

El neoliberalismo contenido: aproximación al desempleo y las reformas económico sociales en Alemania Federal (las décadas de 1970 y 1980)¹

Restrained neoliberalism: Approach to socio-economic reforms and unemployment in West Germany (1970s and 1980s)

Claudio Llanos²

claudio.llanos@pucv.cl

Resumen: El presente artículo tiene como objeto central contribuir desde una perspectiva historiográfica a la discusión sobre los procesos de reforma neoliberal y el problema del desempleo desplegados desde la década de 1970. Especial interés tiene el caso de Alemania Federal. Diversas disciplinas sociales han observado las dinámicas que habrían caracterizado el itinerario neoliberal en la República Federal Alemana, tendiendo a coincidir en definir el carácter contenido o limitado de este proceso. Se presentan las discusiones y propuestas políticas desarrolladas en Alemania Federal frente al problema del desempleo desde la primera crisis del petróleo de 1973 hasta parte de los años 1980. Dentro de estas discusiones se observan algunas de las perspectivas políticas características de los partidos, junto a propuestas desplegadas por algunos de los sectores sindicales más importantes del periodo. Se integran diversas perspectivas interpretativas desarrolladas desde las ciencias sociales y la historiografía. De esta forma, en su estructura el artículo combina la revisión e interpretación de fuentes con el desarrollo de un estado del arte.

Palabras clave: Alemania Federal, desempleo, política, reformas, neoliberalismo.

Abstract: The central aim of this paper is to contribute, from a historiographical perspective, to the discussion on the processes of the neoliberal reform and the problem of unemployment deployed since the 1970s, particularly interested in the case of Federal Germany. Various social disciplines have observed the dynamics that have characterized the neoliberal itinerary in the Federal Republic of Germany, tending to agree to define the limited or restrained nature of this process. The paper presents an approach to the discussions and policy proposals developed in West Germany to address the problem of unemployment since the first oil crisis of 1973 until the 1980s. Within these discussions, there are some of the characteristics of the political discussion, together with proposals deployed by some of the most important trade union sectors of the period. The paper includes various interpretive perspectives from the social sciences and historiography, thus, it combines the review and interpretation of sources with the development of a state of the art.

Keywords: West Germany, unemployment, politics, reforms, neoliberalism.

¹ Este artículo es parte del proyecto de investigación patrocinado por la Fundación Alexander von Humboldt, Alemania (Ludwig-Maximilians-Universität, München, durante el año 2015). Agradezco al profesor Martin H. Geyer por las ideas y orientaciones en torno al problema de estudio. También agradezco a los/as evaluadores de *Historia Unisinos* por las observaciones que han permitido mejorar este artículo.

² Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Instituto de Historia PUCV. Paseo Valle 396, Viña del Mar, Región de Valparaíso, Chile.

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto central contribuir desde una perspectiva historiográfica a la discusión sobre los procesos de reforma neoliberal y el problema del desempleo desplegados desde la década de 1970, interesa particularmente el caso de Alemania Federal. Diversas disciplinas sociales han observado las dinámicas que habrían caracterizado el itinerario neoliberal en la República Federal Alemana, tendiendo a coincidir en definir el carácter contenido o limitado de este proceso, comparado con aquellos más radicales tanto en países desarrollados como Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido (Prasad, 2006; Leaman, 2009; Esser, 1989), como aquellos del tercer mundo que tienen uno de sus primeros ejemplos en Chile, durante la dictadura militar de Pinochet (Llanos *et al.*, 2015).

Antes del inicio de su despliegue práctico y político en los años 1970 y 1980, el neoliberalismo se desarrollaba desde la década de 1930 como un conjunto de propuestas, que se definen por una crítica a la acción o intervención del Estado en la economía, enfatizando el despliegue de la libertad económica individual y la ideología del libre mercado (Stedman-Jones, 2012), una concentración dogmática “fundamentalista” en el mercado (Puello-Socarrás, 2017, p. 182, 186) y que involucra “ante todo, una teoría de prácticas político económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado sería crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (Harvey, 2007, p. 1). En lo referente a la relación específica con el trabajo, una de las nociones centrales es que el individuo debe “maximizar su rendimiento”, su “capital humano” (Lazzarato, 2009, p. 111).

Para el neoliberalismo el Estado debía asumir un rol importante en el despliegue y consolidación de las reformas estructurales, que son presentadas como una necesidad del desarrollo y el crecimiento económico capitalista. De esta forma el neoliberalismo no involucra un “debilitamiento” del Estado, sino que requiere de una reorientación de sus funciones para asegurar que el mercado y las fuerzas que operan en su sentido, no experimenten distorsiones provenientes de la política o

las demandas sociales. Para Chomsky, es un régimen en que la libertad de mercado y la búsqueda ilimitada de ganancia se presentan como esenciales para la democracia; en que el aseguramiento de los contratos, las ganancias y la propiedad privada deben ser los ejes de la acción de los gobiernos, donde los debates políticos deben ser por temas menores, en fin “el gobierno debe salir del camino” del mercado (Chomsky, 1999, p. 20). Según Dardot y Laval el despliegue del neoliberalismo, es parte de un complejo proceso donde los mismos Estados han dado fruto a la expansión de los mercados financieros. Así, para estos autores la idea de un “retroceso del Estado” es una simplificación, pues el desarrollo neoliberal ha requerido de medidas políticas (Dardot y Laval, 2013, p. 6-7).

La perspectiva de un neoliberalismo limitado por variables políticas y sociales, requiere la contribución de la historiografía en pos de ampliar el conocimiento sobre el proceso de transformaciones políticas que caracterizó a parte importante de los países occidentales desde fines de la década de 1970. En este punto las discusiones políticas y las políticas relacionadas con el desempleo y el trabajo constituyen ejes importantes para aproximarnos a los cambios en las lógicas o racionalidades políticas que dentro del capitalismo se desplazaron desde un énfasis en la estabilidad del empleo (pleno empleo) hacia aquellas con foco en cuestiones monetarias.

El aspecto “limitado” o “contenido” del neoliberalismo en Alemania, es un problema relevante para la comprensión de los procesos históricos, constituye evidencia que en el itinerario neoliberal desde los años 1970 se dieron casos diferenciados en la profundidad de las reformas neoliberales, donde las limitaciones en Alemania no estuvieron presentes en otras experiencias (Prasad, 2006). En Alemania Federal, los elementos limitantes estarían ligados a la configuración teórica del ordoliberalismo y la Economía Social de Mercado y de forma importante a los desarrollos político sociales ligados a la capacidad de resistencia política a la implementación neoliberal³ y a la configuración del *Sozialstaat* (Estado Social) Alemán⁴.

La propuesta de una implementación limitada de políticas neoliberales en Alemania Federal permite – para el caso de las discusiones políticas sobre el desempleo – identificar dentro de la temporalidad histórica el desarrollo de las mismas, junto a algunas propuestas alternativas y tensiones sociales y políticas que se pueden observar en el periodo que se inaugura especialmente con la crisis de 1973. De esta forma se contribuye en la identificación de las dinámicas históricas que pudieron operar en la limi-

³ Esto también implica reconocer las características propias del desarrollo del capitalismo alemán, dentro de los procesos mayores de transformación global en lo que se refiere a la producción industrial, la relación tecnología-trabajo, etc.

⁴ Durante la postguerra la aplicación práctica de políticas económicas significó, en muchos casos que los demócratacristianos (en el Gobierno) incorporaran medidas provenientes del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD). Sobre esto ver: Van Hook (2004, p. 139-141).

tación de la intensidad del despliegue del neoliberalismo en Alemania occidental.

En torno a la historia del neoliberalismo en Alemania, se debe considerar el desarrollo de elementos diferenciadores identificables desde fines de la década de 1930 en su “nueva variante” definida como ordoliberalismo (Glossner, 2010, p. 39-41) y con el despliegue de la Economía Social de Mercado, durante la postguerra. El ordoliberalismo puede ser considerado una trayectoria *heterodoxa* del “neoliberalismo”, menos rígida que la *ortodoxa* (Puello-Socarrás, 2015, p. 18)⁵. Esta última se centra en el predominio del mercado, la maximización del lucro, la desregulación económica (Willke, 2003, p. 11). Para Willke es posible encontrar una crítica ordoliberal a las propuestas de sociedad de mercado del neoliberalismo (Willke, 2003, p. 13-14). En este plano teórico, resulta importante la relación entre el ordoliberalismo y el pensamiento y política de Alfred Müller-Armack, (Glossner, 2010, p. 47) y su concepto de *Soziale Marktwirtschaft* (Economía Social de Mercado), que “debía caracterizarse por prerequisites morales notablemente preocupados por aquellos menos afortunados que uno, y moral en todos los asuntos de negocios” (Peacock y Willgerodt, 1989, p. 4). Esto le distanciaba del pensamiento neoliberal desplegado desde Austria y por pensadores Anglo-Sajones (Peacock y Willgerodt, 1989, p. 10-14)⁶. La distancia de la Economía Social de Mercado de propuestas centradas exclusivamente en el mercado (Barry, 1989, p. 107-110) constituye un componente para entender históricamente las limitaciones que los planteos neoliberales tuvieron en Alemania durante el periodo de crisis económica de los años 1970 y 1980⁷ y las características que ha asumido su desarrollo capitalista.

Este artículo se concentra en la década de 1970 y parte de los años 1980 (antes del derrumbe del Muro de Berlín). Dicho periodo constituye un marco importante para aproximarnos al desenvolvimiento progresivo de las políticas monetaristas y neoliberales en Alemania. Las fuentes son principalmente entrevistas en revistas como *Der Spiegel* y *Die Zeit* y algunos documentos del Gobierno Federal (*Bundesrepublik Deutschland*) y del Parlamento alemán (*Bundestag*).

El primer golpe: la crisis de 1973

A inicios de los años 1970 el gobierno de la República Federal Alemana, dirigido por el social-

demócrata Willy Brandt (en coalición con el Partido Liberal, FDP), planteaba la importancia y voluntad de expandir los beneficios sociales y, con ello, el Estado Social, apoyándose en las nuevas capacidades tecnológicas para el manejo y almacenamiento de datos. En términos de empleo se observaba que, desde 1971, la situación mostraba elementos negativos: tendencia al aumento de desempleados, con caída en las ocupaciones industriales. Aun así, el informe del Gobierno Federal señalaba que el pleno empleo no estaba amenazado (Brandt, 1972, p. 1-13, 21). En parte, los niveles de optimismo se apoyaban en que desde 1970 se apreciaba una tendencia a mejorar el escenario recesivo de la segunda mitad de la década de 1960, con elementos de importantes cambios en la producción industrial (Brandt, 1971a, p. 52-54).

Las cifras, dadas en el informe (*Sozialbericht*) de 1972, apuntaban que la cuota de desempleo había pasado de 0,8 % en 1971 a 1,1 en 1972 (Brandt, 1972, p. 21). Entre las políticas para hacer frente a la coyuntura negativa se incluía un impulso a la formación de trabajadores, que implicaba la modernización de la formación técnica y nuevas regulaciones para la misma, que en términos de cifras apuntaba a aproximadamente a alrededor de 250.000 alumnos en formación, hacia fines de 1972 (Brandt, 1972, p. 23-24).

Considerando que, hasta inicios de 1973, la situación económica no presentaba preocupaciones mayores dentro de las políticas del pleno empleo y la progresiva expansión del gasto social y los beneficios sociales, el contexto mostraba consistencia con las previsiones que, desde 1971, apuntaban a la expansión del gasto social y la inversión en educación e investigación, etc. (Brandt, 1971b, p. 3-15). Pero estas lecturas de relativa estabilidad cambiarían durante 1973. Ese año, más allá de las proyecciones del gobierno, se inició (con la crisis del petróleo) un periodo de duras pruebas para la economía capitalista en general, ergo para la economía de Alemania Federal; la combinación de inflación y recesión (estancamiento) implicó un aumento de los precios de insumos y productos industriales, con lo cual se golpeó doblemente a la sociedad vía el aumento de los precios y del número de puestos de trabajo que se perdían.

El escenario económico se tornó complejo: el aumento en el precio de la energía (petróleo) impulsó una importante discusión sobre las medidas para paliar el impacto de la crisis que en noviembre de 1973 había sido anunciada por Willy Brandt como una “violenta tor-

⁵ Particularmente asociada a las ideas de pensadores como von Mises, Hayek y Friedman entre otros.

⁶ Ver también al respecto de las dos líneas del neoliberalismo, las categorías dadas por Foucault (2007, p. 189-358).

⁷ La influencia de las ideas ordoliberales en cuanto que la experiencia histórica muestra que no se puede permitir que la economía se organice a sí misma (Barry, 1989, p. 109), es un tema importante a tener presente dentro de los desarrollos histórico políticos de Alemania Federal.

menta” *heftiger Sturm* (*Der Spiegel*, 1973, n. 47, p. 25). Los socios liberales del gobierno de Brandt apuntaban que los responsables eran en parte importante “los ciudadanos de Alemania occidental que no habían seguido el llamado a auto limitar el consumo [de combustible] voluntariamente” (*Der Spiegel*, 1973, n. 47, p. 25). Desde el gobierno se establecieron restricciones en el uso de los autos los días domingo, y límites de velocidad en carreteras y ciudades (*Der Spiegel*, 1973, n. 47, p. 25).

Junto a la inflación, en el marco de las crisis económicas iniciadas desde la década de 1970 el desempleo y el surgimiento de una “nueva pobreza” y “cuestión social” estaban en estrecha relación con la gestión de la crisis en los estados de bienestar, debido a que las presiones sobre el gasto social y público aumentaban en un escenario donde, en una dimensión del plano económico, los países capitalistas desarrollados de Europa ya no eran los únicos productores industriales del mundo. La caída del crecimiento económico golpeó duramente a las finanzas públicas, en razón que el gasto del sistema de seguridad social (debido al aumento del desempleo) experimentó una fuerte exigencia. Desde la primera crisis del petróleo el costo anual de la política alemana del mercado del trabajo (*Bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik*) pasó de 6,8 en 1973 a 39,1 millones de Marcos Alemanes en 1983 (Süß, 2009, p. 58).

Aunque los sistemas de seguridad habían crecido durante los años del boom económico, la combinación de la disminución del crecimiento de los ingresos y el aumento de las obligaciones financieras fue amplificando los niveles de gasto. Sobre este proceso Winfried Süß observa que, con la recesión financiera mundial a inicios de los años 1980, la consolidación financiera de los sistemas de seguridad social pasó a ser un fin político central. A corto plazo, esto implicó la reducción de los aportes del Estado; a mediano plazo la cuota del gasto social debía moverse en relación al producto social o, por lo menos, limitarse a su crecimiento (Süß, 2009, p. 58).

En el plano internacional, se deben tener en cuenta los cambios en el orden internacional desde la caída de Bretton Woods (1971), que se alineaban con una mayor concentración en el mercado y sus fuerzas, “retirando al Estado del manejo macroeconómico en favor de un incremento en la confianza en los mecanismos del mercado” (Pett, 2010, p. 248), al mismo tiempo se observa una mayor concentración en políticas internacionales orientadas a asegurar estabilidad monetaria como eje político, por sobre la mantención del objetivo del Pleno Empleo. Esto será un factor importante a la hora de observar las tendencias y orientaciones (muchas veces en conflicto) en los gobiernos de Alemania Federal del periodo que se estudia.

Crisis, desempleo y elementos neoliberales contenidos

La discusión política sobre la mejora del crecimiento económico durante la década de 1970 no se separó de su preocupación por el desempleo. “El problema no era sólo si el crecimiento económico podría llegar a 4 o 5 por ciento, sino que también se consideraba el cómo se podía llegar a este objetivo económico. En este debate el keynesianismo y el neoliberalismo presentaron sus estrategias” (Geyer, 2008, p. 154) Entre las políticas que conectaban el crecimiento económico y la generación de empleo, podemos encontrar el financiamiento de las iniciativas políticas para el mercado del trabajo (*Arbeitsmarktpolitischen Initiativen*) en 1977 y el aumento de la inversión pública. Se implementaban mejoras de infraestructura, particularmente el sistema de transporte (*Verkehrssysteme*), energéticos y medioambientales, el manejo de los recursos naturales, mejoras en el bienestar y la formación profesional (Geyer, 2008, p. 157).

El despliegue de medidas centradas en el objetivo del pleno empleo “con salarios aceptables” constituye a juicio de Alfred Pfaller, la mayor razón de que una parte considerable de la sociedad alemana alcanzará niveles importantes de bienestar durante los años 1960 y 1970 (Pfaller, 1998).

Durante la década de 1970, la política de generación de empleo en Alemania Federal mostró ser mucho más eficaz que las desplegadas en los Estados Unidos de Norteamérica en términos de la mantención de la ocupación; la situación y perspectiva de empleo de los desempleados alemanes eran mucho mejores. Sobre esto, Thomas Janoski apuntó que, en 1974, durante la crisis del petróleo, “un trabajador de Alemania Federal que fuera al servicio público de empleo tenía un 25% de posibilidades de obtener un trabajo, mientras de un trabajador estadounidense tenía solo un 10% de posibilidades” (Janoski, 1990, p. 81).

En el plano comparativo, es necesario tener presente que dentro de los países capitalistas desarrollados europeos, Alemania Federal no estaba dentro de los que lograban mantener los niveles más bajos de desempleo para el periodo 1974-1982, pues con un 3,6% (promedio para el periodo) se ubicaba en una posición intermedia: detrás de Austria (2,1%), Noruega (2,1%), Suecia (2,1%) y Suiza (0,4%); y mejor que Bélgica (8,2%), Finlandia (4,7%), Francia (5,4%), Italia (7,2%), Holanda (6,2%), Reino Unido (6,9%); y, por cierto, distante del nivel de desempleo del 7,1% mostrado por los Estados Unidos de Norteamérica (Schmidt, 1987, p. 173).

En el marco de las dos crisis económicas de la década de los setenta (1973 y 1979), las políticas de empleo

en Alemania Federal mostraron (en términos generales) una efectividad relacionada directamente con los niveles de poder de la administración pública y de orientación a la solución del problema del desempleo. Dentro de la organización del servicio de empleo, un lugar importante lo tuvo el Instituto Federal de Empleo y Compensación al Desempleo (*Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*), creado por ley en 1952. Durante la década de 1960 el *Bundesanstalt* mostró eficiencia en los niveles de empleabilidad dentro del mercado laboral y además se desarrolló una política de educación y entrenamiento laboral, ligada al despegue económico de la década de 1960. La educación y el entrenamiento laboral mostraban un alto nivel de capacitación técnica, en línea con las exigencias de la producción industrial (Janoski, 1990, p. 82-83, 109-111).

En el periodo recesivo de 1967-1968 la política de instrucción laboral se dirigió principalmente a los recién desempleados, descuidando a los desempleados de larga data, como los mineros del Ruhr y los trabajadores metalúrgicos. En este marco, “el aumento de la instrucción laboral era más una respuesta a las necesidades que tenían los empleadores de trabajadores altamente calificados, y a las demandas sindicales por movilidad social” (Janoski, 1990, p. 116). Así, los sectores desorganizados y desempleados de mayor duración enfrentaban condiciones diferentes en relación al mercado laboral.

El impacto de la primera crisis del petróleo de 1973 fue relevante en gran parte de las economías capitalistas desarrolladas, dada su dependencia al petróleo en los procesos productivos, el transporte, etc. Alemania Federal no fue una excepción y el impacto de la crisis mostró sus efectos en el aumento del desempleo. Inicialmente, las medidas desde el Estado involucraron un despliegue de recursos destinados a la capacitación y colocación laboral. Estas medidas incluían “focalizarse en industrias afectadas por el alto desempleo y que, por instancias, el gobierno subsidiara la industria de la construcción para proveer de puestos de trabajo durante el invierno, cuando muchas firmas cerraban” (Janoski, 1990, p. 5) o reducían su personal.

Desde la segunda mitad de la década de 1970, la mantención del desempleo y la crisis implicaron una fuerte presión deficitaria sobre el presupuesto del *Bundesanstalt*. Este escenario coincidió con las primeras manifestaciones de políticas monetarias, ligadas a la reducción de los impuestos y a la implementación de la reducción del gasto público durante el gobierno del socialdemócrata Helmut Schmidt, 1974-1982 (Prasad, 2006, p. 182). En 1975, se encuentran ejemplos del desarrollo de las discusiones dentro de la coalición de gobierno (socialdemócrata-liberal) y la reacción de la oposición (demócrata cristiana CDU y social cristiana CSU) sobre cómo afrontar el importante

gasto social que la crisis económica traía; e incluían el debate en torno al aumento de los costos, del gasto, de impuestos específicos al valor (ejemplo el tabaco), y sobre en qué medida los alemanes debían aumentar sus aportes a los seguros sociales en un escenario donde el déficit público iba en continuo aumento (*Der Spiegel*, 1975, n. 24, p. 19-21).

En un plano mayor, las nuevas estrategias suponían que las reducciones impositivas podían impulsar la creación de empleo y, junto a ello, se aplicaba la lógica monetarista de reducir la presión inflacionaria vía el expediente de reducción del gasto público del Estado. En ese marco desde el *Bundesanstalt*, se enfatizó la creación de puestos de trabajo, junto a una reducción drástica los recursos para capacitación laboral. En 1975 con la Ley de presupuesto estructural, se marcó una reducción de los gastos para capacitación de 1976 y 1977. En 1977 el gasto en capacitación laboral representaba solo el 39% del disponible en 1975 (Janoski, 1990, p. 119).

En la discusión político parlamentaria, desde la oposición se planteaban las críticas a la política económica frente al desempleo, pues para ellos lo importante era reducir el desempleo y mantener en mejores condiciones a los parados. Se aprecia aquí un aspecto interesante de los debates, pues entra un tipo de argumento moral de los riesgos de mantener al desempleado, sin que existan presiones materiales y culturales que presionen en la búsqueda de trabajo. Para sectores conservadores, los desempleados estaban “demasiado bien” (Katzner, 1977, p. 234).

En este contexto, un punto que merece particular atención es el problema del desempleo juvenil durante el desarrollo de las crisis. La reducción presupuestaria parece haber tenido un impacto directo en las posibilidades que los jóvenes tenían para poder encontrar trabajo. Al mismo tiempo las políticas descoordinadas de los desarrollos o requerimientos de la industria, pueden haber jugado un rol en los altos índices de jóvenes desempleados. Desde la perspectiva de las consideraciones contemporáneas y de acuerdo a un estudio de 1977, se podían distinguir cuatro grupos de jóvenes (en relación al mercado laboral): los que buscaban un trabajo como aprendices, los que habían terminado sus capacitaciones o aprendizajes; los que buscaban trabajo poco calificado o sin calificaciones, y los jóvenes extranjeros desempleados. Este último sector experimentaba variados problemas debido a las restricciones para obtener un permiso de trabajo. El mismo estudio de 1977 señalaba que:

Desde 1970 el desempleo en Alemania Occidental ha aumentado significativamente y se mantiene en un nivel sin precedentes desde el fin de la reconstrucción de postguerra. La gente joven, bajo los veinte años de

edad, ha sido golpeada por el desempleo de manera más dura que cualquier otro grupo en el mercado laboral. La tasa de desempleo juvenil era del 5,8% en septiembre de 1975, en contraste con el promedio de solo un 4,4 de todos los otros grupos. Hasta 1969 los jóvenes estaban bastante protegidos contra el riesgo del desempleo. Durante la recesión de 1967 cuando el desempleo promedio era del 1,6%, el desempleo juvenil era de sólo el 0,8%. Aun así, desde 1969 los jóvenes desempleados han experimentado un creciente y alto nivel de desempleo en comparación con la fuerza laboral en general. Así, como los jóvenes de la mayoría de los países de la Comunidad Europea, la gente joven de Alemania Occidental está privada de posibilidad de una carrera ocupacional (Lenhardt, 1977, p. 11).

Resulta interesante destacar que durante las crisis de los años 1970 e inicios de los años 1980, la fuerte conducción del *Bundesanstalt* sobre la colocación laboral tuvo, en el sector liberal alemán (FDP), una fuerte oposición con el argumento de que la privatización de la búsqueda de empleo (vía agencias) implicaría un mejor servicio. Thomas Janoski apunta que, hasta ese momento, la privatización de la colocación laboral no tuvo éxito, en gran medida debido al fuerte sentimiento público que consideraba que era el gobierno el que debía velar por la estructura del trabajo. Al mismo tiempo, un argumento contra las propuestas liberales era que los desempleados podían conducir su búsqueda de manera privada y, por ello, no eran necesarias ese tipo de empresa (Janoski, 1990, p. 88).

Durante el gobierno de Schmidt el discurso neoliberal asumió creciente fuerza desde el Partido Liberal (FPD). Una de las manifestaciones de estas críticas al gasto social del Estado y a su rol en la economía, se puede encontrar en el documento elaborado por el ministro de economía Otto von Lambsdorff (FPD), del 9 de septiembre de 1982, donde se planteaba la necesidad de medidas más radicales en los recortes al presupuesto, tanto a nivel federal, como regional y local (Leaman, 2009, p. 25).

Tal como apunta Leaman, el llamado de Lambsdorff constituyó una inflexión y crisis dentro de la relación SPD-FPD, toda vez que la coalición ya había aprobado recortes presupuestarios en julio de 1982; el gobierno de coalición se rompió y, el 1 de octubre de 1982, el parlamento votaba la “no confianza” en el gobierno SPD, y el demócrata cristiano Helmut Kohl era elegido canciller en reemplazo de Helmut Schmidt. Tres días después, Kohl anunciaba su gobierno de coalición con el FDP, donde el liberal Lambsdorff ocupaba nuevamente el ministerio de economía (Leaman, 2009, p. 25-30).

Las primeras medidas de corte monetarista en Alemania Federal se pueden encontrar con claridad en el gobierno de Helmut Schmidt. En su despliegue se observa que el problema del desempleo se mantuvo y la inflación se logró reducir. Estas relaciones pueden indicar que la reducción de algunos ítems del Estado y los recortes presupuestarios no tuvieron el éxito esperado en conseguir un mayor impulso al empleo y reducir el número de desempleados. Además, esto nos indica el nivel de desarrollo e influencia que las medidas de liberalización y monetaristas tenían en el plano político. En este sentido, el Partido Liberal (FPD) no era la única organización política que planteaba medidas ligadas a los desarrollos del neoliberalismo, ya que también dentro de la socialdemocracia y de los demócratas cristianos se observa la influencia de los postulados que proponían mayores niveles de liberalización económica y desregulación. Durante el gobierno de Helmut Kohl y la coalición de demócrata cristianos y liberales, las medidas e intentos de implementación de medidas neoliberales tendrían un importante, aunque limitado, impulso dentro de Alemania Federal (Esser, 1989, p. 61-73).

Más allá de las medidas de corte neoliberal-monetarista del socialdemócrata Helmut Schmidt; es a partir de 1982, con la coalición de demócrata cristianos y liberales, que encontramos un despliegue mayor de las lógicas del neoliberalismo y el monetarismo en Alemania Federal. En aquel año una nueva coalición comenzó a gobernar Alemania Federal: demócrata cristianos y liberales asumían la administración de una sociedad que había experimentado las presiones de las dos crisis económicas del petróleo (1973 y 1979), y los efectos del impacto de la disminución del crecimiento económico.

Los efectos de las crisis aumentaban el número de prestaciones sociales en una tendencia de creciente deuda pública, que se vio agravada entre 1979 y 1981 cuando ésta coincidió con el aumento mundial de las tasas de interés y su consiguiente impacto en las inversiones (Braun, 1990, p. 203). Así, en medio de la crisis capitalista mundial, el estado de bienestar capitalista era presionado y asfixiado por el propio sistema que permitió su edificación.

En dicho contexto y durante el gobierno de Schmidt, las tensiones en torno al rumbo de la política económica se caracterizaron por las controversias con respecto al gasto público y a la presión que, desde sectores liberales dentro del gobierno, se hacía para reducir la participación pública en la economía y que, a nivel institucional, se manifestó en la fricción entre el Banco Central de Alemania, marcadamente monetarista, y los sectores socialdemócratas del gobierno que aún se orientaban a las políticas de bienestar y de pleno empleo (Leaman, 2009, p. 25-29).

El gobierno de Kohl y el desempleo: políticas y discusiones

Con el nuevo gobierno de coalición democratacristiana y liberal, dirigido por Helmut Kohl se desplegaron un conjunto de importantes cambios en torno al Estado social de Alemania Federal, que estaban directamente relacionados con la reducción de las funciones económicas y sociales de éste. En 1982 Helmut Kohl señaló sobre su programa de gobierno:

En general, ofrecemos este programa de emergencia para fijar el rumbo a la renovación: lejos de más Estado, hacia más mercado; lejos de cargas colectivas, hacia el desempeño personal; lejos de las estructuras, hacia una mayor flexibilidad, iniciativa y fortalecimiento de la competitividad” (Kohl, 1982a, p. 7213-7229; Borchert, 1995, p. 120).

Para el gobierno conservador-liberal la política económica se orientaba hacia la expansión y el crecimiento, la competitividad internacional y la consolidación de las finanzas públicas. De todas formas, y a diferencia de los gobiernos conservadores de Thatcher y Reagan, en las primeras declaraciones del gobierno el problema del desempleo continuaba teniendo un lugar importante y, además, no se buscaba llegar al conflicto con los sindicatos (Borchert, 1995, p. 120-123).

La puesta en marcha del gobierno democratacristiano y liberal estuvo marcada por un acento en la necesidad de la “transformación”, “del cambio” (*Die Wende*), que se caracterizó por apelaciones políticas a lo moral, a un pretendido nuevo espíritu político de optimismo y de cambio frente a los diversos planos que vivía la sociedad alemana. En lo económico esto implicaba, entre otras cosas, una “renovación de la economía social de mercado”, que perseguía “un cambio en la redistribución económica, desde abajo hacia arriba, y que dejaría víctimas, frente a las cuales el lenguaje de transformación de *Die Wende* no se desanimaba” (Uske, 1986, p. 11).

La nueva política planteaba una modernidad que rompiera con la “reglamentación burocrática de la economía y que impulsara la productividad y la autodeterminación individual; en un nuevo discurso elitista del riesgo y el éxito concentrados en el individuo” (Rupp, 2000, p. 223-224). En torno al “cambio” anunciado por Kohl, el semanario *Der Spiegel* apuntaba:

La nueva coalición quiere impulsar el cambio a más prestaciones personales y más sacrificio. Quiere hacer

retroceder al Estado y promover la familia. Con grandes concepciones, quiere impulsar una limpieza de la economía y las finanzas y terminar con el mal uso del sistema social. Quiere un cambio desde lo colectivo a lo individual, de lo socialista a lo ciudadano, desde la demanda a la responsabilidad social. Quiere un nuevo comienzo (Der Spiegel, 1982, n. 42, p. 17).

Jeremy Leaman, observa en los *Principios de Düsseldorf* (1949), que -desde fines de la década de 1940- se puede identificar en los cristianos demócratas alemanes (CDU) el objetivo de un “cambio” en el Estado, hacia un mayor desarrollo de la libertad de mercado y la garantía legal de la competencia (Leaman, 2009, p. 32-33). Por ello el Estado debía tener el rol de someter a estricto control legal las tendencias monopólicas, sin que esto significara levantar monopolios del Estado, pues los “precios debían moverse e impulsarse en relación al mercado” (Principios de Düsseldorf) y, en términos generales, el problema del empleo se ligaba al desarrollo del mercado, la tecnología y la negociación colectiva. Los *Principios de Düsseldorf* señalaban, además, la tarea que tenía la “economía social de mercado” de fortalecer la propiedad privada y de transformar a las clases pobres en propietarias (Principios de Düsseldorf).

En el plano de los derechos de los trabajadores y del mercado laboral, se plantearon políticas que perseguían liberalizar las relaciones laborales y reducir las condiciones de protección laboral nacidas durante las coaliciones de gobierno previas. Desde la perspectiva de la coalición de gobierno, era necesario reducir tanto el poder regularizador del Estado sobre el mercado laboral, como cambiar las garantías legales de los trabajadores y desplegar una mayor flexibilización laboral (Pappi *et al.*, 1995, p. 110).

Aunque el gobierno de Kohl logró avanzar en una agenda de carácter neoliberal en el marco de las medidas de liberalizar el mercado laboral, éstas no fueron radicales como las experiencias de los Estados Unidos de Ronald Reagan, o del Reino Unido de Margaret Thatcher, o de un país del tercer mundo como Chile que bajo dictadura implementaba la forma radical del credo neoliberal (Llanos *et al.*, 2015).

Si bien el gobierno democratacristiano y liberal de Alemania Federal pudo aumentar la flexibilidad de las prácticas de los aprendices y extender los límites de tiempo en los contratos, no logró terminar con la legislación que regulaba y restringía el despido de trabajadores, ni pudo acabar con la legislación de cierre dominical nacida en 1956; aunque ésta había experimentado ciertas reformas liberalizadoras previas (Prasad, 2006, p. 178-179).

La magnitud de la ola neoliberal en Alemania no tuvo las características observadas en otros países, se

puede señalar que la política desplegada a nivel de los desempleados apuntó a una importante reducción de sus beneficios y derechos, que no tuvo los supuestos efectos importantes en movilizar la búsqueda de empleo, ni en una disminución del número de personas sin trabajo. De esta forma mientras el número de desempleados aumentaban del 7,5% en 1982 a cerca del 9% entre 1983 y 1986 (*Bundeszentrale für politische Bildung*, 2001, p. 95) durante los primeros cuatro años de gobierno de centro-derecha, el gasto social general y las ayudas destinadas a los desempleados fueron reducidos (Conze, 2009, p. 587). Eso sí se debe apuntar que el gasto social que creció en 1977 hasta el 29,1%; en 1980 fue de 28,3%, y tendió a sus niveles históricos cercanos al 23% entre 1982 y 1989. Esto con el importante matiz de un aumento del desempleo en el mismo periodo⁸.

En 1983 se aumentó el aporte desde los ingresos privados de los trabajadores a los fondos de los seguros de desempleo desde el 4 % al 4,6% y, al mismo tiempo, se redujo en 1.3 billones de Marcos Alemanes el aporte federal a la agencia federal del desempleo. De esta forma se perfilaba el programa de una privatización del riesgo, donde el desempleo pasaba a estar mayormente ligado a la situación privada, alejándose así del marco de preocupación de lo público. En 1984 el beneficio a los desempleados (*Arbeitslosengeld*) sin hijos fue reducido desde el 68 al 63% del último ingreso salarial, y la asistencia a los desempleados (*Arbeitslosenunterstützung*) se redujo en 2%, llegando al 56% del último ingreso salarial neto (Leaman, 2009, p. 47).

Las limitaciones a la implementación de reformas neoliberales están históricamente relacionadas tanto con la distancia teórica de la trayectoria de la Economía Social de Mercado en Alemania, que involucraba requisitos de redistribución y justicia social entre otros (Glossner, 2010, p. 47-53), como con los desarrollos de las relaciones políticas dentro de las coaliciones de gobierno y la capacidad de oposición de los partidos y organizaciones de trabajadores a medidas que redujeran al Estado Social (*Sozialstaat*). En este sentido, desde la perspectiva de Ralf Ptak, durante la década de 1980 la Economía Social de Mercado se transformó en sinónimo del Estado Social (Ptak, 2004, p. 9-10)⁹.

Se debe además considerar que la mantención de otras formas de ayudas sociales y derechos como la educación gratuita, son factores importantes en la mantención de niveles bienestar social. Junto a esto se observa que el gasto social se expandió con fuerza entre 1970 y 1975 (de

un 20,2% al 26,3% del PIB); luego tendió a mantenerse estable sobre el 25% durante los años 1980 (Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, 2016). Esto nos permite considerar que aún con las reducciones y cambios en la ayuda al desempleo, otros tipos de prestaciones sociales permitían asegurar la mantención de niveles de bienestar social.

En este escenario, el problema del desempleo en Alemania dejaba de ser visto en la centralidad que le asignaban las perspectivas que seguían las ideas del keynesianismo y las políticas que buscaban el pleno empleo como impulsor de la economía, mediante una activación del consumo y la producción (Keynes, 2006).

Durante inicios de la década de 1980, con liberales y socialdemócratas en el gobierno, se continuó dando la discusión en torno a la mantención de políticas que impulsaran el pleno empleo (*Die Zeit*, 1981, p. 1). En los primeros años del gobierno de Kohl, los problemas sociales ligados a las transformaciones económicas, el aumento del desempleo, etc., eran presentados como un marco donde se desarrollaba “el miedo a perder el empleo” y la “radicalización ideológica” en las demandas de tiempos de trabajo y salariales. Pero, además, era el escenario donde los empresarios debían considerar que la “paz social también constituía un capital” (*Die Zeit*, 1983, p. 1).

Jeremy Leaman considera que uno de los importantes cambios, dentro de la orientación de la política económica alemana en este periodo, es que la garantía del pleno empleo era desplazada por la aceptación del desempleo “natural” propuesto principalmente por Milton Friedman y que implica, entre otras cosas, que la demanda de los trabajadores por mejores salarios y las políticas destinadas a influenciar la demanda de trabajo para cumplir con el pleno empleo son contraproducentes y alteran la economía. El postulado desempleo “natural” señala, en términos generales, que éste modera los salarios y reduce los costos del empresario, apuntando a un supuesto círculo virtuoso entre “aumento de los ingresos del empresario privado y de la mejora en la preparación para invertir” (Leaman, 2009, p. 14). En la perspectiva neoliberal discutida en Alemania y muchos otros países, el Estado debía retirar su preocupación por el pleno empleo y permitir mayores distancias en el ingreso. Además, mediante la reducción de impuestos y la desregulación, se lograría una mayor acumulación de riqueza individual (Leaman, 2009, p. 13-14).

Pero las perspectivas o postulados ideales del neoliberalismo no coincidían totalmente con la realidad

⁸ Para los datos de gasto social: de 1970 a 1980, Walker et al. (1984, p. 46); para 1975, Borre y Scarbrogh (1995, p. 49); para 1981-1989, Statista (s.f.). Para los datos de desempleo ver: Bundesagentur für Arbeit (s.f.).

⁹ Para Ralf Ptak, dicho proceso es también observable con particular importancia desde fines de los años 1980.

y la necesidad política. Por ello, un tema interesante de observar históricamente es que el problema del desempleo y la función del Estado en su resolución continuaron teniendo un peso importante dentro de la política alemana. En este escenario se entiende que el canciller Helmut Kohl junto a su preocupación por resolver los temas presupuestarios (déficit) y de crecimiento económico, apuntara la necesidad de mejorar el nivel de empleo, particularmente juvenil (Kohl, 1984, p. 82-86). En la mecánica necesaria para resolver los problemas económicos, para el canciller demócrata cristiano en su discurso en homenaje a Ludwig Erhard (1987), era central desarrollar más la competitividad de la producción alemana (como nación industrial), impulsar la libre iniciativa privada, modificar el sistema de impuestos (reducirlos), la libertad de comercio, la reducción de las subvenciones, consensos tarifarios sobre tiempo de trabajo y salarios, reducción del gasto público, etc. En general consideraba que una reducción del desempleo se relacionaba con mejoras en la economía social de mercado, desarrollando la productividad y la competencia, y quitando las trabas impositivas que supuestamente reducían la inversión (Kohl, 1989, p. 7-26).

En este marco y aun teniendo como eje de las políticas económicas el factor monetario, la desregulación y la reducción del gasto público; desde las organizaciones políticas, tanto dentro del gobierno como en la socialdemocracia, se plantearon estrategias para impedir una mayor expansión del desempleo; en un escenario internacional de transformaciones dentro de la producción industrial, donde nuevos actores, mecanismos y tecnologías productivas reducían el predominio de las potencias occidentales¹⁰. Dentro de dichas estrategias se encuentran -como se ha visto antes- la subvención a ciertas áreas industriales, la discusión sobre la contención del aumento de los ingresos/salarios reales (en relación a la inflación), y también el tema de la reducción de las horas de trabajo (Wirsching, 2012, p. 677-680; Süß, 2012; Lambsdorff, 1980).

La reducción de las horas de trabajo frente al desempleo

En torno a la reducción de horas de trabajo semanal, que históricamente constituye parte importante del movimiento obrero contemporáneo y del conflicto en la relación capital-trabajo, las demandas de reducción bajo las cuarenta horas semanales se plantearon de forma clara y con importantes movilizaciones en Alemania Federal, desde finales de la década de 1970, cuando en 1977 los

sindicatos de la industria del metal (*IG Metall. Industriergewerkschaft Metall*) plantearon la demanda de las treinta y cinco horas semanales (Jochen, 1999, p. 11-12). Dieter Süß apunta que la demanda tomó fuerza a inicios de los años 1980, con la huelga por las treinta y cinco horas de trabajo semanal de 1984 (Süß, 2012, p. 144; *Der Spiegel*, 1984, n. 21, p. 15-20). Durante los años ochenta, parte del conflicto laboral por el tiempo también se expresó en la lucha por lograr el fin de semana libre dentro del trabajo industrial, la organización del trabajo por turnos y el problema de los costos de las máquinas y su uso durante los fines de semana (*Der Spiegel*, 1988a, n. 40, p. 24-42).

Dentro de los sectores empresariales la demanda de reducción de horas de trabajo con mantención de los salarios no generó simpatías. Algunos empresarios se movilizaron en 1984 contra la demanda de los sectores sindicales. Uno de los empresarios presentes en el acto de protesta señalaba que las 35 horas de trabajo “ponía en peligro los puestos de trabajo... cinco horas menos de trabajo con salario completo significan un quince por ciento más de costos para los empresarios, y eso se llama



Figura 1. “Los sábados mi papá me pertenece”.

Figure 1. “On Saturdays my dad is mine”.

Fuente: *Der Spiegel* (1988b, n. 40, p. 29).

¹⁰ En este escenario, durante el periodo estudiado no se implementaron en Alemania reformas neoliberales radicales como las de Thatcher en Inglaterra o las de Reagan en los Estados Unidos de Norteamérica.

altos precios, [...]. ¿Dónde está el sentido de eso? otro entrevistado en la misma manifestación señalaba que “con 35 horas la economía no puede estar sana” *Mit 35 Stunden kann die Wirtschaft nicht gesunden* (*Die Zeit*, 1984).

La demanda por la reducción de las horas semanales de trabajo se desplegó dentro del horizonte de aumento del desempleo; de esta forma la reducción de las horas de trabajo podía ser vista como una herramienta apropiada para elevar el nivel de empleo. Al mismo tiempo, se debe tener en consideración que un aumento de las horas libres pueden ser vistas como una resultante de las mayores posibilidades que ofrecía el desarrollo del consumo de masas, particularmente desde la década de 1960. Así, la exigencia de mayor tiempo disponible para actividades no laborales puede ser vista tanto como una demanda dentro de la tensión capital-trabajo, como una expresión de las nuevas perspectivas sociales frente al desarrollo de la oferta capitalista de bienes.

Desde la perspectiva de las políticas de sectores liberales existentes dentro del conglomerado dirigido por Kohl, una disminución de las horas de trabajo no mejoraría las cifras de empleo debido a que para aquellos sectores el problema de fondo era el crecimiento económico, su mantención y aumento. En este marco, Ernst Albrecht, político del CDU y ministro presidente de Niedersachsen (Baja Sajonia) entre 1976 y 1990, señalaba que una disminución de las horas semanales de trabajo con mantención de los sueldos y salarios “significaba el aumento del desempleo”. Desde este punto de vista, el problema lo constituía en parte la caída del crecimiento económico, y el desarrollo tecnológico que reemplazaba a la mano de obra; en esa constelación, la mantención de salarios altos constituía un factor que afectaba el crecimiento económico. El mejorar los datos de empleo implicaba asumir una reducción de los costos del trabajo, pues según Albrecht “reducidos en un 20 por ciento, significarían un 25 por ciento más de personas con trabajo” (*Der Spiegel*, 1983, n. 36, p. 25-26), en una orientación hacia los niveles terciarios de la economía. Más allá del nivel de la aplicación de estas ideas, lo que nos evidencian es el nivel de profundidad que las nociones sobre reducción del gasto social y del valor del trabajo habían alcanzado en ciertos sectores políticos conservadores.

Siguiendo el trabajo de Jeremy Leaman, se observa que para el gobierno de Kohl uno de los mecanismos para resolver el problema del desempleo implicaba el impulso al retiro anticipado compensado, junto a una mayor flexibilización de los contratos laborales, subsidios de 35% del retiro temprano a los empleadores con la condición de emplear jóvenes; etc. La oferta de retiro anticipado no disfrutó de un total acuerdo dentro de las organizaciones de trabajadores. Así, por un lado, la organización de la

industria del metal (*IG Metall*) se oponía a estas medidas, defendiendo su exigencia de reducción de horas semanales; por otro lado, los trabajadores ligados a organizaciones cristianas o del CDU aceptaban la política del gobierno (Leaman, 2009, p. 54-56).

Las medidas de retiro anticipado y flexibilización contractual pudieron avanzar en medio de la oposición de organizaciones de trabajadores y de la socialdemocracia. El problema del aumento del desempleo había debilitado a las organizaciones sindicales y con ese marco en marzo de 1984, se aprobó la ley de retiro anticipado. Si bien la reducción de horas semanales de trabajos se iría haciendo realidad, los sindicatos y los trabajadores debieron aceptar la desregulación laboral, cambios y reducciones en la protección del empleo; aumentos en la flexibilización y en las horas de trabajo de los trabajadores del comercio (Jochen, 1999, p. 11-12; Leaman, 2009, p. 55).

Otro aspecto que se debe considerar es que aun con los avances de la agenda desreguladora laboral de la coalición demócrata cristiana y liberal, ésta no pudo implementar un cambio radical debido en gran parte a la oposición de sectores de trabajadores y de la socialdemocracia, aunque también resulta relevante la oposición de sectores obreros de bases del CDU y de la iglesia. En este punto, Monica Prasad observa la interesante relación entre estos sectores y la legislación social (Prasad, 2006, p. 179-181).

Sumado a lo anterior y frente al problema del número de personas sin trabajo, la coalición de gobierno cristiano demócrata y liberal (CDU-FDP) mostró algunas tensiones, particularmente en relación a la idea liberal de reducir los salarios con el supuesto objeto de impulsar la contratación. En este contexto, en 1985 el secretario general del FDP, Helmut Haussmann afirmaba que “muchos desempleados que no pueden encontrar trabajo por 20 marcos estarían felices de poder trabajar por 12 marcos” (*Der Spiegel*, 1985, n. 16, p. 15). Haussmann, siguiendo las ideas de Lambsdorff consideraba que los altos costos del trabajo eran la principal causa del desempleo, y los economistas radicales que le acompañaban consideraban que el desempleo era “voluntario” cuando se vinculaba a elevadas tarifas salariales (*Die Zeit*, 1985a).

Esta idea liberal significó una fuerte reacción crítica desde sus socios en el gobierno, pues no era una propuesta que tuviera relación con una reducción de los tiempos de trabajo semanal o una flexibilización contractual, sino que proponía reducir el valor del tiempo de trabajo, lo que implicaba tensar la relación con sectores obreros cristianodemócratas y atraer mayores críticas desde la oposición. El ministro demócratacristiano Norbert Blüm respondió a la propuesta de sus socios señalando que “eso significaba volver al siglo XIX” y que “no podemos

volver a la sociedad de los tiburones, donde los grandes devoran a los pequeños” (*Der Spiegel*, 1985, n. 16, p. 15).

La propuesta liberal era cuestionada desde el semanario *Der Spiegel*, pues en Inglaterra, “el país con la segunda más baja tarifa salarial en los países industriales de occidente”, la reducción de los salarios no había significado ninguna mejora considerable durante el gobierno de Margaret Thatcher, sino que - por el contrario - los datos llegaban al record de 3,27 millones de desempleados (*Der Spiegel*, 1985, n. 16, p. 16). Una crítica similar desarrolló el redactor en jefe de la sección de economía del periódico *Die Zeit*, Michael Jungblut apuntando que tanto en Italia, Francia o Gran Bretaña, los bajos salarios no habían influenciado una mejora en los datos de empleo (*Die Zeit*, 1985b, p. 21).

Pero aun cuando sus ideas eran sometidas (críticamente) a las experiencias en otros países, los liberales no cedían en su insistencia de que una reducción salarial mejoraría los datos de empleo. Así, para Otto Graf Lambsdorff, “los costos de trabajo eran muy altos en la República Federal” y reducirlos podía amortiguar la “racionalización de las inversiones que remplazaban trabajo por capital”, pues para él las máquinas y la tecnología eran parte de los cambios que reducían la oferta de puestos de trabajo (*Die Zeit*, 1985c, p. 21).

La discusión en torno a la disminución de horas de trabajo continuó dándose en Alemania Federal, en sintonía con la mantención de altos niveles de desempleo, comparado con el registrado en las décadas anteriores. Este debate dividía aguas en el tema de la mantención de los salarios al reducirse las horas semanales de trabajo. Mientras los conservadores y liberales apuntaban a una disminución de los salarios por menos horas trabajadas; sectores sindicales, de la izquierda y la socialdemocracia, apuntaban a la no reducción de los salarios. De todas formas, el problema reviste implicancias complejas en el marco de las relaciones capital-trabajo, particularmente al considerar el desarrollo tecnológico y su impacto a nivel productivo.

Dentro de la socialdemocracia, sobre el tema de la relación entre reducción del tiempo de trabajo-salario, no había completo acuerdo. En 1988 uno de los líderes socialdemócrata, Oskar Lafontaine, apuntaba a la necesidad de asumir la reducción de salarios y horas semanales como una vía para enfrentar el problema del desempleo (*Der Spiegel*, 1988, n. 10, p. 25-31). Esto generó un interesante debate y críticas dentro de los socialdemócratas, y también miradas críticas desde las dirigencias sindicales, muchas de ellas ligadas al SPD. Un detalle importante en la discusión que se desplegó, decía relación con lo que se debía entender dentro de la propuesta de reducir salarios. En ese caso, Brandt apuntaba que existía un malentendido, pues no se hablaba de reducción, sino que de una congelación en

el crecimiento de los ingresos más elevados (*Der Spiegel*, 1988c, n. 10, p. 26).

Más allá de los debates generados, la posición de Lafontaine resulta interesante no solamente por su aparente o real alineación con las ideas conservadoras y/o liberales de la época, sino también por su apelación a desarrollar lo que definía como una “nueva solidaridad” efectiva frente al problema de los que no tenían trabajo (*Der Spiegel*, 1988c, n. 10, p. 30). Además, el político socialdemócrata apuntaba los cambios dentro de la sociedad y la economía; reconociendo, por ejemplo, los temas del trabajo doméstico femenino, la flexibilización de las horas del trabajo de mujeres y su relación con la vida familiar, etc. De esta forma eran reconocidos los temas y avances en la flexibilización laboral y en el ingreso económico familiar, y sus implicancias en la transformación de la vida familiar y productiva general de las mujeres. Así, las propuestas de Lafontaine se pueden considerar como expresión del reconocimiento de las transformaciones del capital y su preponderancia frente al trabajo.

Con lo anterior, se plantea el problema de la orientación que sectores socialdemócratas asumían frente a los desarrollos del capitalismo, pues no se orientaban a lo que históricamente perseguían: una reforma social (no revolución) que aumentara los beneficios sociales y de los trabajadores en la relación capital-trabajo; sino que en este nuevo escenario para estos sectores era la sociedad, y en este caso los trabajadores, quienes debían asumir los cambios y crisis del capitalismo. De esta forma se expresaban las mutaciones dentro de la política y en el nivel de aceptación que las transformaciones de la economía capitalista generaban a nivel social. Por lo menos durante parte de los años 1980, Oskar Lafontaine representó esas tendencias; aunque unos años más tarde pasó a ser portavoz de La Izquierda (*Die Linke*), organización política que se define como socialista democrática y a la izquierda del SPD.

Dentro de la lógica neoliberal, el pleno empleo o la estabilidad laboral no constituían (ni constituyen) el tema central de la economía, ni de las funciones económicas del Estado. Las reformas desarrolladas en Alemania Federal no tuvieron un carácter radical; y, en esto, una de las causas fue la existencia de una oposición dentro de los sectores obreros de las organizaciones demócrata cristianas CDU/CSU (Prasad, 2006, p. 179-181) y dentro de la socialdemocracia. Aquí se debe destacar que la capacidad de movilización de las organizaciones sindicales fue un factor importante a la hora de limitar la agenda neoliberal en Alemania; considerando que sus demandas no eran de lucha contra el sistema capitalista, sino más bien por reformas y mejoras en la relación capital-trabajo. Pero era una capacidad mermada por el alto desempleo, y las transformaciones sociales y del capitalismo que imprimían

nuevos cursos en la sociedad industrial, reflejados en la tecnificación, el aumento de la competencia internacional, etc.

En torno a estos procesos es importante considerar las distancias entre los proyectos neoliberales de reducción del Estado social y las realidades sociales que se desarrollaron desde inicios de los años ochenta. En esto las reformas en Alemania Federal no tuvieron la profundidad de las llevadas adelante en otros países capitalistas avanzados como los Estados Unidos o Gran Bretaña.

Referencias

- BARRY, N. 1989. Political and economic thought of German Neo-liberals. In: A. PEACOCK; H. WILLGERODT; D. JOHNSON (ed.), *German Neo-Liberal and the Social Market Economy*. London, Macmillan, p. 105-124.
https://doi.org/10.1007/978-1-349-20148-8_5
- BORCHERT, J. 1995. *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/Main, Campus Verlag, 419 p.
- BORRE, O.; SCARBROGH, E. 1995. *The Scope of Government*. Oxford, Oxford University Press, 464 p.
- BRANDT, W. 1972. Sozialbericht. *Bundesrepublik Deutschland. Der Bundeskanzler*, I/4 (IV/3) - 81407- So 28/72. Bonn, den 12. Mai. Disponible en: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/034/0603432.pdf>. Acceso el: 10/04/2015.
- BRANDT, W. 1971a. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971. *Bundesrepublik Deutschland. Der Bundeskanzler*, I/4 (II/2) — 14200 — La 3/71. Bonn, den 15. Jan. Disponible en: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/016/0601690.pdf>. Acceso el: 10/04/2015.
- BRANDT, W. 1971b. Finanzplan des Bundes 1971 bis 1975. *Bundesrepublik Deutschland Der Bundeskanzler*, I/4 (V/2) — 501 03 — Fi 13/71, Bonn, den 8. Okt. Disponible en: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/026/0602651.pdf>. Acceso el: 15/04/2015.
- BRAUN, H. 1990. *The German Economy in the Twentieth Century*. London, Routledge, 294 p. <https://doi.org/10.4324/9780203403648>
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT. [s.f.]. *Jährliche Zeitreihen zum Arbeitsmarkt in Deutschland*. Disponible en: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analyse-in-Grafiken/Jaehrliche-Zeitreihen/Jaehrliche-Zeitreihen-Nav.html>. Acceso el: 19/09/2017.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG. 2001. *Datenreport 1999 Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, Medienhaus Froitzheim AG, 623.
- CHOMSKY, N. 1999. *Profit over People. Neoliberalism and Global Order*. New York, Seven Stories Press, 167 p.
- CONZE, E. 2009. *Die Suche nach Sicherheit*. München, Siedler Verlag, 1072 p.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. 2013. *The new way of the world: on neoliberal society*. London, Verso, 358 p.
- DER SPIEGEL. 1988a. Uns wurde die Pistole auf die Brust gesetzt: Kann es sich die bundesdeutsche Industriegesellschaft leisten, teurer Maschinen und Anlagen am Wochenende stillstehen zu lassen? 10 oct., n. 40, p. 24-42.
- DER SPIEGEL. 1988b. Du mußt dein Leben drum rum basteln. 3 oct., n. 40, p. 29.
- DER SPIEGEL. 1983. Wir sind nicht fit! Wir schaffen das so nicht. 5 set., n. 36, p. 19-28.
- DER SPIEGEL. 1988c. La fontaine- Den richtigen Nagel gedroschen. 7 mar., n. 10, p. 25-31.
- DER SPIEGEL. 1973. Mit knappen Vorräten sorglos geast. 19 nov., n. 47, p. 25.
- DER SPIEGEL. 1975. Irdgenwann muss man die Wahrheit sagen. 29 jun., n. 24, p. 19-21.
- DER SPIEGEL. 1985. Das ist der Weg zurück ins 19. Jahrhundert. 15 abr., n. 16, p. 15-16.
- DER SPIEGEL. 1982. Wende 82: Strohfeuer von drei Monaten. 18 oct., n. 42, p. 17.
- DER SPIEGEL, 1984. IG Metall: Das trifft uns im Nerv. 21 mai., n. 21, p. 15-20.
- DIE ZEIT. 1983. Martens, Erika. Kampf um die Arbeit. 28 oct., p. 1.
- DIE ZEIT. 1981. Piel, Dieter. Finanzpolitik ohne Maß und Ziel. 30 oct., p. 1.
- DIE ZEIT. 1984. Martens, Erika. Im Kampf gegen die Verkürzung der Wochenarbeitszeit gingen erstmals Arbeitgeber auf die Straße. 10 feb.
- DIE ZEIT. 1985a. Ungeeignete Methode. 12 abr., p. 18.
- DIE ZEIT. 1985b. Jungblut, Michael. Hohe Löhne, wenig Arbeit? 19 abr., p. 21.
- DIE ZEIT. 1985c. Lambdorff, Otto. Löhne ohne Tabu. Niedrigere Arbeitskosten schaffen neue Arbeitsplätze". 3 mai., p. 21.
- ESSER, J. 1989. Symbolic Privatization: The politics of Privatization in West Germany. In: J. VICKERS; V. WRIGHT, *The Politics of Privatization in Western Europe*. London, Frank Cass and Company Limited, p. 61-73.
- FOUCAULT, M. 2007. *El nacimiento de la biopolítica*. México, Fondo de Cultura Económica, 401 p.
- GEYER, M.H. 2008. Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität. In: M. GEYER, (editor), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* (Band 6), Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 1-110
- GLOSSNER, C. 2013. *The making of the German post-war economy: political communication and public reception of the social market economy after World War II*. London, Tauris, 289 p.
- HARVEY, D. 2007. Neoliberalism as Creative Destruction. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, **610**: 22-44. <https://doi.org/10.1177/0002716206296780>
- INSTITUT ARBEIT UND QUALIFIKATION DER UNIVERSITÄT DUISBURG-ESSEN. 2016. Sozialeleistungsquote 1960 – 2015. Disponible en: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbII1a.pdf. Acceso en: 04/08/2016.
- JANOSKI, T. 1990. *The Political Economy of Unemployment. Active Labor Market Policy in West Germany and the United States*. Berkeley, University of California Press, 351 p.
- JOCHEN, S. 1999. *Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates*. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, 54 p. Disponible en: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/11690>. Acceso en: 16/08/2015.
- KATZER (CDU/CSU). 1977. Plenarprotokoll 8/8. *Deutscher Bundestag*. Stenographischer Bericht 8. Sitzung. Bonn, Donnerstag, den 20. Januar.
- KEYNES, J.M. 2006. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica, 353 p.
- KOHL, H. 1982a. Regierungserklärung vom 13/10/1982. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 9. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 122, p. 7213-7229.
- KOHL, H. 1982b. 14. Dezember 1982 Rede vor dem Deutschen Bundestag anlässlich der Aussprache über den Bundeshaushalt.

- Disponibile en: http://helmut-kohl.kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=126&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=2265. Acceso el: 17/06/2015.
- KOHL, H. 1984. 31 Ansprache von Bundeskanzler Helmut Kohl zum Jahreswechsel 1982/83. *Bundeskanzler Helmut Kohl: Reden 1982-1984*. Hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Dezember 1982. Bonn, S. 82-86.
- KOHL, H. 1989. Rede bei der Festveranstaltung der Ludwig-Erhard-Stiftung in Bonn aus Anlass des 90. Geburtstags von Professor Dr. Ludwig Erhard. In: *Bundeskanzler Helmut Kohl - Reden zu Fragen der Sozialen Marktwirtschaft*. Februar 1987. Bonn, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), S. 7-26.
- LAMBSDORFF, O. 1980. *Bewährung. Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten*. Düsseldorf: Econ Verlag, 318 p.
- LAZZARATO, M. 2009. Neoliberalism in Action: Inequality, Insecurity and the Reconstitution of the Social. *Theory, Culture & Society*, **26**(6):109-133. <https://doi.org/10.1177/0263276409350283>
- LEAMAN, J. 2009. *The Political Economy of Germany under Chancellors Kohl and Schröder. Decline of the German Model?* Oxford, Berghahn Books, 246 p.
- LENHARDT, G. 1977. Youth Unemployment in West Germany: Trends and Causes. In: B. PETTMAN; J. FYFE, (ed.), *Youth Unemployment. In Great Britain and the Federal Republic of Germany*. Bradford, MCB Publications, p. 7-30
- LLANOS, C.; GONZÁLEZ, J.A.; VITO, J. 2015. Alemania y Chile frente a la crisis del capitalismo (1973-1983). Notas para una discusión histórica. *História Unisinos*, **19**(2):162-173. <https://doi.org/10.4013/htu.2015.192.04>
- PAPPI, F.; KÖNIG, T.; KNOKE, D. 1995. *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze*. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich. Frankfurt/Main, Campus, 425 p.
- PEACOCK, A.; WILLGERODT, H. 1989. Overall view of the German Liberal Movement. In: A. PEACOCK; H. WILLGERODT; D. JOHNSON (ed.), *German Neo-Liberal and the Social Market Economy*. London, Palgrave Macmillan, p. 1-15. https://doi.org/10.1007/978-1-349-20148-8_1
- PETT, R. 2010. *The Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*. London, Zed Books, 298 p.
- PFALLER, A. 1998. *The German welfare state after national unification*. Electronic ed.: Bonn, FES-Library. Disponible en: <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00073.htm> Acceso el: 19/09/2017.
- PRASAD, M. 2006. *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany and the United States*. Chicago, University of Chicago Press, 280 p.
- PTAK, R. 2004. *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*. Wiesbaden, Springer Fachmedien, 329 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-11779-7>
- PUELLO-SOCARRÁS, J.F. 2017. Las críticas neoliberales al neoliberalismo. El Dogma de mercado y las Herejías que nunca llegan a convertirse en Blasfemias. *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*, **3**:179-204.
- PUELLO-SOCARRÁS, J.F. 2015. Desarrollo. Paleontología (política) de una idea (neoliberal). *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*, **2**:13-48.
- RUPP, H.K. 2000. *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. München, Oldenbourg Verlag, 515 p.
- SCHMIDT, M. 1987. The Politics of Full Employment in Western Democracies. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, **492**:171-181. <https://doi.org/10.1177/0002716287492001015>
- STATISTA. [s.f.]. Deutschland: Anteil der Sozialausgaben des Staats am Bruttoinlandsprodukt von 1980. Disponible en: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/18390/umfrage/deutschland-anteil-sozialausgaben-des-staats-am-bruttoinlandsprodukt/>. Acceso el: 20/07/2015.
- STEDMAN-JONES, D. 2012. *Masters of the Universe. Hayek, Friedman and the birth of neoliberal politics*. New Jersey, Princeton University Press, 418 p.
- SÜß, D. 2012. Stempeln; Stechen, Zeit erfassen. Überlegungen zu einer Ideen- und Sozialgeschichte der Flexibilisierung 1970-1980. *Archiv für Sozialgeschichte*, **52**:139-162.
- SÜß, W. 2009. Massenarbeitslosigkeit, Armut und die Krise der sozialen Sicherung seit den 1970er Jahren. In: T. RAITHEL; T. SCHLEMMER (Hrsg.), *Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit*. München, Oldenbourg Verlag, p. 55-66.
- USKE, H. 1986. *Die Sprache der Wende*. Bonn, Verlag J.H.W Dietz Nachf, 223 p.
- VAN HOOK, J. 2004. *Rebuilding Germany. The creation of the social market economy, 1945-1957*. Cambridge/New York, Cambridge University Press, 312 p.
- WALKER, R.; LAWSON, R.; TOWNSEND, P. (ed.). 1984. *Responses to poverty: Lessons from Europe*. London, Associate University Press, 337 p.
- WILLKE, G. 2003. *Neoliberalismus*. Frankfurt, Campus Verlag, 209 p.
- WIRSCHING, A. 2012. Eine Ära Kohl? Die widersprüchliche Signatur deutscher Regierungspolitik 1982-1998. *Archiv für Sozialgeschichte*, **52**:667-686.

Submetido: 25/11/2016

Aceito: 19/06/2017