astilleros de Alemania Occidental podían patrocinar a estos nuevos astilleros. El dilema inherente a esta propuesta era que, a excepción de los astilleros Vulkan y Meyer,¹² ninguna otra compañía de Alemania Occidental estaba preparada para invertir o participar de alguna otra forma en Alemania Oriental.

11 El Blohm + Voss, Heinrich Brand, Howaldtswerke-Deutsche Werft AG, Jos. L. Meyer y el Thyssen Nordseewerke publicaron en enero de 1991 un documento donde expresaban sus ideas a este respecto.

12 El astillero Meyer rechazó cualquier participación en la reorganización de un astillero existente. En vez de ello, quería construir un nuevo y moderno astillero en la isla de Rügen, con acceso directo a aguas lo bastante profundas para buques oceánicos. Como esta propuesta entraña un aumento en la capacidad de producción germano oriental, no será aprobada por la Comunidad Europea y en consecuencia por lo menos un astillero debe discontinuar la producción de barcos nuevos. El proyecto del Treuhandanstalt también contempla destinar el Volkswerft de Stralsund exclusivamente a trabajos de reparación.

Mientras tanto, los nuevos gerentes del DMS se habían retractado del convenio de cooperación suscrito con Bremer Vulkan, propugnando por la reorganización independiente de los astilleros de Alemania Oriental y la preservación del DMS AG. En particular, rechazaron cualquier estrategia basada en "seleccionar" las empresas más modernas y productivas para su privatización. Sin embargo, quedó abierto el interrogante de quiénes serían los dueños de un DMS reorganizado.

Así las cosas, el Treuhand tuvo que operar dentro de esta red de problemas, intereses y estrategias divergentes. Se perdió un mucho tiempo examinando y reexaminando los balances contables y el funcionamiento de la empresa. Como resultado, el DMS vio restringida su capacidad de tomar o ejecutar decisiones gerenciales. Hasta ese momento, los astilleros no habían podido obtener créditos de inversión para financiar programas de modernización porque sus balances contables no habían sido aprobados.

El proceso de privatización, que comenzó en el otoño de 1991, se prolongó por muchos meses y estuvo acompañado de paros, huelgas de brazos caídos y manifestaciones. En Alemania Occidental, sólo el grupo Vulkan y un astillero más pequeño estaban preparados para asumir el control de los astilleros de Alemania Oriental, y presentaron ofertas al Treuhand. No obstante, el gobierno estatal se oponía a vender la totalidad del Kombinat germano oriental a un solo comprador. Se inclinaba a una privatización de base más amplia e inició conversaciones con el grupo noruego Kvaerner que, como resultado de fusiones y compras de astilleros entre 1988 y 1992, se había convertido en el grupo de construcción naval más grande de Europa. En opinión del Treuhand, este compromiso político del gobierno de Mecklenburg-Pomerania Occidental en favor del grupo noruego dificultaba aún más la privatización de los astilleros de Alemania Oriental. No sólo se tuvo que alterar el plan de privatización original. Por sus influencias políticas, la capacidad negociadora del grupo Kvaerner era tan fuerte que el Treuhand tuvo que sustraer a los astilleros Neptun de las negociaciones y abrir una nueva licitación.

El resultado final de la privatización fue que Kvaerner asumió el control de un gran astillero (el Warnow, en Rostock) y Bremer Vulkan el de otro (el MTW, en Wismar), mientras que el astillero Peene quedó en manos del grupo Hegemann. Además, el grupo Vulkan adquirió la planta de motores diesel y probablemente asumirá el control de algunos de los astilleros y proveedores que aún no se habían privatizado a mediados de octubre de 1992.

Pese a las objeciones iniciales de Francia e Italia, en junio de 1992 la Comunidad Europea finalmente aprobó los acuerdos negociados entre el Treuhand y sus diversos compradores potenciales. A fin de cuentas, los acuerdos eran un compromiso entre la privatización del Kombinat completo en un solo bloque y la fragmentación total del conglomerado. Para 1995, los astilleros de Alemania Oriental habrán reducido su capacidad en un 40 por ciento con respecto a los niveles existentes en la época de la RDA; también se han impuesto condiciones a las compañías privatizadas que exigen emplear una cantidad mínima de personas.

El nivel de subsidios aprobado por la Comunidad Europea aunque financiado por el Treuhand y el gobierno federal era extraordinariamente alto. Incluía las deudas heredadas de la época de la RDA (961 millones de DM) y las pérdidas del período de reorganización, una participación en los costos de reestructuración de las compañías (ajuste de pérdidas) hasta 1995, el costo de retirar desechos peligrosos (112 millones de DM), subsidios de inversión (1.300 millones de DM), subsidios de cierre (205 millones de DM) y el aporte de capital para los astilleros (543 millones de DM). En total, los subsidios ascienden a más de 6.000 millones de DM, cerca de 800.000 DM por cada empleo conservado.

Este nivel inusualmente alto de ayuda financiera y el escaso número de compradores potenciales confirman que la decisión de privatizar los astilleros de Alemania Oriental y preservar este sector de la economía se tomó debido a su enorme importancia en términos políticos regionales. El Presidente de la Junta Directiva de DMS AG, un gerente de Alemania Occidente con experiencia en capotear crisis sectoriales, lo expresó sucintamente:

"La decisión de preservar o no la construcción naval en el Báltico es eminentemente política... Existen sólidas razones económicas para decir no, pero la industria existe desde hace 40 años y allí la gente sabe cómo construir barcos. La industria no es tan productiva como debería ser sólo porque tiene excesos de personal y carece de las herramientas adecuadas".

Sin embargo, la opción de confiar la suerte de los astilleros al vaivén de los rigores del mercado, aceptando con ello el cierre de la mayor parte de los centros de producción, difícilmente habría resultado más barata, pues habría sido necesario incluir no sólo los costos del desempleo y de los cierres de plantas, sino también los inevitables costos de reparar los daños y el deterioro ambiental y económico producidos en el pasado.

EMPLEO Y MERCADO LABORAL

A fines de 1989 el Kombinat Schiffbau empleaba 54.000 personas. Cuando se creó el DMS había 51.600 empleados en las 24 empresas legalmente independientes. El negocio básico del conglomerado era la construcción naval, pero más de una tercera parte de la fuerza laboral trabajaba en empresas de subcontratistas o de servicios. El mes de julio de 1991 marcó el comienzo de la primera etapa del proceso de desconcentración. Siete empresas de ingeniería mecánica, ingeniería eléctrica y servicios, con 6.400 empleados en total, fueron sustraídas de la asociación y colocadas bajo la autoridad directa del Treuhand. Con este cambio, los astilleros representaron el 75 por ciento del total de empleos, en comparación con el 61 por ciento anterior

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL DMS AG*

Actividad	31-12-89	1-7-90	1-7-91	1-9-91	31-12-91	1-7-92
Total	53976	51654	31129	30080	20024	16848
Astilleros	33350	31544	23689	22833	15506	13513
Firmas de ingeniería	19197	18595	6614	6455	3968	3005
Compañías de servicios	1492	1515	826	792	550	330

Fuente: DMS, sin incluir aprendices.

La unión económica y monetaria ocasionó un deterioro continuo en el nivel de empleo de todas las empresas. A mediados de 1992, el número de empleos en el DMS AG se había reducido en más de 35.000, es decir, más del 60 por ciento (cuadro 2). Esto significa que en dos años la industria naval de Alemania Oriental eliminó proporcionalmente tanto empleos como los astilleros de Alemania Federal en los quince años del período 1974-1989. Desde luego, sería demasiado simplista atribuir la causa de estas pérdidas de empleo exclusivamente a la unión monetaria. A mediados de 1990 los sindicatos y la federación de empleadores acordaron un esquema de protección del empleo para los trabajadores metalúrgicos de Alemania Oriental. Según este convenio, los despidos ocasionados por la situación económica de la empresa no podían efectuarse antes del 30 de junio de 1991. Las destituciones masivas no se produjeron inmediatamente después de que expiraron las reglamentaciones de protección del empleo, pues el DMS había suscrito otro acuerdo con el consejo empresarial y el sindicato de IG Metall a mediados de 1991, por el cual sólo se podía despedir personal si se le ofrecía un nuevo contrato laboral en las corporaciones de empleo y capacitación (CEC).¹³

13 Las CEC se establecieron con el fin de que actuaran como "centros de rescate"

CUADRO 3
REDUCCIÓN DEL EMPLEO EN EL DMS AG¹
Enero 1990 a noviembre 1991

Razones	Empleos	%
Renuncias, reestructuración	6620	42.3
Retiro temprano	5469	35.0
Despidos por motivos económicos	1884	12.1
Retiro de departamentos, de las empresas	1660	10.6
Total	15633	100.0

1. No se incluyen las siete empresas que se retiraron del DMS el primero de julio de 1991.

Fuente: DMS y cálculos propios.

Había numerosas alternativas cuando se redujo la fuerza laboral. Los despidos no fueron de modo alguno el instrumento más importante, pues la reasignación de cargos y la movilidad ocuparon un lugar muy destacado en los dos primeros años del proceso de reunificación. Más del 40 por ciento de quienes dejaron los astilleros y las empresas de subcontratistas antes de 1990 lo hicieron por su propia voluntad. Renunciaron a sus puestos porque habían encontrado otros en diversas empresas de la región, sobre todo en las compañías privadas recientemente establecidas. El número de personas que optaron por viajar todos los días a trabajar a Alemania Occidental es probablemente incluso mayor. La segunda razón para que algunos empleados abandonaran la empresa fue la aceptación de un retiro temprano. Más de una tercera parte de las personas que dejaron los astilleros abandonó por completo el mercado laboral. Otro 10 por ciento de la reducción se atribuyó a la separación de empresas o secciones de empresas de los astilleros o de sus compañías subcontratistas.¹⁴ Las instalaciones educacionales y sociales, organizadas en cada una de las empre-

para las personas afectadas por despidos masivos y como "incubadoras" por derecho propio, convirtiendo, en la medida de lo posible, los programas de creación de empleos en firmas pequeñas viables. Estas organizaciones están constituidas como compañías limitadas por garantía. Entre los principales accionistas se cuentan las asociaciones gremiales, los sindicatos y el Estado.

14 Es preciso establecer una diferencia entre división (*Entflechtung*) y separación (*Ausgliederung*) de empresas. La división implica el retiro de empresas legalmente independientes (por lo general una compañía de responsabilidad limitada o una compañía en comandita por acciones) del conglomerado. La separación por lo general tiene que ver con secciones o departamentos de una empresa, pero no con compañías legalmente independientes.

sas de la antigua RDA, fueron o bien cerradas, o bien transferidas a los municipios. En la construcción naval, oficios como la limpieza, el mantenimiento, la carpintería o el aire acondicionado fueron en su mayor parte asumidos por compañías germano occidentales especializadas en subcontratación de trabajos para los astilleros.

La enorme reducción de empleos en el primer año de vigencia de la unión monetaria no puede, por lo tanto, explicarse sólo en términos de despidos; apenas una de cada ocho personas que salieron del DMS fue despedida por la empresa. Si bien esta situación iba a cambiar cuando las reglamentaciones de protección de empleo dejaran de regir (el DMS despidió 7.000 personas en total a fines de 1991), la gerencia, los sindicatos y el consejo empresarial acordaron procedimientos para que no subiera demasiado el desempleo durante otro período de transición. El personal sobrante tenía derecho legal a una oferta de trabajo en una corporación de empleo y capacitación (CEC). Estas corporaciones tienen cinco funciones:

- Dirigir programas de creación de empleos financiados por la Oficina Federal del Trabajo (Bundesanstalt für Arbeit).
- Asesorar a los empleados con respecto a las oportunidades de capacitación y organizar programas de entrenamiento.
- Administrar planes de despido temporales por un período máximo de seis meses (trabajo intermitente 100%).
- Organizar la creación de nuevas firmas.
- Ofrecer trabajadores calificados a los potenciales inversionistas en la región.

Las catorce CEC ya establecidas emplean a 9.400 trabajadores, pero una buena cantidad de ellos son sólo empleados de nombre, pues están en trabajo intermitente ciento por ciento.¹⁵ Gracias a las corporaciones de empleo y a la aplicación intensiva de los programas de mercado laboral, sólo una pequeña proporción de los trabajadores de

15 Esta posibilidad fue especialmente creada para las corporaciones de empleo, pero con fecha de expiración del 30 de junio de 1992. Se aplaza el momento en que los trabajadores intermitentes ciento por ciento pueden cobrar por primera vez subsidios de desempleo, pero al mismo tiempo se los incluye en la siguiente ronda de aumentos salariales y se van aproximando al nivel de ingresos de la región occidental de Alemania.

los astilleros quedó desempleada en los primeros dos años de vigencia de la unión económica y monetaria. Por lo tanto, uno de los principales resultados del uso intensivo de los instrumentos de bienestar social y del mercado laboral ha sido dar tiempo a los trabajadores para adaptarse a la fundamental transformación de las estructuras económicas y políticas.

Desarrollo regional y crisis de la construcción naval

Los despidos masivos y el cierre de plantas ocurrieron en un breve lapso, sin indicio alguno de que en ese período se crearían nuevas compañías o se expandirían las existentes. Las empresas de la antigua RDA se mezclaron en muy alto grado con otras de la región. En la antigua RDA, las economías de cada región estaban dominadas por un pequeño número de sectores industriales, con mayor intensidad que en cualquier región occidental. Esto reflejaba políticas industriales que sólo daban importancia marginal a los factores regionales. La formación de Kombinats exacerbó esta tendencia y su estructura llevó a que la economía de la región báltica fuera extremadamente dependiente de los astilleros. Los principales empleadores de Rostock, Wismar, Stralsund y Wolgast eran el Kombinat Schiffbau y su sucesor, el DMS AG. En Rostock no sólo se encuentran la sede del DMS y dos grandes astilleros; también está la sede de los dos principales proveedores de partes, la planta de motores diesel y la división de electrónica de la marina. En el pasado, esta intensa interconexión favoreció el crecimiento del empleo, pero durante la fase de contracción tuvo un inmediato efecto de dominó en los niveles de empleo. Por la dependencia extrema de la economía regional de una sola industria la caída de la producción y el empleo, y el cierre de plantas manufactureras han sido más rápidos que el establecimiento de nuevas estructuras. El bajo grado de diversificación dentro del Kombinat Schiffbau, la intensidad de las interconexiones y la cobertura del proceso de producción de las empresas individuales han convertido las crisis sectoriales en crisis regionales.

Por lo tanto, las reducciones de capacidad o los cierres de plantas en Alemania Oriental tuvieron efectos más adversos sobre el mercado laboral que las crisis en las antiguas regiones industrializadas de Alemania Occidental durante los años ochenta. Si bien casi no se habían producido despidos antes del noviembre de 1991 en las empresas del DMS, el desempleo aumentó rápidamente en todas las zonas de astilleros. Casi el 30 por ciento de la fuerza laboral estaba desempleada o trabajando de modo intermitente en el otoño de 1991. Por una parte, la crisis era generalizada, pues afectaba no sólo al sector industrial sino también al de servicios. Por otro lado, el potencial de

renovación siguió siendo mínimo; el deterioro de algunas industrias no se compensaba por la expansión de otras.

Mientras existía la RDA, la dominación política sobre la industria naval favorecía el desarrollo de las regiones costeras. En los años sesenta y setenta, miles de trabajadores migraron desde el sur y las regiones rurales hacia las ciudades en expansión de la costa báltica. Ahora que las condiciones políticas y económicas han cambiado radicalmente, es muy posible que se dé la tendencia contraria, con crisis regionales y sectoriales que lleven a una reestructuración pasiva y a la migración hacia Occidente. Aunque hasta el momento no existe evidencia empírica que sugiera esta tendencia, la que en todo caso sería a largo plazo, la facilidad y la velocidad con que se está reduciendo la fuerza laboral en los astilleros y el alto porcentaje de renunciadas —sobre todo de trabajadores calificados— son un indicio claro de que existe un nivel comparativamente alto de movilidad regional y voluntad para migrar a otros lugares. Los trabajadores calificados se muestran más dispuestos a marcharse por su propia voluntad. Esto produjo una situación paradójica, pues hubo que suprimir más empleos debido a la escasez de carpinteros especializados y soldadores calificados, pese al alto nivel de desempleo en la región. Esto coincide con la experiencia de Alemania Occidental, donde los trabajadores de los astilleros pudieron sostenerse en los mercados laborales externos porque eran más calificados y su entrenamiento más flexible que el de los trabajadores de otros sectores. Las regiones de astilleros de Alemania Occidental han presenciado un proceso de desplazamiento en el que los trabajadores no calificados han sido reemplazados por personal calificado y con experiencia. Por el contrario, en los pueblos y ciudades germano orientales con industrias de construcción naval, muchos de estos trabajadores calificados y miembros de la *intelligentsia* científica y técnica han migrado o viajan grandes distancias todos los días para trabajar en Alemania Occidental.

PERSPECTIVAS DE LA CONSTRUCCIÓN NAVAL EN ALEMANIA ORIENTAL

La construcción naval en la costa báltica entre Wismar y Wölgast es producto directo del desarrollo de la RDA. ¿Significa esto que el fracaso de este modelo social y el colapso del Estado abolirán la razón de ser de la industria de astilleros de Alemania Oriental? Una cosa es cierta: el cambio no sólo impulsó un complejo proceso de adaptación, sino también que en los dieciocho meses siguientes a la reforma monetaria se han ido deteriorando las condiciones generales de las

que depende cualquier recuperación económica. Los "mercados domésticos" de Europa Oriental han desaparecido y la economía mundial entró en una recesión, lo que ha empeorado las perspectivas empresariales de la construcción naval. Los astilleros de Alemania Oriental deben emprender una reorientación fundamental que incluya algo más que una modernización técnica y el cierre de la brecha de productividad con respecto a los de Occidente.

El intento de proteger los derechos adquiridos, la búsqueda de nuevas estrategias empresariales y nuevos mercados, la privatización y la reorganización son las cuatro etapas de desarrollo por las que han pasado los astilleros de Alemania Oriental para convertirse en compañías internacionalmente competitivas. La fase de reorganización ya se inició, aunque con algunas vacilaciones, y su éxito finalmente dependerá de las perspectivas futuras de los astilleros. El inicio relativamente tardío de la fase de reorganización podría interpretarse como una falla estructural en el proceso de integración. En teoría, por lo menos, había alternativas distintas del camino que se siguió. Es probable que la privatización individual de las compañías del DMS por la vía del mercado abierto, sin imposición de obligaciones o condiciones de política estructural, hubiera entrañado mayores pérdidas de empleo y hubiera sido más arriesgada. La reorganización del DMS como grupo de propiedad estatal y su subsiguiente privatización, opción defendida por el DMS y por los sindicatos, no habría resultado más costosa, según los planes que trazó la compañía, pero no habría garantizado la conservación de más empleos. Esta propuesta finalmente se descartó debido a la oposición conjunta de las autoridades políticas y los constructores navales de Alemania Occidental.

Aun teniendo en cuenta las favorables condiciones de mercado que se abrieron a la industria naval en los años ochenta, no podía esperarse que este sector aumentara el empleo, pues el proceso de modernización en Alemania Oriental necesariamente afectaba la capacidad de los astilleros de Alemania Federal y Europa Occidental. Este solo factor lleva a la conclusión de que, para contar con alguna posibilidad de éxito, cualquier estrategia de reconstrucción debe basarse en la cooperación; es decir, debe tener en cuenta los intereses y las estrategias del capital occidental y de las personas que emplea, así como las condiciones políticas generales y las posibilidades de acción política en Alemania Federal y Europa Occidental. La reconstrucción integral de los astilleros de Alemania Oriental de todas maneras preservará no más de una tercera parte de los empleos del antiguo Kombinat naval. Incluso si la reconstrucción tiene éxito total, la transformación estruc-

tural del sector naval seguirá soportando los efectos de los problemas estructurales a escala masiva que experimenta la región y registrará altos niveles de desempleo en el largo plazo. Los astilleros modernizados pueden impedir que se produzca un proceso de desindustrialización total y lo más deseable sería que se convirtieran en centros de innovación en las regiones afectadas.

A fines de 1992, los astilleros tienen algunas perspectivas para el futuro, pero tendrán que afrontar una reducción en su capacidad de producción y despidos masivos a una escala jamás experimentada en procesos similares en Occidente. Para muchos trabajadores, la pérdida de su empleo o un retiro prematuro de la vida laboral representan una catástrofe personal. Los astilleros han perdido buena parte de su importancia en los mercados laborales regionales de la costa de Alemania Oriental. En la actualidad no se observa indicio alguno del surgimiento de nuevas estructuras de producción que compensen la enorme pérdida de empleos en la construcción naval.

Desde luego, cualquier evaluación del proceso de transformación debe tener en cuenta el hecho de que, a mediados de los años noventa, probablemente habrá más personas empleadas en los astilleros de Alemania Oriental que en los de Francia o la mayor parte de los países de Europa Occidental, pues aunque el proceso de reestructuración tuvo lugar en un período mucho más corto que en Occidente, la reducción real de capacidad probablemente será más baja que en los países de Europa Occidental con industrias de construcción naval.

El paso a una economía de mercado es un proceso común a todos los países de Europa Central y del Este. Lo que distingue a Alemania Oriental es el total abandono del anterior sistema de control estatal y la transferencia, virtualmente en bloque, de las instituciones económicas y políticas de Alemania Occidental. Como resultado, primero el gobierno de Alemania Federal, y desde fines de 1990 el gobierno de la Alemania unida, han asumido la responsabilidad del desarrollo de Alemania Oriental. En consecuencia, había más recursos disponibles para efectuar un cambio radical que en otros países. La privatización y el cambio estructural han sido más rápidos, pero al mismo tiempo el colapso en la producción y la pérdida de empleos han sido más severos. Queda por ver si la recuperación se producirá antes que en otros países antes socialistas de Europa del Este.

En todo caso, el proceso de transformación y ajuste se está demorando mucho más de lo que la mayoría de la gente esperaba. Los niveles de vida en Alemania Oriental no se igualarán a los de sus compatriotas

occidentales en el curso de este decenio. Como resultado, el futuro depara nuevos problemas y conflictos políticos y económicos. ¿Podrán sostenerse a largo plazo los altos niveles actuales de transferencia de pagos de Occidente a Oriente, y quién soportará la carga? ¿La reestructuración de los astilleros de Alemania Oriental con dinero de los contribuyentes germano occidentales acaso no propiciará serios conflictos Este-Oeste que involucren a las firmas y a los sindicatos? ¿Podrá sostenerse el rápido ajuste salarial de Alemania Oriental hasta alcanzar los niveles de Alemania Occidental? ¿Acaso la transferencia de pagos se volverá una carga tan pesada para la economía alemana que terminará erosionando su competitividad internacional?

Estos interrogantes ocupan actualmente el centro del debate alemán. Hay indicios de que la frontera que se creyó haber desmantelado se está restableciendo, no sólo en términos económicos y sociales, sino también en la forma de pensar y en el comportamiento de la gente. Al mismo tiempo, las empresas están tratando de explotar la crisis a fin de relajar los estándares establecidos. Ya no se aplicarán de modo general los acuerdos colectivos y por primera vez, los convenios colectivos negociados con los sindicatos están siendo revocados unilateralmente por los empleadores. Los sindicatos han reaccionado llamando a la huelga. Esto demuestra que las consecuencias a largo plazo de la reunificación alemana y la transformación de la economía de Alemania Oriental todavía no son claras. Sin embargo, una de las expectativas, la de que la liberación de las fuerzas del mercado promovería automáticamente la recuperación económica, ya demostró ser una quimera. Por el contrario, es evidente que la transformación pudo controlarse, por lo menos parcialmente, en términos políticos, económicos y sociales; de hecho, la transformación fue posible no sólo porque el Estado fijó condiciones básicas, sino también porque influyó en la dirección del proceso mediante la inyección de cuantiosos recursos financieros.