

## ■ ALEMANIA

# Seguridad social de alto nivel en peligro



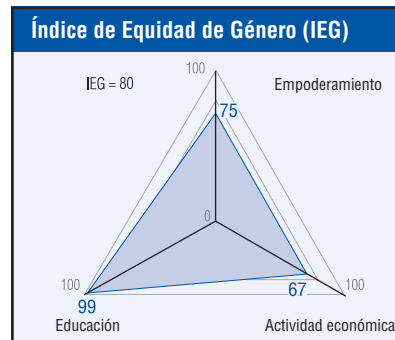
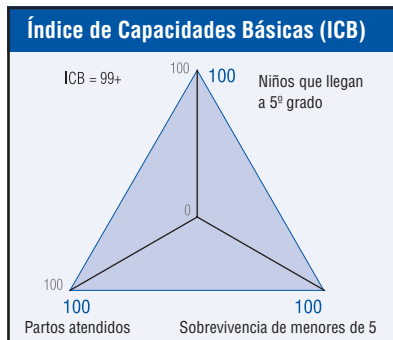
La aplicación de conceptos neoliberales que exigen la reducción gradual de los sistemas de seguridad social generó grandes recortes en la sumamente desarrollada red de seguridad de Alemania. La reciente elevación de la edad de jubilación implica un recorte para todos los que dejan de trabajar antes de los 67 años, mientras las reformas del seguro médico delegan el riesgo cada vez más a las personas individuales. Entre tanto, se violan los derechos básicos de las y los solicitantes de asilo y siguen sin cumplirse las promesas de ayuda para fomentar el desarrollo y la seguridad social del Sur.

Social Watch Alemania  
Forum World Social Summit!  
Uwe Kerkow

Alemania posee un sistema de seguridad social sumamente complejo, consagrado en una amplia variedad de leyes incluyendo la Constitución, conocida como la Ley Básica, el derecho laboral y las leyes del mercado laboral, así como las exhaustivas leyes sociales del país. Las acciones del gobierno<sup>2</sup> y hasta cierto punto incluso la propiedad privada<sup>3</sup> tienen obligaciones relacionadas con el bienestar social.

Estrechamente relacionada con el boomfordista de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la financiación del sistema de seguridad social aún se basa en el supuesto del pleno empleo con salarios adecuados. Hoy, sin embargo, el sistema de reparto con que se financia este modelo ya no funciona con eficacia pues Alemania tiene un desempleo elevado y el número de trabajadores con “contratos de empleo permanente de tiempo completo en Alemania Occidental descendió de casi 84% ... a sólo 68% de todas las personas con trabajo entre 1970 y 1995” (Dombois, 2003). Hay muchos más desempleados que antes, y la cantidad de personas con empleos marginales y de tiempo parcial también aumentó sustancialmente.

Hay que reconocer que recientemente se comenzaron a discutir nuevos modelos para financiar las funciones sociales, como el ‘ingreso básico’, que sería financiado por el Estado y se garantizaría a cada ciudadano sin importar su ingreso. Otra alternativa es un salario bajo complementado con prestaciones públicas (‘combi-salario’), y también hay voces que reclaman un salario mínimo con el fin de garantizar un nivel adecuado de ingresos percibidos. Sin embargo, en la práctica son más que nada conceptos neoliberales los que se implementan en



la actualidad, con el supuesto de reducir todavía más los sistemas de seguridad social. Esto, se argumenta, es esencial debido a las limitaciones de la globalización, que restringe el alcance que tienen las empresas alemanas como socias del sistema de seguridad social. Una característica fundamental de los planes de seguridad social obligatorios en el país es que por lo general están financiados conjuntamente por ambas partes de la economía: la fuerza de trabajo y las empresas. La mayoría de las empresas se quejan desde hace años de esta obligación argumentando que las coloca en una posición de desventaja competitiva.

### Hacia la privatización de los riesgos sociales

La muy saludable situación actual de la economía desplazó la discusión acerca de la pobreza a un segundo plano. No obstante, en los últimos meses se realizaron grandes recortes a la red de seguridad que proporcionan los sistemas de seguridad social. Indudablemente, el cambio más importante ha sido el aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años. El objetivo declarado de esta medida fue limitar las aportaciones jubilatorias realizadas, especialmente por las empresas, y no reforzar la relación de sustitución del ingreso. En efecto, el aumento de la edad de jubilación implica un recorte en la pensión para toda persona que se retire de la vida laboral antes de los 67 años. No obstante, en la actualidad sólo 38,4% del grupo de 55 a 64 años aún trabaja (ver.di, 2007). Aunque muchos miles de trabajadores respondieron cuando los dos sindicatos más grandes del país – Sindicato de Obreros Metalúrgicos (IG Metall) y Sindicato Unido de Servicios (ver.di.) – convocaron a realizar manifestaciones de protesta a principios de

2007, no pudieron impedir el cambio de la ley<sup>4</sup>. Asimismo, ya en 2000-2001 la relación máxima posible de sustitución del ingreso bajo el sistema obligatorio de seguro de pensiones se había reducido de 70% a 67% del ingreso neto.

Entre tanto, la última reforma del seguro médico obligatorio rompe con el sistema anterior y traslada cada vez más los riesgos a las personas aseguradas: en el futuro, la financiación del sistema ya no será compartida en partes iguales por las empresas y la fuerza de trabajo. Ahora los fondos de seguro médico pueden exigir a las personas aseguradas que paguen una aportación complementaria que corresponda hasta 1% de su ingreso, sin una aportación correspondiente de parte de la empresa. Además, actualmente algunas de las prestaciones se pagan con las rentas públicas, que representan un gasto de unos EUR 2.500 millones (USD 3.400 millones) con el plan de incrementarlo a EUR 14.000 millones (Ministerio Federal de Salud, 2007). Hay que reconocer que en la actualidad las rentas públicas son abundantes (ver más abajo), pero este tipo de subsidios bien podría ser sometido a recortes en el futuro. Las críticas contra estas nuevas disposiciones se concentran en que la base de financiación del sistema de seguro de salud obligatorio no se ha ampliado y que los trabajadores autónomos y los ricos aún no tienen que aportar (Attac Alemania, 2007).

No obstante, esta última reforma de la salud tiene algunos aspectos positivos. Primero: ahora la ley exige a toda persona residente en Alemania que obtenga la cobertura de un seguro médico. Segundo: en el futuro las empresas privadas de seguro médico deberán ofrecer una tarifa básica cuyos servicios

1 La estructura básica y principales elementos del presente informe se acordaron en una reunión plenaria de Social Watch Alemania/Foro de la Cumbre Social Mundial el 15 de marzo de 2007. El borrador del texto fue revisado por el equipo editorial del informe alemán de Social Watch y aprobado, con modificaciones, el 11 de junio de 2007.

2 El principio del Estado social. Ver: <www.bund.de/nr\_3580/Microsites/Deutsche-Demokratie/Grundlagen/Sozialstaat/Soziales-Handeln/Soziales-Handeln-knoten.html\_\_nnn=true>.

3 Requisito constitucional referido a que el usufructo de la propiedad debe servir al bien público, Ley Básica, Art. 14, párr. 2.

4 Ver, por ejemplo, *die tageszeitung*, Berlín, 30 de enero de 2007.

y beneficios, en función de su tipo, alcance y cantidad, sean comparables con aquellos que proporcionan los planes de seguro médico obligatorios. Esta tarifa básica significa que las aseguradoras privadas tendrán que cumplir con algunos de los principios de solidaridad que son la base del sistema obligatorio de seguro médico. Por ejemplo, a las personas aseguradas no se les puede cobrar en la tarifa básica un monto adicional para cubrir riesgos sanitarios individuales (Ministerio Federal de Salud, 2007). Queda por verse si este tipo de reglamentación del mercado valdrá la pena.

### Inmigrantes: derechos básicos burlados

En sus comentarios acerca del quinto informe periódico de Alemania sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la ONG Pax Christi (2006) llama la atención sobre las "graves fallas en la situación de los refugiados cuya deportación ha sido suspendida en forma temporal y de las personas sin estatuto de residencia formal, es decir los llamados 'ilegales'." Pax Christi señala que, como consecuencia de las restricciones impuestas a los refugiados desde que se reforzaron las leyes de asilo en 1993, Alemania viola la prohibición de discriminación que consagra el Artículo 2 del PIDESC. Aunque se anuló la prohibición que impedía trabajar a los refugiados, las nuevas disposiciones son tan rígidas que aún violan el Artículo 6 del Pacto, que garantiza "el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido."<sup>5</sup>

Además, se viola el derecho de los refugiados a la educación e incluso el derecho a la salud (Artículos 13 y 12 del PIDESC, respectivamente): en 7 de los 16 estados federados no hay obligación de que las y los niños refugiados cuya deportación ha sido temporalmente suspendida concurren a la escuela, y lo mismo sucede en cierto sentido con los hijos de los solicitantes de asilo. En estos casos, la decisión sobre la admisión o no de estos niños corresponde a la dirección de la escuela. Al mismo tiempo, el derecho a la salud se les niega, antes que nada a las personas que solicitan asilo político. Pax Christi señala que la Ley en Beneficio de los Solicitantes de Asilo sólo les otorga una atención médica "muy limitada" y "sólo para afecciones que provoquen dolor agudo. No se cubre el tratamiento de enfermedades crónicas o pre-existentes" (Pax Christi, 2006).

### Política de desarrollo y seguridad social en el Sur

El desarrollo de los países del Sur y el respaldo a sus sistemas de seguridad social es uno de los objetivos programáticos de la política de desarrollo alemana. Un documento definitorio de políticas publicado por el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ)<sup>6</sup> en 2002 demuestra una comprensión integral

de la seguridad social en los países en desarrollo, aunque sin una referencia específica a la seguridad social como derecho humano. En el catálogo de medidas que señala el documento político se incluyen:

- Medidas para mejorar... los sistemas informales de seguridad social y su integración a... un sistema universal.
- Apoyo a las reformas del seguro social público... con el objetivo de (a) ampliar los mecanismos de solidaridad dentro de los sistemas y (b) ampliar el ingreso a los mismos a personas empleadas en el sector informal.
- Fomentar la asociación de mejores prácticas en la industria de seguro privado, el Estado y organizaciones que representan a los pobres (incluyendo el desarrollo de los servicios de seguros).

En el Programa de Acción 2015<sup>7</sup>, adoptado por el gobierno federal en 2001, que presenta una estrategia de reducción de la pobreza que abarca a todas las áreas de la política estatal, el capítulo "Garantizando los servicios sociales básicos – Fortalecimiento de la protección social" se identifica como un área prioritaria separada para la acción del gobierno. Sin embargo, dado que la política de desarrollo se concentra principalmente en conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ahora la seguridad social rara vez se presenta como una categoría diferente. El término "seguridad social" aparece tan sólo cuatro veces en las 309 páginas del 12<sup>o</sup> Informe de Política de Desarrollo<sup>8</sup> del gobierno, publicado en 2005. En su documento definitorio de políticas, el BMZ realiza el siguiente comentario sobre el desarrollo de los sistemas de seguridad social: "Por un lado, debe existir un equilibrio de intereses entre el sector privado y las soluciones de interés público; por otro, debe existir un equilibrio de consenso entre la justicia social y el desarrollo de sistemas con buen rendimiento."<sup>9</sup>

En la práctica, la política de desarrollo apoya principalmente dos tipos de proyectos. Primero, se apoya a las administraciones de países en desarrollo o de reciente industrialización para que desarrollen planes de seguridad social para sus poblaciones, como por ejemplo Vietnam e Indonesia<sup>10</sup>. En segundo lugar, el gobierno alemán fomenta iniciativas de 'asociación' con empresas privadas. En el estado de Tamil Nadu, India, está trabajando con Allianz Group, una gran empresa alemana de seguros que brinda cobertura de seguros de vida a los sectores pobres de ese estado (GTZ, 2005). Hasta el momento no se

han realizado evaluaciones exhaustivas sobre esta área de actividad, por lo que no se pueden sacar conclusiones.

Cifras preliminares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señalan que la asistencia oficial al desarrollo (AOD) de Alemania representó USD 10.300 millones en 2006. En términos reales, eso refleja un incremento marginal de 0,9% comparado con el año anterior. La relación AOD/INB (AOD como porcentaje del ingreso nacional bruto) aumentó a 0,36% (OCDE, 2007a). Sin embargo, 35% (USD 3.600 millones) de la AOD en 2006 no entregó recursos nuevos a los países en desarrollo. Por segundo año, la mayor parte del incremento en la relación AOD/INB se debió a cancelaciones de deuda, especialmente de Nigeria e Iraq. En 2006 el alivio de la deuda ascendió a más de USD 2.700 millones (OCDE, 2007b). Con la exclusión de la cancelación de la deuda y el gasto destinado a la educación de estudiantes extranjeros procedentes de países en desarrollo en Alemania (aproximadamente USD 925 millones), en 2006 sólo se gastaron USD 6.700 millones o 0,23% del INB en auténticos recursos de ayuda.

Alemania debería aumentar su AOD en al menos USD 1.000 millones de nuevos fondos por año para cumplir su compromiso de subir la AOD a 0,51% del INB para 2010 y a 0,7% para 2015 (Comisión Europea, 2007)<sup>11</sup>. Para 2011 está previsto que el superávit fiscal alcance aproximadamente EUR 180.000 millones, por lo que es evidente que habrá recursos financieros para cumplir el compromiso<sup>12</sup>. ■

### Referencias

Attac Alemania (2007). *Der Anfang vom Ende der solidarischen Krankenversicherung*. Comunicado de prensa del 2 de febrero. Disponible en: <www.attac.de/presse/presse\_ausgabe.php?id=660>.

Comisión Europea (2007). "Keeping Europe's promises on Financing for Development". Documento COM(2007) 164 final.

Dombois, R. (2003). *Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis*. [en línea] Cap. 2. Disponible en: <www.sowi-online.de/reader/berufsorientierung/dombois.htm>.

GTZ (Agencia Alemana para la Cooperación Técnica) (2005). Informe PPP No. 17. Eschborn, octubre.

Ministerio Federal de Salud (2007). *Fragen und Antworten zur Gesundheitsreform 2006/2007*. Disponible en: <www.die-gesundheitsreform.de/gesundheitsreform/ueberblick/pdf/gesundheitsreform\_2007\_fragen\_antworten.pdf>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2007a). "Net Official Development Assistance in 2006. Preliminary data for 2006". <www.oecd.org/dataoecd/14/5/38354517.pdf>.

OCDE (2007b). "Share of debt relief grants in net official development assistance. Preliminary data for 2006". <www.oecd.org/dataoecd/14/4/38341318.pdf>.

Pax Christi (2006). Comisión sobre Asilo. *Stellungnahme zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 2006*. Disponible en: <www.paxchristi.de/fix/files/doc/Parallelbericht\_Asy1\_3\_2007.2.pdf>.

VER.DI PUBLIK (2007). Berlin: ver.di (ed.), p. 3.

11 <www.bmz.de/de/ziele/ziele/internationale\_abkommen/odastufenplan/index.html>

12 Ver, por ejemplo, *ZEIT-online*, <www.zeit.de/online/2007/20/steuerschaetzer-ergebnis>.

5 Decisión sobre el derecho a la estadia, adoptada por la Conferencia de Ministros del Interior, el 17 de noviembre de 2006. Ver, por ejemplo: <www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-politik-gesetzgebung/731-bleiberechtsregelung-beschlussvorschlag-wortlaut-innenministerkonferenz.html>.

6 <www.bmz.de/de/service/infotehk/fach/spezial/spezial069/spezial069\_90.pdf>

7 <www.bmz.de/de/service/infotehk/fach/materialien/ap2015\_kurz.pdf>

8 <www.bmz.de/de/service/infotehk/fach/materialien/entwickpol\_bericht.pdf>

9 Ver nota al pie 6.

10 Sobre Vietnam, ver: <www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/vietnam/11287.htm>. Sobre Indonesia, ver: <www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/indonesien/14137.htm>. Una publicación pormenorizada, la "Extensión de la protección social en salud", compilada por encargo de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), está disponible en: <www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0378.pdf>.