

## ALEMANIA

### **DEBATE SOBRE EL ESTADO SOCIAL EN ALEMANIA**

---

La sentencia del Tribunal Constitucional del pasado 9 de febrero obligará al Gobierno a redefinir los criterios del cálculo de la prestación no contributiva para desempleados (Hartz IV) de larga duración, a fin de garantizar una "existencia digna" y el principio del Estado Social en Alemania (artículos 1 y 20 de la Constitución). Esta sentencia ha desatado un amplio debate sobre la definición del Estado Social. A la sentencia le siguió el 18 de febrero la presentación de los datos comparativos de la OCDE sobre la protección de los desempleados, que sitúan a Alemania sólo ligeramente por encima del promedio internacional por lo que respecta a prestaciones y a incentivos para la integración de personas desempleadas en el mercado laboral, y por debajo del promedio europeo. El Ministro de Asuntos Exteriores, vicescanciller y jefe del partido liberal FDP, Guido Westerwelle, una vez conocida la sentencia del Tribunal Constitucional y a pesar del distanciamiento de su socio en la coalición gubernamental, CDU/CSU, insistió en reivindicar una nueva orientación del Estado Social y una reforma de las transferencias sociales. Westerwelle argumenta que resulta inadmisibles que los desempleados de larga duración se vean más beneficiados económicamente que los trabajadores, una postura que ha provocado duras críticas incluso dentro de su propio partido. Por último, el partido socialdemócrata acaba de dar a conocer sus propuestas de reforma a la prestación por desempleo, que se distancian de la reforma del mercado laboral planteada en la Agenda 2010.

#### **La sentencia del Tribunal Federal Constitucional**

La sentencia del Tribunal Constitucional critica el fundamento legal de la prestación por desempleo no contributiva y exige que se vuelvan a calcular hasta finales de 2010 sobre todo las prestaciones para menores, que considera anticonstitucionales. Para determinar el importe de la ayuda regular se distinguen en la actualidad tres grupos de edad: 0 a 6, 6 a 14 y 14 a 18 años, que perciben un 60%, 70% y 80% del importe básico de los adultos respectivamente. El Tribunal considera "aleatorio, sin fundamento empírico o metódico" este sistema ya que no parte de las necesidades específicas de los menores, por ejemplo con respecto a educación y a medios escolares. Por ello exige que sobre todo los niños en edad escolar no sufran desventajas como consecuencia de la situación de necesidad en la que se encuentran sus padres y que también se tengan en consideración en el cálculo del importe básico la tasa de inflación, el coste de los libros escolares, los gastos de transporte para parejas separadas, etc.

En la actualidad, cerca de 6,7 millones de personas perciben la prestación no contributiva, entre ellos 1,7 millones de niños. El nivel de la prestación se sitúa en 359 euros al mes para un adulto, más los gastos de vivienda. Este importe se basa en el promedio de consumo del 20% de los hogares unipersonales más pobres del país que no perciben la prestación. El Tribunal también critica que el importe básico de la prestación no se calcule en base a los ingresos netos, al comportamiento del consumidor y a los costes para el mantenimiento del nivel de vida, sino a la evolución de las pensiones y de los ingresos brutos, a la cuota

de cotización al seguro de pensiones y a un factor de sostenibilidad, todos ellos criterios que no tienen nada que ver con el mínimo existencial.

La Canciller Angela Merkel (CDU) comentó la sentencia de forma positiva. La Ministra de Trabajo, Ursula von der Leyen (CDU) cree necesario que el Estado invierta más en la educación de los niños con menos recursos. Los partidos de la oposición y las organizaciones benéficas coincidieron en reivindicar un aumento a 430 euros de la prestación básica para desempleados de larga duración. No obstante, algunos economistas advierten sobre el peligro de que un importe más elevado pueda suponer la disminución de incentivos para trabajar.

El Ministro de Hacienda, Wolfgang Schäuble (CDU), destacó que la reforma de las prestaciones Hartz IV no debe ocasionar gastos adicionales en el presupuesto del Estado. El Gobierno teme no obstante una avalancha de reclamaciones para los casos extremos. Para evitarla, y evitar también el aumento de prestaciones complementarias, el Ministerio de Trabajo ha elaborado un catálogo que a partir del 1 de abril se aplicará a los perceptores de la prestación asistencial en situación de especial necesidad, como los enfermos crónicos, personas discapacitadas o progenitores separados, y se ha comprometido a reformar a medio plazo el procedimiento de cálculo de la prestación básica de modo que éste se adecue más a las necesidades reales de los afectados.

La reacción más polémica a la sentencia fue la del Ministro de Asuntos Exteriores y jefe del partido liberal FDP, Guido Westerwelle, que exige una reforma a fondo del Estado Social alemán. Westerwelle subraya la importancia de la política educativa como la mejor política social, a la que tachó de decadente, criticando de forma indirecta a los perceptores de la prestación no contributiva: “es un debate cínico el hecho de que aquellos que trabajan en Alemania, que se levantan, que son trabajadores, hayan llegado a tener que disculparse por querer recibir algo a cambio de su trabajo”. A pesar de la oposición que Westerwelle se han encontrado en su propio partido y en la CDU, también criticó la falta de sanciones contra el abuso de la prestación para los desempleados de larga duración y exhortó al Estado a “proteger a los débiles de los vagos”, modificando el sistema contributivo y tributario alemán a fin de que proteja menos y con menor agilidad a las personas que perciben ingresos bajos.

El miembro de la Junta Directiva de la Agencia Federal de Empleo, Heinrich Alt, secundó a Westerwelle y advirtió que todo aumento del importe básico de la prestación no contributiva dificulta la integración en el mercado laboral. El FDP apuesta por un subsidio universal para todas las personas necesitadas y por ampliar el tope de ingresos adicionales que los beneficiarios de la prestación pueden percibir sin que se les reduzca la misma. El objetivo sería motivar a los desempleados a que inicien una actividad laboral. Esta última medida es defendida también por muchos economistas. Frente a las numerosas críticas, Westerwelle exige un debate parlamentario sobre la prestación para desempleados de larga duración y la reforma del Estado Social.

## **Estudio comparativo de la OCDE sobre la protección de los desempleados**

El 18 de febrero la OCDE presentó un informe sobre la cobertura de las prestaciones a los desempleados en los países industrializados. En comparación con otros países industrializados la protección de los desempleados en Alemania se mantiene en el promedio de la OCDE, viéndose más beneficiadas las familias con hijos y monoparentales. Tras cinco años en una situación de desempleo, los desempleados de larga duración solteros o parejas sin hijos perciben transferencias sociales por importe del 36% de su último salario neto; una persona que tenga a su cargo una familia de dos hijos o un hogar monoparental percibe en cambio un 63%. A su vez faltan los incentivos económicos para que los desempleados de larga duración acepten realizar trabajos poco remunerados pero que aseguren su sustento y que les proporcionen ingresos netos superiores a los de la prestación, ya que, en palabras del economista de la OCDE, Herwig Immervoll, “debido a la elevada carga social y fiscal, hay que ganar bastante para estar mejor que con Hartz IV”: un desempleado con hijos tiene que percibir más del 60% del salario medio para tener más ingresos de los que le ofrece la prestación social, sin tener en cuenta los gastos o la dificultad que supone el cuidado de sus hijos (guarderías o similares).

La OCDE califica de error estructural la “subvención inespecífica” de los mini y midi-empleos (400-800 euros). En el cálculo de los ingresos adicionales a la prestación asistencial sólo se aceptan los importes libres para este tipo de empleos, de pocas horas y baja remuneración. Por lo cual se ofrecen más puestos de trabajo de estas características. Este informe, publicado prácticamente a la vez que la sentencia del Tribunal Constitucional, también pone en tela de juicio la efectividad de la prestación para desempleados de larga duración e incide en la necesidad de un cambio.

Según el FDP el estudio de la OCDE confirma que son adecuados los planes del Gobierno de mejorar las posibilidades de percibir ingresos adicionales a la prestación por desempleo. Para los Verdes el informe refuerza la necesidad de volver a calcular y mejorar los importes de las prestaciones, así como de introducir un salario mínimo interprofesional como incentivo para iniciar un empleo.

### **Documento de síntesis del partido liberal FDP**

Como continuación del debate sobre Hartz IV iniciado con las declaraciones de su presidente un mes antes, el FDP presentó el pasado 10 de marzo el documento de síntesis “Crear oportunidades de ascenso – hacia el Estado Social justo”. Este documento contiene propuestas concretas para incentivar a los perceptores de la prestación por desempleo asistencial, como un aumento de las posibilidades de obtener ingresos adicionales y la oferta de prestaciones en especie (talones) adicionales para los menores. El documento, que el FDP quiere presentar como moción parlamentaria, se divide en seis capítulos:

### Reordenación de la prestación básica para necesitados

Para evitar que la desigualdad social se transmita de generación a generación, el documento propone facilitar el acceso de los menores a la educación y a la cultura, con independencia del origen y de los ingresos de los progenitores, combinando las prestaciones económicas con otras en especie para que sean los niños quienes puedan sacar provecho directamente de las ayudas.

Los gastos de alojamiento deben pasar a ser de importe único, si bien teniendo en cuenta las diferencias regionales, por ejemplo en el alquiler y los gastos de energía.

El importe patrimonial que se acepta como inversión en la previsión para la jubilación y por ello no ha de ser consumido antes de poder acceder a la prestación se triplicará, la vivienda de uso personal no se tendrá en cuenta para el cálculo de la prestación en casos de necesidad y el complemento de vivienda también se convertiría en importe único.

El FDP cuestiona también si cada uno de los miembros de las parejas de hecho mayores de edad debe percibir el importe total de la prestación, a fin de eliminar la división (ficticia o fáctica) de comunidades de necesidad.

### Ingresos adicionales como puente al mercado laboral

Para mejorar las posibilidades de percibir ingresos adicionales y facilitar la salida del estado de necesidad, este documento propone dos modelos:

- el beneficiario de la prestación asistencial puede conservar, por cada euro que supere la cantidad de 100 euros, 40 en lugar de 20 céntimos.
- con excepción de un importe de 40 euros (actualmente 120), se descuentan los primeros 200 euros del importe de la prestación.

Los liberales proponen reducir las cotizaciones sociales de aquellos trabajadores que perciben salarios bajos y estudian también la posibilidad de ampliar a 1.000 euros el límite de los midi-empleos sujetos a cotizaciones a la seguridad social. Hasta la fecha el tope es de 800 euros.

También dan gran importancia a la mejora de la atención a menores, a fin de ampliar las posibilidades de integración en el mercado laboral de personas solteras con hijos: en la actualidad un 27% de este grupo percibe prestaciones asistenciales.

### Combatir el trabajo ilegal

El FDP quiere combatir con mayor intensidad la economía sumergida. Las pérdidas del Estado por este motivo ascienden a unos 17.000 millones de euros al año.

### Fusión de prestaciones

Los liberales apuestan por una evaluación global de todas las prestaciones sociales a fin de fusionarlas. Quieren incluir el subsidio de vivienda y el complemento por hijo en la prestación asistencial, y fusionar a largo plazo la prestación por desempleo asistencial y el subsidio social.

También insisten fusionar las cajas de familia, entidades gestoras del subsidio social y otros organismos a fin de mejorar la coordinación y evitar fallos en los procedimientos.

### Intermediación en el mercado laboral

Para mejorar el apoyo a los desempleados en su búsqueda del empleo adecuado el documento destaca la importancia de la capacitación y la motivación de los intermediadores. Para ello se prevé mejorar su cualificación y simplificar la cooperación del sistema público de empleo con las empresas privadas de intermediación laboral.

Los liberales abogan por hacer valer el principio de “no hay prestación sin contraprestación”. Para ello defienden el recorte de las prestaciones en caso de que un desempleado rechace un empleo y promueven la unificación de los criterios legales para que las sanciones se impongan del mismo modo en todo el país.

Asimismo quieren promocionar modalidades de empleo como los empleos de un euro la hora allí donde puedan mejorar la cualificación y la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral y exclusivamente para realizar tareas adicionales con fines benéficos, evitando que esta modalidad de empleo pase a sustituir otras formas de empleo regular. En este aspecto se refieren a un informe del Tribunal de cuentas, según el cual un 80% de los empleos de un euro la hora amenazan la creación de puestos de trabajo regulares.

### Autonomía de la negociación colectiva en lugar de una política estatal de salarios

Los liberales son contrarios a la introducción de un salario mínimo interprofesional, que por su falta de flexibilidad podría dificultar a muchos desempleados el acceso al mercado laboral y eliminaría muchas oportunidades de empleo. Están a favor de regular por ley la prohibición de salarios precarios y evaluar los instrumentos que permiten al Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales declarar la validez general de los salarios mínimos sectoriales.

## **El SPD se distancia de la Agenda 2010**

Pero no solo los liberales han iniciado un debate a fondo acerca del estado de bienestar. Bajo el lema “Equidad en el mercado laboral”, el presidente del SPD, Sigmar Gabriel, presentó el 16 de marzo sus propuestas de reforma de la prestación por desempleo. El proyecto implica una serie de profundos cambios con respecto al rumbo del SPD plasmado en la reforma del mercado laboral “Agenda 2010” del antiguo Canciller Gerhard Schröder.

### Normalización del trabajo femenino

El SPD apela por la elaboración de normativas legales vinculantes que protejan a la mujer de la discriminación salarial, una mejora de la infraestructura del cuidado de menores, medidas de promoción del empleo femenino y la mejora del acceso a ofertas de cualificación para madres solteras.

### Limitación del trabajo temporal y en cesión

La Socialdemocracia quiere que la cesión de trabajadores se rija por el principio de “mismo dinero por el mismo trabajo”, la prohibición de temporalizar los contratos con las ETTs dependiendo de un contrato temporal con una empresa (la denominada sincronización) y la imposición de un límite de temporalidad para que la función del trabajo en cesión siga siendo la de cubrir necesidades puntuales.

### Ampliación de la cogestión

La cogestión paritaria en las empresas de más de 1.000 empleados y la ampliación del catálogo de asuntos sujetos a autorización se entiende como una ampliación de la posición del SPD.

### Salarios justos

El SPD quiere facilitar la extensión de los convenios colectivos y apoya la propuesta de los sindicatos de introducir un salario mínimo a nivel nacional de 8,50 euros por hora

### Pleno empleo

Para lograr el pleno empleo, los socialdemócratas apuestan por mejorar la formación y nombran varias medidas como la subvención de la formación profesional para jóvenes que tienen problemas para encontrar una plaza de aprendizaje, a fin de garantizar su cualificación, el apoyo a trabajadores no cualificados que quieran formarse, facilitar la posibilidad de finalizar la formación escolar o profesional a todas aquellas personas que carecen de ellas, mejorar la integración laboral de personas de origen migratorio y facilitar el acceso a estudios superiores también a personas mayores que quieran reorientarse profesionalmente.

### Mejora de la eficacia de la intermediación laboral

El objetivo del SPD es mejorar el rendimiento de la intermediación laboral y ampliar la cifra de empleados de los job centers y agencias de empleo a fin de poder mejorar la ratio entre intermediadores y desempleados a 1:75, en la actualidad es de 1:150.

### Mercado laboral social

Un punto que ha suscitado críticas ha sido la propuesta de la presidenta de grupo parlamentario del SPD en el land de Renania del Norte-Westfalia, Hannelore Kraft, de crear trabajo para los cerca de 200.000 desempleados que apenas tienen oportunidades de encontrar un empleo regular. Esta propuesta de un “mercado laboral social” de carácter voluntario subvencionado por el Estado, en el que habría que invertir 3.000 millones de euros, se acerca a la finalidad de los empleos de un euro la hora a los que se resiste la patronal, que considera que éstos podrían poner en peligro el empleo regular.

### Prestación por desempleo

Una de las reivindicaciones centrales de la propuesta es la prolongación del pago de la prestación contributiva por desempleo (ALG I) entre seis y doce meses para los desempleados que participen en medidas de formación. Pretende ampliar asimismo el complemento percibido por los desempleados cuando pasan de la prestación contributiva a la asistencial a fin de amortiguar las diferencias de ingresos, y quiere dejar de controlar el patrimonio de los desempleados, teniendo en cuenta en el cálculo de la prestación los ingresos obtenidos por los bienes patrimoniales y no propios bienes patrimoniales.

Representantes de la CDU y el FDP (los partidos de la coalición gubernamental) critican la “política en zigzag” del SPD, al querer distanciarse de la Agenda 2010 del antiguo Canciller Gerhard Schröder. El Instituto de investigación laboral y profesional (IAB) advierte que la prolongación del período de percepción podría relajar los esfuerzos de los desempleados en buscar un puesto de trabajo y puede ser utilizado como vía de prejubilación subvencionada. La Canciller Angela Merkel (CDU), así como otros miembros de la Socialdemocracia, rechazan estrictamente que no se tenga en cuenta el patrimonio de los desempleados de larga duración, se opone al SMI y acepta únicamente un salario mínimo sectorial. También los liberales critican el acercamiento de la Socialdemocracia a la Izquierda, y atribuyen este cambio de trayectoria a la proximidad de las elecciones regionales en Renania del Norte-Westfalia.

La prensa acoge con cierto escepticismo el cambio de rumbo de los socialdemócratas. El día siguiente a la publicación de la propuesta el diario Handelsblatt publica un editorial titulado “Un SPD en campaña electoral permanente”: “Con sus propuestas sobre la política de mercado laboral, el SPD se concentra en lo que sabe hacer: campaña electoral. Pero ni los sindicalistas ni los electores son olvidadizos. Recordemos: en 2009, cuando el SPD elaboró el programa electoral, los compañeros rechazaron las propuestas para la regulación del prestamismo laboral igual que rechazaron también la idea de prohibir los contratos temporales no

justificados. Medio año después del desastre en las elecciones generales y siete años después del discurso del canciller Schröder sobre la Agenda 2010, el SPD se aleja desesperadamente del principio de presionar a los parados para que acepten los empleos disponibles. Para el partido, esta presión es demasiado grande como para mantenerla desde el banco de la oposición. Teme por su existencia como gran partido". Más benévolo es el diario liberal Frankfurter Rundschau. En su editorial da la bienvenida a la propuesta, a pesar de considerarla insuficiente: "Los primeros resultados apuntan en la dirección acertada. Demuestran que Gabriel, por poco que le guste decirlo, se atreve a despedirse de Schröder. Pero no es suficiente. Con un par de correcciones, por decisivas que sean, no se puede paliar la decepción de muchos electores". El diario bávaro Süddeutsche Zeitung es más indulgente: "Con sus propuestas, los socialdemócratas no recuperarán de la noche a la mañana a sus seguidores ni la reputación perdida. Pero el SPD tampoco perderá el respeto y la simpatía de aquellos que siguen viendo en él el partido del trabajo, y no solamente de los parados. Una vez más, el SPD de Gabriel ha demostrado que es capaz de resistir tentaciones".

Die Welt, un diario de tendencia conservadora se muestra más crítico con el SPD. "Cínico, no social" titula este periódico su editorial. "Con su nuevo rumbo, el SPD demuestra que las oportunidades de los parados de larga duración le dan totalmente igual. Lo que le interesan son los trabajadores especializados, a los que quiere ofrecer una mayor protección social para el caso de que pierdan su empleo. Además, el salario mínimo protege a esta clientela contra la competencia de abajo. Esto no es social, esto es cínico".