

Balance económico de la reunificación alemana

.....
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS
DEL SECTOR EXTERIOR
.....

Tras la segunda guerra mundial, Alemania quedó dividida en la República Federal Alemana (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA). Así, mientras la primera de ellas optó por adoptar los mecanismos de mercado y promover la reconstrucción, la República Democrática quedó bajo el control del bloque soviético, guiada por las directrices de la planificación económica y apartada de las leyes del mercado.

Esta situación perduró hasta el año 1990, momento en el cual se produjo la reunificación económica, social y política de las dos repúblicas, pasando a formar un único país con instituciones políticas y económicas comunes.

El proceso de reunificación alemana ha estado sujeto a un encendido debate al cuestionarse la idoneidad de las medidas aplicadas dados los efectos que han tenido, y tendrán en el futuro, sobre la situación económica y social de Alemania. Por otro lado, se argumenta que las diferencias en las condiciones económicas y sociales de las regiones orientales y occidentales hacen que la reunificación no sea real en la práctica, siendo preciso un mayor impulso en este apartado.

En todo caso, hay que tener en cuenta que, como veremos, existían importantes diferencias de partida entre las dos regiones y que la reunificación se consideró como una estrategia a medio y plazo que garantizara la igualdad de las condiciones sociales entre los habitantes del Este y del Oeste de Alemania.

En este contexto, es interesante conocer si realmente esta igualdad se ha conseguido y cuáles son las perspectivas futuras, para lo que resulta útil analizar primero la situación de partida y las medidas de política económica aplicadas.

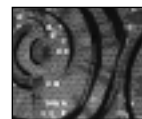
La situación de partida

En octubre de 1990 entró en vigor el Tratado de Unificación entre la RFA y la RDA poniendo fin a más de cuarenta años de separación. Este hecho tenía importantes implicaciones políticas, económicas y sociales.

Por lo que se refiere a las repercusiones *políticas*, la caída del muro de Berlín supuso el fin de la Guerra Fría al poner en marcha el progresivo desmantelamiento del Bloque Soviético. En el apartado *económico*, se trataba de la unión de dos países muy diferentes que, además, debía hacerse de forma acelerada para garantizar la credibilidad del proceso, lo que condicionó la toma de decisiones económicas por parte de las autoridades políticas y los efectos económicos iniciales, que fueron notablemente adversos. Finalmente, desde el punto de vista *social*, la reunificación permitió ofrecer la libertad de desplazamiento entre las dos regiones y perseguía igualar las condiciones sociales en ambos lados.

Lo que aquí nos interesa más es conocer las características económicas de las dos repúblicas en el momento de la reunificación para lo cual resulta esclarecedor revisar la evolución de éstas entre 1948 y 1989.

Así, por lo que se refiere a la RFA, las necesidades de reconstrucción física de su estructura económica, el esfuerzo de las autoridades por promover la innovación tecnológica y la conexión con los mercados occidentales permitió conseguir elevadas tasas de crecimiento en los años cincuenta y especializarse progresivamente en la producción y exportación de productos de tecno-



EN PORTADA

logía cada vez más elevada, tales como bienes de equipo, maquinaria y material de transporte.

En cuanto a la RDA, empezó especializándose en la producción de bienes de consumo y productos químicos para pasar posteriormente a producir bienes con un mayor contenido tecnológico. Este hecho se explica porque la Unión Soviética consideró que los países de la esfera occidental, véase Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia y Alemania Oriental, al ser más deficitarios en recursos naturales debían ser la base industrial del Consejo de Ayuda Económica Mutua. Así, la RDA recibía inputs a bajo precio procedentes de la URSS y vendía sus productos industriales a un precio distinto al existente en el mercado mundial.

No obstante, la producción industrial se fue tornando cada vez más ineficiente y la situación empeoró a partir de los años setenta pues empezaron a aparecer limitaciones a la salida de inputs a bajo precio procedentes de la URSS, provocando un deterioro de la Relación Real de Intercambio de la RDA.

Como consecuencia de lo anterior, Alemania Oriental trató de dirigir sus ventas a los países occidentales pero su competitividad en estos mercados era muy reducida, pues la baja productividad del trabajo, por la obsolescencia del aparato productivo, se traducía en precios de los productos finales excesivamente elevados al transmitir los altos costes laborales unitarios a los precios de los bienes.

Para evitar la prolongación de este círculo vicioso, las autoridades económicas emplearon dos instrumentos que tenían a su alcance. Por un lado, se firmaron acuerdos y créditos bilaterales con empresas de Alemania Occidental que permitían retrasar el pago de los inputs importados. Por otro lado, la unión aduanera creada en 1968 en el seno de la Comunidad Económica Europea permitía que los productos procedentes de la RDA entraran libres de aranceles en la RFA por lo que su competitividad relativa se incrementaba.

Estas cuestiones permitieron que Alemania del Este comenzara a cambiar su especialización productiva hacia bienes con un menor contenido tecnológico, tales como textiles, confección y

productos agroalimentarios, donde la ventaja comparativa era superior al ser los costes laborales más reducidos.

A pesar de esta ligera mejora, existían bolsas de trabajadores especializados en la producción de bienes con un mayor aporte tecnológico y personas que deseaban residir en Alemania Occidental lo que, en ese momento, no era posible.

En definitiva, en el momento de la reunificación, Alemania Occidental se caracterizaba por contar con un aparato productivo y unas infraestructuras óptimas para producir bienes de alto contenido tecnológico de forma competitiva. Por su parte, la RDA presentaba un conjunto de rigideces y debilidades estructurales que impedían cumplir con este objetivo. Este hecho ponía de relieve la necesidad de optar por la reunificación y el coste social que supondría una liberalización rápida.

El impulso final se produjo con la aplicación de políticas liberalizadoras (*Perestroika* y *Glasnost*) en la Unión Soviética a mediados de los ochenta que permitía a los residentes de la RFA acceder a Occidente a través de otros Estados como Hungría.

Las medidas aplicadas

El objetivo de la reunificación era igualar el poder adquisitivo de los ciudadanos de las dos repúblicas y lograr que Alemania funcionase como una economía. No obstante, las autoridades se enfrentaban al siguiente dilema: las medidas que buscasen la eficiencia implicarían el cierre de empresas de la RDA e incrementos en el desempleo por lo que quizás sería más deseable retardar el programa con subvenciones y ayudas aunque esto supusiese que el crecimiento económico a largo plazo no estuviese garantizado.

Por añadidura, si se dilataba el período de toma de decisiones y de aplicación de las mismas el resultado podía no ser satisfactorio pues no sería realmente una reunificación, por lo que no era posible esperar a que se produjesen cambios en las condiciones económicas de la RDA.

Con estas restricciones, el plan aplicado por las autoridades económicas alemanas contenía los siguientes puntos:



EN PORTADA

En primer lugar, se garantizaba la unificación monetaria a través del empleo del marco alemán como moneda común con el tipo de cambio oficial de dos *osterreichmark* (OM) por un marco alemán salvo en condiciones especiales que hicieron que el cambio efectivo fuese de 1,8 OM por cada marco alemán.

Esta medida garantizaba el mantenimiento del poder adquisitivo, permitía la creación de un sistema financiero único en el que las familias podrían financiarse a tipos de interés más reducidos, facilitaba la aplicación de la política monetaria al otorgar más transparencia al agregado monetario aunque introducía algunas distorsiones, tales como el aumento del valor de las deudas, y podía generar presiones al alza de precios y salarios en la RDA, donde los precios eran más reducidos.

En segundo lugar, los sindicatos alemanes procedieron a negociar los salarios de forma centralizada por lo que se produjo una convergencia directa de los salarios. Se podría haber optado por la diferenciación salarial, cuya brecha se fuese reduciendo, pues la productividad era más reducida en la RDA pero se sostiene que las autoridades económicas alemanas querían evitar una fuga masiva de trabajadores de la RDA a la RFA. Esta medida, junto con la anterior, hicieron que la competitividad de los productos exportados por Alemania del Este se perdiera.

Como resultado del cierre de algunas empresas inviables y de la caída en las ventas de los productos de las empresas existentes, se produjo un notable aumento del desempleo, llegando a alcanzar la tasa de paro el 25 por 100 de la población activa. Este hecho justificó la introducción de subsidios a trabajadores en paro y programas de formación continua. Por otro lado, las empresas recibieron subvenciones a la inversión, ventajas fiscales y tipos de cambio devaluados para sus exportaciones.

En cuarto lugar, se abogó por privatizar las empresas propiedad del Estado para lo cual se instrumentaron dos medidas complementarias. Por una parte, se definieron derechos de propiedad sobre los bienes (pues durante la planificación eran propiedad del Estado) que pasaron a manos privadas siempre que se pudo garantizar la

propiedad de los mismos o resolviendo los litigios cuando dos o más personas decían ser propietarios de un bien determinado. Además, en los casos de bienes de interés nacional o las disputas sin solución se optó por las compensaciones económicas.

Por otra parte, se creó una agencia de privatización (*Treuhand* o *THA*, en sus siglas en alemán) que actuó como garante de la implantación del plan y como institución encargada de la privatización de las distintas empresas. Así, la *THA* agrupó a las empresas en 316 combinados y separó más de 13.000 entidades jurídicamente independientes.

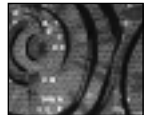
El problema a la hora de vender estas empresas es que eran demasiado caras (al estar denominadas en marcos alemanes en vez de en OM) y el entorno económico no era el más idóneo. En efecto, no podemos olvidar que en los primeros años de la década de los noventa la economía mundial se sumió en una profunda recesión de la comenzó a salir a mediados de dicha década.

Por último, la reunificación implicaba una serie de gastos que la RFA debía satisfacer para lo cual se crearon una serie de fondos, como el fondo para la igualación de activos y pasivos de las entidades financieras y el fondo alemán para la reunificación que se financiaron con cargo a emisiones de bonos. Hay algunos autores que califican a esta forma de financiación de imposición encubierta, pues el gobierno alemán subió los impuestos dos años después justificándolo por el aumento de gastos provocado por la Guerra del Golfo.

Por tanto, el plan económico aplicado tras la reunificación alemana presentó un cierto sesgo hacia la consecución de los objetivos sociales y políticos dado que no era posible realizar una transición lenta hacia una economía de mercado. La idea existente en aquel momento es que adoptar una estrategia gradual podía impedir el éxito en la aplicación del plan.

Los efectos económicos de la reunificación

A la hora de estudiar los efectos del plan descrito en la sección anterior resulta de utilidad distinguir entre el impacto inicial y la evolución posterior, dado que se han producido cambios notables.



EN PORTADA

El impacto inicial

Por lo que se refiere a la RDA, la pérdida de competitividad provocada por las causas descritas anteriormente redujo las exportaciones en un 7 por 100 generando un abultado déficit comercial y corriente. Por otro lado, el aumento del desempleo incidió negativamente sobre el consumo y sobre la inversión, pues las empresas tenían dificultades para vender sus productos tanto en el mercado nacional como en el extranjero. La confluencia de estos dos factores generó una marcada caída del PIB que no recuperó su valor absoluto hasta 1994. Así, en el año 1991 el PIB de la ex-RDA suponía el 8 por 100 del PIB de la ex-RFA. Por último, se produjo el cierre de más de 130 empresas en quiebra y más de 3.500 entraron en una lista de liquidación.

El principal efecto sobre la RFA fue el deterioro del saldo presupuestario, tal como muestra el Cuadro 1, que pasó de un superávit del 0,1 por

100 a un déficit del 2 por 100 del PIB como resultado de la aplicación de las medidas que hemos repasado antes. No obstante, la actividad económica se mantuvo a tasas elevadas pues los recursos iban destinados a consumidores y empresas alemanas que lo gastaban en su país, de ahí los aumentos del consumo y de la inversión en 1990 y en 1991 y la aceleración de la inflación medida por el IPC.

Es decir, el impacto inicial se podría calificar de neutro pues mientras en la RDA se incrementaba el desempleo y caía la producción, ésta recibía subvenciones y ventajas fiscales de la RFA que, con ello impulsaba la demanda de sus productos.

La evolución posterior

La aceleración de la inflación por la aplicación de una política fiscal expansiva y por el relanza-



EN PORTADA

CUADRO 1
DATOS MACROECONOMICOS DE ALEMANIA (1988-2002)
Tasas de variación interanual salvo indicación en contrario

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002**
Sector Real															
PIB	3,7	3,6	5,7	5,0	2,2	-1,1	2,3	1,7	0,8	1,4	2,0	1,8	3,0	0,7	1,0
Consumo privado	2,7	2,8	5,4	5,6	2,6	0,1	1,0	2,0	1,0	0,6	1,8	3,1	1,5	1,5	1,4
Inversión bruta.....	4,4	6,3	8,5	6,0	3,5	-4,5	4,0	-0,7	-0,8	0,6	3,0	4,2	2,3	-2,6	-0,7
Output gap.....	-0,6	0,1	2,1	3,2	2,7	-2,0	-1,3	-1,1	-1,8	-1,9	-1,5	-1,3	0,0	-1,1	-2,0
Ahorro Nac Bruto (% renta disponible)	10,9	10,5	12,0	13,0	12,9	12,4	11,6	11,2	10,8	10,4	10,2	9,9	9,8	10,2	9,9
Empleo y precios															
IPC	1,3	2,8	2,7	3,6	5,1	4,4	2,8	1,7	1,4	1,9	0,9	0,6	1,9	nd	nd
Deflactor del PIB	1,5	2,4	3,2	3,9	5,0	3,7	2,5	2,0	1,0	0,8	1,1	0,9	-0,4	1,4	1,1
CLU	0,2	0,8	2,0	2,8	6,1	3,5	0,2	2,0	0,2	-1,0	-0,1	0,8	0,0	0,5	0,6
Empleo.....	0,8	1,5	3,0	2,5	-1,5	-1,4	-0,2	0,2	-0,3	-0,2	0,9	1,1	1,5	0,9	0,8
Fuerza de trabajo.....	0,8	0,7	2,2	1,7	-0,5	0,0	0,5	-0,1	0,4	0,8	0,4	0,3	1,0	0,4	0,2
Tasa de actividad.....	68,6	68,5	69,1	73,9	73,1	72,7	72,9	72,8	72,9	73,4	73,6	73,9	74,7	75,0	75,2
Tasa de desempleo	7,6	6,9	6,2	5,4	6,3	7,6	8,2	7,9	8,6	9,5	8,9	8,3	7,8	7,5	8,1
Alemania Occidental.....	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	9,4	8,8	7,8	7,7	8,3 (1)
Nuevos Länder y Berlín Este	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	18,2	17,6	17,4	17,6	19,2 (1)
Finanzas públicas															
Gasto público (% PIB nominal).....	44,9	43,5	43,8	44,2	45,0	46,2	45,9	46,3	47,3	46,4	45,8	45,9	42,9	44,7	44,1
Ingresos públicos (% PIB nom).....	42,8	43,6	41,8	41,2	42,5	43,0	43,5	43,0	43,9	43,7	43,8	44,5	44,4	43,0	42,9
Saldo presupuestario (% PIB nom)	-2,1	0,1	-2,0	-3,0	-2,5	-3,1	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,6	1,2	-2,5	-2,5
Saldo estructural (% PIB potencial).....	-1,4	0,3	-3,0	-3,3	-3,1	-2,1	-1,7	-2,8	-2,5	-1,8	-1,4	-0,9	-1,3	-2,0	-1,5
Endeudamiento bruto (% PIB nom).....	42,2	39,9	42,0	38,8	41,8	47,4	47,9	57,1	60,3	61,7	63,0	60,6	59,7	58,0	57,7
Endeudamiento neto (% PIB nom).....	20,7	18,0	17,8	20,1	24,4	27,9	29,0	39,3	42,0	42,6	44,9	42,3	41,8	40,1	39,8
Tipos de interés, tipos de cambio y competitividad															
Tipos de interés a tres meses.....	4,3	7,1	8,5	9,2	9,5	7,3	5,4	4,5	3,3	3,3	3,5	3,0	4,4	4,4	4,3
Tipos de interés a 10 años	6,6	7,1	8,7	8,5	7,9	6,5	6,9	6,9	6,2	5,7	4,6	4,5	5,3	4,8	4,7
Tipo de cambio nominal	1,76	1,88	1,62	1,66	1,56	1,65	1,62	1,43	1,51	1,73	1,76	1,84	2,12	2,17	2,19
CLU relativos (1995=100)	92,9	89,5	92,1	82,8	89,1	91,8	92,8	100,0	97,0	92,6	94,6	94,3	88,1	nd	nd
Sector exterior															
Balanza comercial (millardos \$)	76,3	74,9	68,4	19,5	28,2	41,2	50,9	65,1	70,6	71,3	77,8	71,0	56,0	55,6	67,1
Balanza de servicios (millardos de \$).....	-14,4	-13,7	-18,6	-22,6	-31,6	-33,8	-41,1	-47,0	-45,4	-42,4	-47,0	-52,7	-50,6	-51,2	-54,9
Rentas de inversión netas (millardos de \$)	9,4	14,3	20,6	20,3	21,8	16,6	2,9	0,1	1,0	-1,4	-7,2	-8,8	-1,0	-3,8	-2,3
Cuenta Corriente (millardos de \$)	52,7	57,1	48,6	-18,4	-14,5	-9,7	-24,3	-20,7	-7,9	-3,1	-6,7	-18,0	-20,5	-23,8	-14,7
Cuenta Corriente (% PIB).....	4,3	4,7	3,2	-1,0	-0,7	-0,5	-1,1	-0,8	-0,3	-0,1	-0,3	-0,9	-1,1	-1,3	-0,8

Los datos son para la RFA desde 1988 hasta 1991, inclusive y para la Alemania unificada desde entonces.

* Estimación. ** Previsión. (1) Febrero de 2002.

Fuente: Subdirección General de Estudios del Sector Exterior con datos de la OCDE.

miento del consumo, entre otros factores llevó al *Bundesbank* a aplicar una política monetaria restrictiva a partir de 1991 tal como ponen de relieve las diferencias entre los tipos de interés a corto y a largo plazo a partir de ese año. Este hecho provocó aumentos en los tipos de interés incidiendo negativamente en las decisiones de consumo y de inversión y generando cierta tensión apreciadora en el tipo de cambio. Por otra parte, la recesión económica mundial redujo la demanda de los productos alemanes provocando, junto con los factores mencionados anteriormente, una caída del PIB del 1,1 por 100 en 1993.

La evolución de la actividad desde ese año ha estado caracterizada por un estancamiento económico generalizado, salvo en algunos años como 1998 y 2000, a pesar de la aplicación de una política fiscal expansiva desde 1996, de la reactivación económica internacional, de la creación del mercado único en la Unión Europea y de la depreciación continuada del tipo de cambio nominal desde 1996. Así, la debilidad experimentada por el sector privado y las malas expectativas de las empresas parecen estar en la base de esta situación. Por otro lado, el abultado déficit de servicios casi compensa el superávit comercial impidiendo una aportación más positiva del sector exterior al crecimiento. Finalmente, se sostiene que la reforma del mercado de trabajo es fundamental para garantizar el crecimiento económico a largo plazo.

En principio, el balance desde el punto de vista económico sería ligeramente negativo pues no se ha conseguido reactivar la economía y, a juicio de algunos autores, las medidas deberían haber tendido a garantizar la consecución de la eficiencia asignativa más que a objetivos políticos o sociales. Sin embargo, se sostiene que en la parte oriental de Alemania están surgiendo núcleos de producción en el que se establecen pequeñas y medianas empresas que son subsidiarias de empresas multinacionales alemanas, y que producen bienes de contenido tecnológico intermedio y

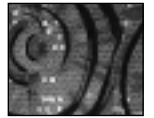
alto. Este fenómeno es consecuencia de la política aplicada por las autoridades alemanas que persiguen que las empresas inviertan en este tipo de sectores en los que la productividad de la mano de obra puede crecer más rápidamente y conseguir que la convergencia en salarios vaya acompañada de una convergencia en productividad.

Desde una perspectiva social, el balance no es muy positivo pues existen evidentes divergencias regionales. Así, el PIB *per cápita* de las regiones ricas, como Bavaria, supera con creces el de las regiones más pobres como Sajonia o Turingia. Por otro lado, en el Cuadro 1 se observa que la tasa de desempleo en los nuevos Länder y en Berlín Este (19,2 por 100) es más del doble de la existente en Alemania Occidental (8,3 por 100). Asimismo, los niveles de pobreza han crecido en un 7,5 por 100 en todo el país. Sin embargo, se señala que el proceso de reunificación se encuentra en una fase de desarrollo y consolidación que deberán dar sus frutos en unos años.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha analizado el proceso de reunificación acometido a principios de la década de los noventa en Alemania. Se han estudiado las diferentes condiciones de partida en las que se encontraban la RFA y la RDA. Este hecho, junto con la necesidad de garantizar una unificación rápida, así como el objetivo de reducir el coste social del proceso han condicionado notablemente las medidas de política económica aplicadas.

Tras la reunificación, la economía alemana viene atravesando una fase de débil crecimiento acompañada de ciertos desequilibrios regionales lo que, a juicio de algunos autores, es símbolo del fracaso de la estrategia. Sin embargo, se argumenta que la reunificación es un proceso que aún debe consolidarse y que la aplicación de medidas estructurales permite ser optimista de cara al futuro.



EN PORTADA

Indices de Información Comercial Española



*Las publicaciones de
Información Comercial Española
constituyen el medio más adecuado
de estar al día en los temas
imprescindibles para la gestión y el
análisis de la economía y del comercio*

*Información y venta: Paseo de la Castellana, 162-vestíbulo
28071 Madrid. Teléf.: 349 36 33 - Fax: 91 349 36 34*

www.mcs.es/polcomer/estudios