

¿Pensiones adecuadas y sostenibles?

Un análisis de la reforma del sistema de pensiones alemán y algunas conclusiones útiles para el debate español♦

ANTONIO BRETTSCHEIDER*

RESUMEN

El sistema de aseguramiento para la vejez de la República Federal de Alemania ha experimentado en los últimos 20 años una transformación de gran alcance y relevancia en el contexto europeo. En este artículo se analizan desde la perspectiva de la política social las principales reformas del sistema de pensiones alemán, así como sus implicaciones respecto del doble objetivo de adecuación y sostenibilidad de las prestaciones. Se plantea asimismo la pregunta sobre si –y hasta qué punto– las reformas emprendidas en Alemania ofrecen algunas enseñanzas razonables y útiles para la reforma del sistema de pensiones español.

1. INTRODUCCIÓN

Los Estados sociales europeos se encuentran desde hace ya más de dos décadas en reconstrucción. En este contexto, la reforma de los sistemas de previsión social para la vejez ocupa un lugar muy destacado, dada la presión que el cambio demográfico ejerce sobre las finanzas públicas. Mientras países como Alemania ya han adoptado reformas estructurales de calado y gran alcance (Hinrichs 2005; Schmähl 2004), otros, como España, se han limitado hasta la fecha a introducir cambios graduales y paramétricos (Chuliá 2007; Natali y Rhodes 2007).

♦ Traducción del original en alemán de Elisa Chuliá.

* Investigador del Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) y del Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik (ISP) de la Universidad Duisburg-Essen (Antonio.brettschneider@uni-due.de).

En el marco de la actual crisis económica, las reformas de las pensiones adquieren nuevo signo y significado. Así, por ejemplo, gobiernos como el español se encuentran sometidos a la presión de la Unión Europea y los mercados internacionales para reformar el sistema de pensiones dentro de un amplio plan de austeridad. A finales de enero de este año 2010, el Gobierno español presentó algunas propuestas en este sentido, provocando un intenso debate en la opinión pública. Entre las medidas más importantes discutidas este año se encuentran la prolongación del período de cálculo de la base reguladora de la pensión (según la normativa vigente, 15 años), el incremento del número mínimo de años para la obtención de una pensión contributiva y el retraso de la edad “legal” de jubilación de 65 a 67 años. La adopción de una estrategia reformista semejante supondría que la política de pensiones española entraría en una senda que, en gran medida, ya ha sido recorrida por el sistema de pensiones alemán; en cierto sentido, el sistema español se “alemanizaría”.

Contra el fondo esbozado en las líneas previas, en este artículo se expone y analiza la evolución de la política de pensiones en Alemania, enfocando la atención en las principales reformas diseñadas y ejecutadas en el sistema de jubilación durante los últimos 20 años y sin perder de vista la reforma española. Interesa en particular la cuestión del posible aprendizaje político que puede derivarse del conocimiento de tales reformas emprendidas para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones alemán. Con este objetivo en mente, en la siguiente sección se plantean algunos criterios generales que han marcado la discusión europea sobre el desarrollo de las reformas de los sistemas de pensiones. En la ter-

cera sección se trazan las principales características del sistema de pensiones alemán, contrastándolas puntualmente con las que prevalecen en el sistema de pensiones español. Las reformas específicas del sistema alemán y sus efectos concretos en las prestaciones sociales de los pensionistas actuales y futuros son objeto de la cuarta y la quinta sección. En la sexta se efectúa una valoración global de la senda de desarrollo de la política de pensiones alemana, y finalmente se extraen algunas conclusiones para el debate español.

2. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES EUROPEOS Y LOS DESAFÍOS QUE PLANTEAN SUS REFORMAS

Tanto en los estudios comparativos sobre los Estados del bienestar como en los debates políticos, la necesidad de efectuar amplias reformas de los sistemas nacionales de previsión social para la vejez se suele justificar en virtud de las cambiantes condiciones demográficas, económicas y sociales (Bonoli y Palier 2007). El cambio demográfico, en el que se combinan el fuerte descenso de las tasas de natalidad y el gran aumento de la esperanza de vida y del número de personas mayores, constituye, sin duda, la fuerza motriz de los esfuerzos nacionales de reforma de los sistemas de pensiones. Al tiempo que estos cambios cobraban vigor, en las últimas décadas se ha ido imponiendo la (nada novedosa) opinión promovida por economistas neoliberales y grupos de interés económicos según la cual, particularmente en los sistemas bismarckianos de seguridad social, las cotizaciones sociales representan una onerosa carga para los costes laborales que limita la competitividad de las empresas en los mercados globalizados, ralentiza el dinamismo económico de la sociedad de servicios y del conocimiento, y encarece o incluso impide la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo. Conforme a esta opinión, los sistemas de reparto (*pay-as-you-go*) representan no sólo un problema fiscal de crecientes dimensiones para el equilibrio de los presupuestos estatales, sino también un obstáculo a los objetivos de política económica y laboral de los gobiernos.

Desde una perspectiva sociopolítica adquieren asimismo gran importancia los profundos cambios en las estructuras del trabajo y de la familia. En concreto, la lógica de los sistemas de protección de

la Europa continental se basa en el modelo (ideal y cada vez más irreal) de “carreras laborales normales” (masculinas) y también “familias normales” tradicionales. El considerable aumento de la participación laboral de las mujeres y la rápida expansión desde los años noventa de formas de ocupación “atípicas”, como, por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo discontinuo y prestado a través de empresas de trabajo temporal, los empleos “menores”¹ o los “nuevos” autónomos obligan a plantearse en qué medida estos patrones biográficos y laborales pueden satisfacer necesidades de protección social y ofrecer una adecuada provisión de recursos en la vejez.

Esta concurrencia, muy esquemáticamente trazada, de desafíos demográficos, económicos y sociales configura la constelación típica del problema ante el que se encuentran los sistemas de pensiones europeo-continuales contributivos y de reparto. En el marco del Proceso de Lisboa, siguiendo el método abierto de coordinación, y con el objetivo último de proporcionar protección ante las contingencias derivadas de la vejez, la Unión Europea formuló a principios de esta década tres objetivos centrales que deben guiar las reformas nacionales (European Commission 2003):

– En primer lugar, es preciso asegurar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, de manera que los efectos futuros del envejecimiento de la población no desestabilicen los presupuestos públicos ni conduzcan a una distribución injusta de los recursos entre las generaciones. El objetivo de “sostenibilidad fiscal” se vincula estrechamente con los criterios de Maastricht, orientados a la limitación del déficit y de la deuda pública.

– En segundo lugar, inspirándose en el principio de la adecuación social, se ha de procurar que los sistemas de pensiones cumplan los fines sociales establecidos, proporcionando a los jubilados y los familiares de ellos dependientes pensiones seguras y suficientes, y, junto con los

¹ Los empleos “menores” (*geringfügige Beschäftigung*) se refieren a los contratos con una retribución baja (como máximo 400 euros mensuales) y habitualmente de escasa duración temporal. Están sujetos a cotización, pero son objeto de una regulación específica. Según estimaciones oficiales (Bundesagentur für Arbeit), el número de estos puestos ascendía a 4,8 millones en febrero de 2010. Como referencia téngase en cuenta que la población activa se sitúa a principios del año 2010 ligeramente por debajo de los 40 millones, y el número de ocupados sujetos a obligación de cotizar a la seguridad social ronda 27.200.000.

servicios de salud y de cuidados de larga duración, condiciones vitales adecuadas. Esto significa que el conjunto de los servicios y las prestaciones sociales para los mayores no sólo deben evitar la pobreza en la vejez, sino también asegurar un nivel de vida “adecuado”.

– Ello implica, en tercer lugar, una modernización de los sistemas de pensiones que mejore su capacidad de adaptación al cambio de las estructuras de los mercados de trabajo y los hogares, y facilite su adaptación a las necesidades cambiantes de la sociedad y los individuos. Un principio de este proceso de modernización consiste en conjugar la elevada flexibilidad laboral con el respeto y el cumplimiento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la protección social.

Antes de analizar la senda de reformas seguida por el sistema de pensiones alemán en el contexto marcado por los desafíos y los objetivos descritos, a continuación se presentan algunas de sus características fundamentales sin cuyo conocimiento resultaría difícil valorar las reformas diseñadas e implantadas.

3. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE PENSIONES ALEMÁN

La estructura actual y los principios rectores del sistema de pensiones alemán se remontan a la gran reforma de 1957, cuando –durante el Gobierno del canciller federal Konrad Adenauer– el seguro público de pensiones, creado en 1889, se estableció sobre una nueva base financiera, organizativa y de legitimidad. El principio rector de este seguro de pensiones es el de la “equivalencia de participación” (*Teilhabeäquivalenz*). Este concepto un tanto engorroso conjuga dos principios de reparto básicos: por una parte, el principio de participación de los pensionistas, en igualdad de derechos, en el desarrollo económico; por otra parte, el principio de la mayor equivalencia posible entre lo cotizado individualmente y la pensión. El primero se refiere al objetivo general de aseguramiento que subyace al sistema y a la dinamización de las pensiones, así como también a la distribución de los recursos financieros entre el colectivo de los empleados activos y el de los jubilados, mientras que el segundo hace referencia al cómputo del derecho de pensión individual y, por

tanto, a la distribución dentro del colectivo de los jubilados.

Veamos, en primer lugar, la lógica del cálculo individual de la pensión. El núcleo de la identidad institucional del sistema alemán reside en su autodefinición –marcada por la sustitución de rentas y el rendimiento en tanto principios propios de la economía de mercado– como previsión individual organizada por el Estado (Ruland 2008). Conforme a esta lógica de aseguramiento, el margen de juego para la redistribución a través de la pensión pública de jubilación se halla estrechamente limitado. Los elementos de nivelación social que vayan más allá de la compensación solidaria del riesgo, típica de los seguros sociales, son ajenos al principio del seguro y, en consecuencia, no deben ser financiados con las cotizaciones de los asegurados, sino mediante los impuestos generales. El sistema de pensiones alemán no aspira, por tanto, a corregir a través de la política social la desigualdad de resultados distributivos y las diferencias entre trayectorias individuales en el mercado de trabajo. Antes bien, las desigualdades en la fase de empleo se trasladan, en gran medida, a la fase de la jubilación. Por esta razón, la pensión pública no reconoce un importe mínimo como “suelo”, a diferencia del sistema español que sí lo hace a través de la pensión mínima y los complementos a mínimos. En Alemania, a las personas que carecen del derecho a una pensión pública o, teniéndolo, sólo consiguen una pensión de muy escasa entidad, se les remite al sistema de previsión social externo al seguro de pensiones y cuyo acceso requiere previamente una prueba de medios. Esta prestación (hasta 2002 denominado “asistencia social” [*Sozialhilfe*] y desde 2003 “seguro básico de vejez e invalidez” [*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*]) complementa los ingresos mensuales hasta el considerado nivel “mínimo de subsistencia”.

A diferencia de lo que ocurre en España, donde, en principio, para calcular la cuantía de la pensión se toman en consideración los 15 últimos años de la carrera de cotización (y, por lo general, los “mejores”), la pensión individual en Alemania se calcula sobre la base de la carrera laboral completa. El sistema alemán opera con los denominados “puntos de reintegro” (*Entgeltpunkte*): por cada año de empleo sujeto a obligación de cotizar, el asegurado obtiene –en función de la cuantía relativa de su salario bruto y de las cotizaciones que ingresa en el sistema de pensiones conforme

a su retribución— un número determinado de puntos, que se van sumando hasta completar su carrera de cotización. Los puntos de un año reflejan la relación entre la retribución laboral bruta (sujeta a cotización obligatoria) del individuo particular y la media de la retribución laboral bruta de todos los asegurados en ese mismo año. Así, un trabajador con un salario equivalente a la media nacional consigue, por cada año, justo un punto; un trabajador con un salario de 125 por cien de la media nacional obtiene, para ese año, 1,25 puntos, mientras que un trabajador cuyo salario se sitúa en el 75 por cien de esa media logra 0,75 puntos.

Por otra parte, en virtud de un conjunto de circunstancias compensatorias, los asegurados pueden obtener puntos adicionales. Así, a favor de los perceptores de prestaciones por desempleo financiadas mediante contribuciones (prestación por desempleo del tipo I) se ingresan cotizaciones al sistema de pensiones correspondientes a aproximadamente el 80 por cien de su retribución laboral previa (y financiadas mediante los recursos existentes por cotizaciones realizadas para el seguro de desempleo); en cambio, a los perceptores de la prestación por desempleo financiada mediante impuestos y sujeta a comprobación de medios (el seguro básico para personas en busca de empleo o la prestación por desempleo del tipo II) se les ingresa una cantidad lineal menor, que actualmente asciende a unos 40 euros mensuales, de tal manera que, por cada año en esta situación, consiguen en torno a 0,08 puntos de reintegro. Generan asimismo puntos para la futura pensión los tiempos acreditados dedicados a la formación y a la crianza de niños, los periodos de prisión en situaciones de guerra, de enfermedad, embarazo, prestación de cuidados a dependientes, así como el servicio militar y civil sustitutorio. El período mínimo de cotización al sistema de pensiones para obtener una pensión contributiva es en Alemania diez años menor que en España, es decir, se exigen sólo cinco años (incluidos los tiempos compensados antes mencionados). Si el asegurado se jubila antes del cumplimiento de la edad legal de jubilación, por cada mes anterior a esta última su pensión se ve reducida en 0,3 por cien (3,6 por cien al año); por cada mes de empleo y cotización por encima de la edad legal, obtiene un incentivo de 0,5 por cien.

La pensión mensual bruta del asegurado es el producto resultante de multiplicar la suma de puntos de reintegro por el denominado “valor actual de pensión” (*aktueller Rentenwert*, ARW), que constituye el elemento dinámico de la fórmu-

la y se actualiza anualmente. La referencia normativa es la llamada “pensión estándar”; es decir, la pensión que obtiene un “pensionista estándar” (ficticio), con una carrera de cotización completa de 45 años y una retribución exactamente situada en la media. La “pensión estándar” asciende a aproximadamente el 70 por cien de la retribución neta media del empleado que se jubila (en activo y cotizando al sistema). Este porcentaje asegura (o debería asegurar) el mantenimiento del nivel de vida individual². El “valor actual de pensión” asciende en estos momentos a 27,20 euros en los antiguos *Länder* (los de la República Federal de Alemania fundada en 1949), y a 24,13 en los nuevos. Un “pensionista estándar” obtiene, de esta manera, una pensión bruta de 45 puntos; es decir 45 x 27,20 euros (= 1224 euros) en los antiguos *Länder*, y 45 x 24,13 euros (= 1085, 85 euros) en los nuevos³.

Así pues, además de la suma de puntos de retribución individuales, el “valor actual de la pensión” adquiere importancia crucial en el establecimiento inicial de la cuantía de la pensión y su posterior evolución durante la vejez (ya que las pensiones se revalorizan anualmente en función de ese valor). Conviene exponer con algo más de detalle la lógica de actualización de las pensiones y el objetivo general de garantizarlas. El objetivo distributivo de la dinamización de las prestaciones de jubilación en Alemania, tal como se fijó en la gran reforma de las pensiones de 1957, persigue la participación en pie de igualdad de los pensionistas en la evolución del bienestar social, medida a través de la evolución de los salarios de los empleados por cuenta ajena. En contraste con el caso español, en Alemania las pensiones no se ajustan a la inflación (prevista), sino a la evolución de los salarios brutos de los empleados cotizantes. A través de esta evolución paralela de salarios y pensiones se debe (o se debería) asegurar que el pensionista individual pueda mantener su nivel de vida y su posición relativa de rentas a lo largo de

² No obstante, con las reformas estructurales de los años 2001, 2004 y 2007 el nivel de la pensión se redujo masivamente, abandonando así también el objetivo de garantizar con la pensión pública un determinado nivel de vida, como se muestra más adelante.

³ De esta cantidad bruta se deducen todavía las contribuciones obligatorias de los pensionistas para el seguro de enfermedad y cuidados; el importe neto de la pensión estándar se sitúa, pues, en torno a un 10 por cien por debajo del nivel de la pensión bruta. Téngase, además, en cuenta que el sistema alemán sólo paga doce mensualidades, en lugar de las catorce que paga el sistema español.

la fase completa de vejez, de modo que las pensiones no queden a la zaga del desarrollo del bienestar general en caso de que las rentas medias de los empleados superen la tasa de inflación.

Los principios rectores de las pensiones descritos en los párrafos anteriores permanecieron prácticamente inalterados hasta principios de los años noventa. Como se muestra en las próximas secciones, las reformas de los últimos 20 años han transformado significativamente el sistema en muchos aspectos. El principio de la mayor equivalencia posible entre la cotización y la prestación no sólo se ha mantenido, sino que se ha reforzado; en cambio, los principios de garantía de un determinado nivel de vida y de participación de los pensionistas en la evolución del bienestar social se han arrumbado o restringido hasta hacerlos casi irreconocibles.

4. LA SENDA DE REFORMAS ALEMANA

Los objetivos generales de las reformas

Las reformas de las pensiones acometidas en Alemania durante los últimos 20 años han perseguido dos objetivos centrales: por una parte, la descarga de costes laborales asumidos por los empresarios, estableciendo límites a la tasa de cotización; por otra parte, la descarga de los presupuestos públicos, recortando las subvenciones federales al sistema de pensiones financiadas mediante impuestos generales (Schmähl 2007; Brettschneider 2009). Si bien ambos objetivos han representado desde siempre criterios esenciales de la política de pensiones alemana, a partir de los años noventa han adquirido preeminencia.

Como es bien sabido, la reunificación alemana trajo consigo consecuencias financieras extraordinarias tanto para la economía alemana como para el sistema de seguridad social. La "unión social", es decir, la transferencia de las instituciones del Estado social germano-occidental a los nuevos *Länder* se financió fundamentalmente mediante los recursos existentes en las cajas de la seguridad social. De un golpe, 3,8 millones de pensionistas germano-orientales, que nunca habían cotizado al sistema de pensiones, quedaron integrados en él. Dado el elevado y creciente desempleo en los nuevos *Länder* durante los años

noventa, los gastos adicionales a los que hubo de hacer frente el seguro de pensiones no se vieron contrarrestados por ingresos equiparables (a través de la incorporación de nuevos cotizantes). De este modo, el equilibrio financiero del sistema de pensiones se perturbó de manera duradera. Fueron necesarios aumentos significativos de la tasa de cotización aplicable a los salarios para subvenir los gastos corrientes en pensiones de jubilación.

Los inmensos costes fiscales del proceso de reunificación obstaculizaron la recuperación de la Alemania reunificada una vez superada la recesión global de 1992/93. En pocos años aumentaron significativamente el desempleo, los costes salariales, las cotizaciones sociales, las subvenciones federales y el déficit público. De ahí que, según la opinión mayoritaria entre los expertos, en los círculos políticos, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto, a lo largo de la última década del pasado siglo y la primera de éste Alemania se haya visto inmersa en una profunda crisis estructural.

En este contexto, los costes del Estado social, en general, y las crecientes tasas de cotización para financiar las pensiones, en particular, se percibieron cada vez más como un obstáculo a la competitividad de la economía alemana y, por tanto, como uno de los factores responsables del renqueante crecimiento económico. Al mismo tiempo fue consolidándose la opinión según la cual los abultados costes laborales explicaban el persistente desempleo, lastrando el factor trabajo, poniendo en peligro puestos existentes y dificultando la creación de otros nuevos. Se fue así generando una tensión creciente entre dos objetivos: el de garantizar el nivel de vida durante la vejez y el de integrar a los parados en el mercado de trabajo. Descargar a los empresarios reduciendo las cotizaciones para las pensiones adquirió en el debate público la categoría de un imperativo de justicia social y una exigencia para alcanzar la igualdad de oportunidades (Brettschneider 2009).

Por lo demás, las crecientes tasas de cotización se identificaron con una carga excesiva para las generaciones jóvenes y, por tanto, una violación de la "equidad intergeneracional". Este concepto se utilizó asimismo profusamente en el debate en torno al gran endeudamiento público y a la carga que habrían de soportar las generaciones futuras, como también para enfatizar la prioridad de consolidar los presupuestos públicos. Las

subvenciones federales a las pensiones de jubilación representan tradicionalmente la mayor partida de gasto público. Bajo la impronta cada vez más clara de las ideas sobre “inversión social”, y la contraposición de gasto público consuntivo y de inversión, se argumentó que el Estado Social alemán corría el riesgo de desembolsar muchos recursos para cubrir gastos referidos al pasado, como las pensiones, y muy pocos para impulsar inversiones orientadas hacia el futuro, como el sistema educativo.

Estos debates –por mor de la brevedad aquí sólo brevemente perfilados– han conducido finalmente a que el objetivo del mantenimiento de pensiones públicas capaces de asegurar el nivel de vida haya perdido importancia respecto al objetivo general de contener los costes del sistema. Mientras las reformas de los años noventa todavía se circunscribieron a retoques paramétricos de las prestaciones, en el año 2001 se produjo un cambio de paradigma en la política de protección a la vejez (Hinrichs 2005; Schmähl 2004). El establecimiento de límites máximos a la tasa de cotización para financiar las pensiones (20 por cien en el año 2020, y 22 por cien en el año 2030) supuso el abandono de la hasta entonces vigente “política de ingresos en función de previsiones de gasto” y su sustitución por una prioridad del objetivo de tasas de cotización limitadas. Las reformas de los años 2004 y 2007 continuaron y profundizaron esta nueva senda de desarrollo de la política de pensiones alemana.

En conjunto cabe identificar tres vectores de reforma en las transformaciones que ha experimentado el seguro de pensiones alemán en los últimos años:

- El amortiguamiento de la subida de las pensiones y la reducción de su nivel medio, a través de modificaciones en la fórmula de actualización.

- El reforzamiento del principio de equivalencia, a través de la erosión progresiva de los mecanismos de compensación social que incorporaba el sistema.

- La prolongación del periodo de empleo sujeto a cotizaciones, a través de la elevación de los límites de edad de jubilación exenta de penalización, así como lucha contra la jubilación anticipada, mediante la supresión de las prestaciones contributivas en caso de aminoramiento de rentas.

Estos tres vectores de reforma serán objeto de descripción y análisis en los próximos apartados.

El descenso del nivel de la pensión como consecuencia de modificaciones en la fórmula de actualización

La fórmula de actualización de las pensiones ha sido modificada en repetidas ocasiones en el transcurso de los últimos 20 años. La Ley de Reforma de las Pensiones que entró en vigor el 1 de enero de 1992 (LRP92) alteró esta fórmula al establecer que las pensiones ya no se actualizarían anualmente conforme a la evolución de los salarios brutos, sino de los netos. Puesto que, como era previsible, los salarios netos han aumentado más lentamente que los salarios brutos, las pensiones también se han incrementado más despacio. La Ley de Reforma de las Pensiones aprobada cinco años después (LRP97) previó, además, la introducción de un factor demográfico en la fórmula de revalorización; tal factor debía reflejar el alargamiento del periodo de percepción de la pensión como consecuencia del aumento de la esperanza de vida media, atenuando así el incremento del gasto en pensiones. Sin embargo, tras las elecciones federales de 1998 se revocó gran parte de las previsiones de esta ley. En su lugar, el nuevo gobierno rojiverde (SPD y Alianza 90/Los Verdes) decidió dar una orientación política radicalmente nueva al sistema de protección de la vejez. Emergió entonces la idea central de reducir el nivel de prestaciones de jubilación con el fin de frenar el crecimiento de la tasa de cotización. Para compensar esta reducción del nivel de las pensiones se introdujo la previsión privada, capitalizada e incentivada por el Estado (la denominada “pensión Riester”)⁴. La Ley de Recursos para la Vejez, de 21 de junio de 2001, estableció la nueva modalidad de previsión privada como opción voluntaria, si bien, según la expectativa declarada por quienes elaboraron la norma, una parte importante de los asegurados acabaría suscribiendo un contrato semejante de cobertura privada.

La Ley de Complementación de Recursos para la Vejez, de 21 de marzo de 2001, añadió un nuevo elemento a la fórmula de la pensión: el “factor de tasa de cotización” refleja la carga creciente que asumen los cotizantes a través de sus contribuciones para cubrir los seguros de previsión social de la vejez,

⁴ Denominada así por Walter Riester, quien en el primer gobierno de coalición entre el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y Alianza 90/Los Verdes asumió la cartera de Trabajo y Asuntos Sociales.

conectándola con la revalorización anual de las pensiones. Se tiene así no sólo en cuenta la modificación de la tasa de cotización destinada a la pensión pública de jubilación, sino también la modificación de la denominada "proporción para la previsión social de la vejez" (*Altersvorsorgeanteil*, AVA). El AVA representa una proporción ficticia de la retribución bruta que un cotizante medio aporta a la "pensión Riester". Se supone una contribución determinada, que en el año 2002 quedó fijada en 0,5 por cien de la retribución bruta y que, según se previó, cada año iría creciendo al ritmo de 0,5 por cien, hasta llegar a 4 por cien en 2010⁵ (la "escalera Riester")⁶. Este nuevo componente implica que la revalorización de la pensión se reduce aproximadamente un 0,6 por cien cada año hasta que se alcance aquel 4 por cien.⁷

En virtud de la Ley de Sostenibilidad de las Pensiones, aprobada en 2004, se añadió al "factor de tasa de cotización" un "factor de sostenibilidad" en la fórmula de cálculo de la pensión. Este nuevo factor refleja el cambio en el cociente entre pensionistas y cotizantes. A la luz de la evolución demográfica pronosticada, en el futuro se producirá un constante empeoramiento de esta relación recogida en el factor de sostenibilidad, que se plasmará en una correspondiente mengua del aumento anual de las pensiones. Se ha estimado que la introducción de este factor en el año 2004 podría suponer un freno al crecimiento del importe medio de las pensiones de más de siete puntos porcentuales (Ruland 2008: 839).⁸

⁵ Este 4 por cien corresponde a la proporción de los ingresos brutos de un asegurado que se beneficie del máximo incentivo público al que tienen derecho quienes suscriben una "pensión Riester".

⁶ Esta escalera se suspendió durante dos años (2008 y 2009), de tal manera que el porcentaje completo (4 por cien) se alcanzará en 2012.

⁷ Cabe destacar que, a través de este procedimiento general, se atenúa la actualización de las pensiones para todos los pensionistas, independientemente de cuántos asegurados se adscriban efectivamente a la previsión privada y de la cantidad que destinen a ello. La reducción de los derechos futuros de pensión afecta, por tanto, también a los asegurados que carecen de previsión privada o quieren/pueden aportar a esta modalidad de ahorro para la vejez una cantidad de recursos por debajo de la máxima sujeta a subsidio público. Habida cuenta de que, casi diez años después de la introducción de este factor, gran parte de los asegurados todavía no ha suscrito una "pensión Riester", la medida resulta difícilmente justificable (Faik y Köhler-Rama 2009: 603).

⁸ El factor de sostenibilidad no opera necesariamente siempre rebajando las pensiones: si los ingresos por cotizaciones a lo largo de un año aumentan más que los

El legislador quiso, sin embargo, evitar que a través del efecto conjunto de estos dos factores (el factor de tasa de cotización y el factor de sostenibilidad) las pensiones pudieran sufrir pérdidas en términos nominales. De ahí que la citada Ley de Sostenibilidad introdujera una cláusula de protección adicional, que garantiza que el efecto combinado de ambos factores no conduzca a una actualización negativa de las pensiones. Esta cláusula de protección, que impide, por tanto, materializar plenamente el efecto reductor intencionado con la introducción de tales factores, se modificó a través de la Ley de Ajuste de los Límites de Edad de Jubilación, de 2007, de tal manera que las reducciones de las pensiones no implementadas en aplicación de la cláusula de protección, se cobrarán en el futuro, siendo compensadas con aumentos de las pensiones por la evolución positiva de los salarios. Según prevé la legislación, a partir del año 2011 se procederá a dividir por la mitad los posibles aumentos de la pensión hasta haber recobrado todas las reducciones no efectuadas. A la nueva cláusula de protección modificada se le denomina ocasionalmente también factor de equilibrio o "factor de recobro".

Así pues, de manera simplificada, la fórmula de actualización de las pensiones a partir de 2011 se puede expresar del siguiente modo:

$$\text{Valor actual de la pensión (nuevo)} = \text{valor actual de la pensión (antiguo)} * \text{factor del salario} * \text{factor de la tasa de cotización} * \text{factor de sostenibilidad} * \text{factor de recobro}$$

De esta fórmula se desprende con claridad que la actualización de la pensión se rige ya sólo en muy escasa medida por los salarios; los factores de freno incorporados a la fórmula harán que las pensiones evolucionen a la zaga de los salarios. Al mismo tiempo, la fórmula de actualización de la pensión se convierte en un "engendro técnico": para la mayoría de los ciudadanos (también para la mayoría de los políticos) se ha hecho completamente ininteligible. Dado que en los últimos años no se han aplicado todos los mencionados factores de freno y, por tanto, está pendiente la puesta al día de los efectos completos de esos mecanismos, cabe contar con que, a lo largo de la próxima década, el aumento anual de la cuantía nominal de las

gastos en pensiones, por ejemplo en caso de una evolución positiva de la ocupación, el factor de sostenibilidad puede provocar una subida de las pensiones. Así ocurrió entre los años 2007 y 2009, cuando el factor de sostenibilidad indujo un aumento del importe de las pensiones calculado en 0,2 y 0,3 puntos porcentuales, respectivamente.

pensiones va a ser mínimo y éstas perderán mucho poder adquisitivo. En el año 2010, las pensiones no se aumentarán, tal como ha sucedido en los años 2004, 2005 y 2006, y en el año 2011, según los expertos, muy probablemente tampoco se producirá un incremento nominal. Se ha estimado que el nivel de la pensión bruta estándar entre 2000 y 2030 podría reducirse aproximadamente un 25 por cien (Schmähl 2007).

La reducción de la compensación social

La política de pensiones diseñada y ejecutada desde 1989 en Alemania permite hablar de un retroceso continuado del principio de compensación social en el que se inspiraba el seguro público de jubilación y de un correspondiente refuerzo del (ya dominante) principio de equivalencia. La LRP92 suprimió, para las altas en el sistema de pensiones causadas a partir de ese año, la "pensión por ingresos mínimos" (*Rente nach Mindesteinkommen*), que reconocía un valor mínimo –por tanto, independiente de la cuantía de la cotización– a los periodos de cotización obligatoria. La Ley de Fomento del Crecimiento y de la Ocupación de 1996 estableció recortes adicionales. Así, se restringió la valoración de los tiempos exentos de cotización, por ejemplo, los periodos de prisión en situaciones de guerra, de enfermedad y de desempleo sin prestación. Asimismo, la citada ley de 1996, como también la Ley de Sostenibilidad de las Pensiones de 2004 redujo sustantivamente la bonificación de las cotizaciones obligatorias durante los primeros cuatro años de empleo de un trabajador, mientras que también recortó la valoración de los periodos exentos de cotización durante la formación escolar y universitaria. A partir del 1 de enero de 2007 el ya de por sí escaso derecho a pensión de jubilación de los perceptores del seguro básico para personas en busca de empleo (prestación de desempleo de tipo II) se redujo de nuevo a la mitad (de 0,16 a 0,08 puntos de reintegro por año). Sirva como ilustración el siguiente ejemplo: en 2008, por un año de percepción de este seguro básico, se generó un derecho a pensión mensual de sólo 2,18 euros. Es evidente que esta regulación perjudica especialmente a los asegurados con biografías de empleo discontinuas.

No cabe de ningún modo infravalorar los efectos conjuntos de estos recortes pequeños y a menudo "disimulados", de este *creeping dissentiment*. Dependiendo de las trayectorias de empleo particulares, estas medidas pueden tener consecuencias de gran alcance para la cobertura de las necesidades de los futuros mayores.

La elevación de la edad de alta en el sistema de pensiones

En Alemania, como en otros países de Europa continental, hasta los años ochenta prevaleció una marcada cultura de jubilaciones anticipadas, promovida tanto por los gobiernos como por los agentes sociales con el fin de amortiguar de modo socialmente aceptable los cambios económicos estructurales que por entonces se verificaban. El instrumento de la jubilación anticipada también desempeñó un papel importante en el proceso de reunificación, dada la masiva destrucción de puestos de trabajo en la antigua República Democrática Alemana. Ya la primera legislación en pensiones tras la reunificación (LRP92) decidió promover un progresivo aumento de los límites de edad de jubilación para contrarrestar las jubilaciones anticipadas y retrasar lo más posible el abandono de la vida laboral. Desde entonces sigue siendo posible jubilarse anticipadamente, pero no sin sufrir una penalización de 0,3 por cien mensual (3,6 por cien anual). La Ley de Fomento del Crecimiento y de la Ocupación de 1996 supuso el arranque del proceso efectivo de elevación de la edad de jubilación. Al mismo tiempo se aceleró el vencimiento de las reglas que permitían nuevas altas en el sistema de pensiones antes de los 65 años y libres de penalización. La Ley de Sostenibilidad de las Pensiones imprimió todavía mayor ritmo a ese aceleramiento.

Con la Ley de Ajuste de los Límites de la Edad de Jubilación, de 2007, el Parlamento decidió finalmente elevar gradualmente, desde 2012 a 2029, la edad de jubilación "legal" (es decir, la que establece una carrera de cotización completa). Para los nacidos entre 1947 y 1958, la edad se eleva mes a mes: los nacidos en 1947 alcanzan una edad de 65 años y un mes; los nacidos en 1948, de 65 años y dos meses, y así sucesivamente. Para los nacidos entre 1959 y 1963, la elevación avanza a ritmo bimensual. La nueva edad de jubilación de 67 años rige para todos los asegurados nacidos desde 1964 (Cuadro 1). Cuando concluya el periodo de transición, la edad más temprana a la que será posible acceder a cualquier pensión de jubilación será 63 años (siendo la única excepción la pensión para asegurados con discapacidad grave, que se podrán jubilar a los 62 años). Por lo demás, el alta en el sistema se puede decidir individualmente de manera flexible dentro de un margen entre los 63 y los 67 años; ahora bien, el coste de esta deci-

sión puede suponer una penalización de hasta 14,4 por cien⁹.

Las medidas adoptadas perjudican en particular a aquellos mayores cuyo estado de salud les dificulte seguir trabajando hasta los 67, o simplemente que pierdan antes de esa edad su puesto de trabajo. La cuestión realmente importante es si para la mayoría de los trabajadores mayores existe efectivamente la posibilidad de permanecer en el mercado de trabajo hasta alcanzar el límite de edad establecido para la jubilación, o si el retraso de esta edad traerá principalmente consigo la prolongación de los periodos de desempleo a edades avanzadas y el incremento de las penalizaciones.

CUADRO 1

AUMENTO DE LA EDAD DE JUBILACIÓN (SEGÚN LEGISLACIÓN APROBADA EN 2007)

Año de nacimiento del asegurado	Aumento en número de meses	Edad de jubilación	
		Año	Mes
1947	1	65	1
1948	2	65	2
1949	3	65	3
1950	4	65	4
1951	5	65	5
1952	6	65	6
1953	7	65	7
1954	8	65	8
1955	9	65	9
1956	10	65	10
1957	11	65	11
1958	12	66	0
1959	14	66	2
1960	16	66	4
1961	18	66	6
1962	20	66	8
1963	22	66	10
1964	24	67	0

Fuente: Ley de Ajuste de los Límites de la Edad de Jubilación, de 9 de marzo de 2007.

⁹ Con el fin de amortiguar las dificultades para los asegurados con ocupaciones profesionales de muy larga duración y, por lo general, pesadas, se introdujo una nueva modalidad de acceso: la pensión para asegurados especialmente antiguos. Quien acredita 45 años de cotizaciones obligatorias por ocupación, trabajo asalariado, cuidado de dependientes, periodos de crianza de niños u otros periodos reconocidos puede, como hasta el momento, jubilarse sin sufrir penalizaciones.

5. EFECTOS ACTUALES Y FUTUROS DE LAS REFORMAS ACOMETIDAS

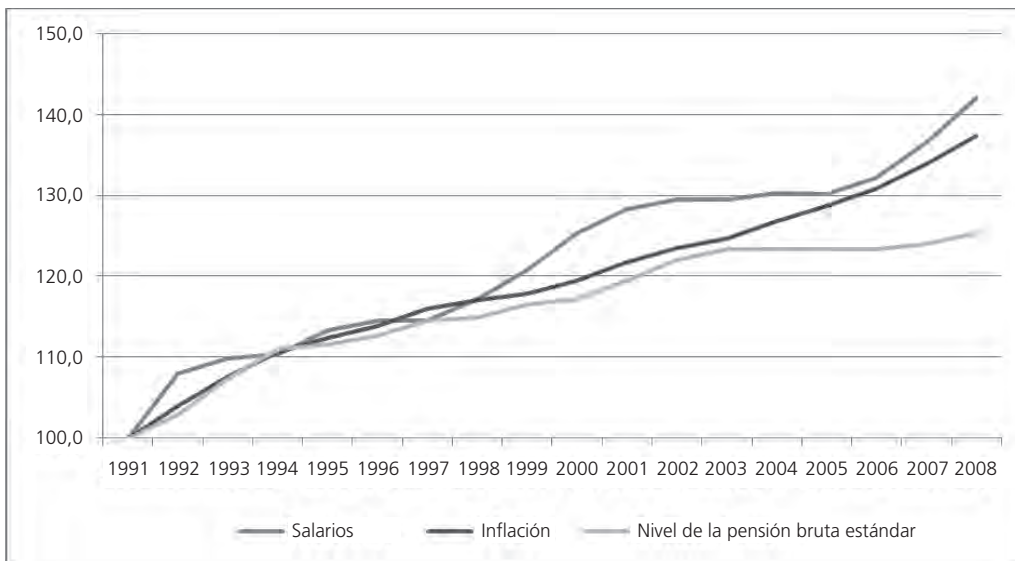
La evolución de las pensiones hasta el momento

Aun cuando muchos políticos y expertos todavía defienden el argumento de que “en lo fundamental” las pensiones alemanas siguen orientándose a los salarios, el principio de la evolución proporcional de pensiones y salarios se abandonó hace ya algún tiempo. Los sueldos y salarios han aumentado durante el periodo de 1991 a 2008 un 42 por cien en términos nominales. Puesto que, durante el mismo periodo, el índice de precios ha subido un 37,3 por cien, queda claro que sueldos y salarios en Alemania han ganado muy poco poder adquisitivo en los últimos veinte años. Pero una evolución más desfavorable que la de los sueldos y salarios se ha verificado en las pensiones. La pensión de jubilación “estándar” ha aumentado durante el mismo periodo un 25,3 por cien (Gráfico 1). Ello significa que las pensiones no sólo se han quedado irrecuperablemente atrás respecto de la evolución de los salarios, sino también que durante estos años han perdido poder adquisitivo. De hecho, la subida anual de las pensiones entre 1991 y 2008 se situó en tres ocasiones por encima de la inflación; en otras tres equivalió a ésta última, y once veces se situó por debajo. Por lo que hace a la revalorización de las pensiones, los pensionistas alemanes se encuentran, pues, en una posición significativamente peor que los pensionistas españoles. Al menos durante los últimos 20 años se habrían beneficiado notablemente de una actualización basada en la inflación (prevista y luego corregida), como la aplicada “automáticamente” a las pensiones españolas (que incluso se han revalorizado en términos reales).

La evolución mostrada hasta aquí se refiere a la pensión estándar. En realidad, el importe medio de las pensiones efectivamente reintegradas se sitúa claramente por debajo de esta magnitud. El cuadro 2 así lo confirma: la pensión bruta estándar alcanzó el 1 de julio de 2008 en los *Länder* de la antigua RFA 1.195 euros; la pensión neta estándar (es decir, deducidas las contribuciones obligatorias para el seguro de enfermedad y cuidados), 1.078 euros. En el caso de los varones pensionistas residentes en los *Länder* de la antigua RFA, la pensión de jubilación media se cifró ese mismo año en 970 euros, sólo en torno a un 90

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LAS RETRIBUCIONES SALARIALES, DEL ÍNDICE DE PRECIOS Y DEL NIVEL DE PENSIÓN BRUTA (AÑO BASE 1991 = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por Statistisches Bundesamt, DRV Bund (2009).

por cien del nivel de la pensión neta estándar. En las nuevas altas masculinas del año 2008 el importe de la pensión de jubilación media alcanzó 865 euros (aproximadamente un 80 por cien del nivel de la pensión neta estándar). Las deducciones por inicio anticipado de la jubilación introducidas en 1997 explican, en buena medida, estos resultados. Desde su introducción ha aumentado tanto el número de las pensiones penalizadas, como también el importe medio de las deducciones. En 2007, casi la mitad (46,2 por cien) de todas las nuevas altas de pensiones por jubilación sufrieron algún tipo de penalización. El número medio de los meses penalizados se situó en 38,4, lo que equivale a una penalización media de 11,52 por cien (Brussig 2010). Estas cifras demuestran que una parte importante de los ocupados tiene grandes dificultades para llegar a la edad de jubilación legal, por lo cual ha de aceptar pérdidas importantes de la pensión. La elevación de la edad de jubilación a los 67 años recrudescerá probablemente esta situación.

Los datos disponibles ponen también de manifiesto que, en particular, las mujeres de los *Länder* de la antigua RFA se hallan todavía lejos de

conseguir una cobertura autosuficiente para la vejez. Además de registrar los periodos de cotización para la pensión (con diferencia) más breves, aportan cotizaciones de cuantía más baja, sobre todo por el trabajo a tiempo parcial y las retribuciones salariales más reducidas. Así pues, el modelo tradicional germano-occidental del *male breadwinner* (varón responsable del sustento familiar) continúa plasmándose en el nivel de las pensiones. Previsiblemente todavía habrán de pasar bastantes años hasta que esta situación cambie de manera ostensible. Según cálculos del Instituto Alemán para la Investigación Económica (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*), en el año 2030 el nivel medio de las pensiones de las mujeres germano-occidentales se situará, a pesar de su creciente participación en el mercado de trabajo y de la elevación de sus niveles de cualificación, todavía por debajo del nivel del seguro básico de vejez e invalidez (Geyer y Steiner 2010).

Con todo, los grandes perdedores de las reformas hasta ahora llevadas a cabo son los perceptores de pensiones por incapacidad. El importe medio de una nueva alta de pensión por incapacidad ha caído entre 2000 y 2008, en términos

CUADRO 2

IMPORTE NETO DE LAS PENSIONES MEDIAS DE JUBILACIÓN EN EUROS (2008)

	<i>Antiguos Länder</i>		<i>Nuevos Länder</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Pensión bruta estándar (1-7-2008)	1195		1050	
Pensión neta estándar (1-7-2008)	1078		950	
Importe medio neto de las pensiones causadas (31-12-2008)	970	473	1044	676
Importe medio neto de las nuevas altas 2008	965	449	902	667
Nivel de protección básica (Toda Alemania)	681			

Fuente: DRV Bund (2009), *Aktuelle Daten 2010*, 3; *Armut- und Reichtumsbericht*: 333.

nominales, de 738 a 647 euros, es decir, un 12 por cien. Los pensionistas varones de los *Länder* de la antigua RFA son los que han tenido que soportar pérdidas más significativas (Cuadro 3). Como ocurre en el caso de las pensiones de jubilación, en el de las pensiones por incapacidad los recortes sustantivos obedecen a la introducción de penalizaciones en caso de anticipación del alta. El 96,4 por cien de las nuevas altas de pensiones por incapacidad reconocidas por primera vez en 2008 asumieron penalizaciones; las pensiones fueron recortadas un 10,4 por cien de media (Rische 2010)¹⁰.

Desde una perspectiva de política social, esta evolución resulta muy problemática, toda vez que el debilitamiento de la protección pública por incapacidad sólo puede ser compensado muy precariamente mediante la previsión privada o empresarial. Puesto que las empresas aseguradoras privadas exigen por sus productos de previsión complementaria primas actuarialmente adecuadas, un aseguramiento privado contra el riesgo de invalidez para asegurados con un riesgo elevado de incapacidad es prácticamente impagable. Y pues-

¹⁰ La mejora que se ha introducido progresivamente de la valoración de los periodos computables suaviza, en mayor o menor medida, el efecto de reducción de la pensión por penalizaciones, dependiendo de la biografía laboral individual y la edad a la que se cause el alta.

to que las ocupaciones con elevado riesgo para la salud coinciden a menudo con actividades manuales que requieren comparativamente escasa cualificación y, por lo general, están peor retribuidas, la falta de protección abierta por las reformas de pensiones parece desproporcionada respecto del riesgo de incapacidad.

A la luz de los desarrollos descritos aquí cabe prever que, en el futuro, el riesgo de incapacidad vaya de la mano del riesgo de pobreza en la vejez, o que esta contingencia se cubra necesariamente mediante el seguro básico de vejez e invalidez. En 2008, aproximadamente un 8,8 por cien de las pensiones de incapacidad hubieron de ser complementadas con esta prestación básica (Rische 2010: 6), porcentaje que probablemente se verá sometido a una creciente presión al alza.

La evolución futura de las pensiones

Las decisivas transformaciones que ha experimentado el mercado de trabajo alemán resultan muy relevantes para la evolución del nivel de protección social, actual y futuro, de la vejez. Como consecuencia de una evolución de la ocupación durante años negativa, parecen haberse consolidado de manera estructural el desempleo masivo y, sobre todo, el desempleo de larga duración; sólo en la última fase expansiva (2006-2008)

CUADRO 3

IMPORTE MEDIO DE LAS NUEVAS ALTAS DE PENSIÓN POR INCAPACIDAD (EN EUROS)

	2000	2008	Variación
Hombres (antiguos <i>Länder</i>)	835	691	-17,24%
Hombres (nuevos <i>Länder</i>)	740	623	-15,81%
Mujeres (antiguos <i>Länder</i>)	613	605	-1,31%
Mujeres (nuevos <i>Länder</i>)	689	646	-6,24%
Media total	738	647	-12,33%

Fuente: Rische (2010).

mejoró un poco la situación del mercado de trabajo. El desempleo afecta especialmente a los trabajadores jóvenes y poco cualificados, y, de manera más acusada, a los residentes en los nuevos *Länder*, produciéndoles grandes huecos en sus biografías laborales. Paralelamente han aumentado mucho los empleos "atípicos" ("mini-trabajos" eventuales, empleos a tiempo parcial, trabajos temporales, contratos de empresas de trabajo temporal y "nuevos" autónomos). Las recientes reformas del mercado de trabajo, en particular las denominadas "Leyes Hartz", han contribuido a reforzar esta tendencia flexibilizando las condiciones laborales y promoviendo este tipo de empleos. A ello se añade que la dispersión retributiva en Alemania ha aumentado visiblemente desde la mitad de los años noventa. En concreto, el sector de bajos salarios ha crecido hasta convertirse en uno de los más grandes de Europa (Bosch et al. 2009). En 2005, el 22 por cien de los empleados por cuenta ajena percibían salarios definidos como "bajos". Hasta cierto punto, en el mercado de trabajo alemán prevalecen en la actualidad circunstancias comúnmente asociadas al mercado de trabajo de Estados Unidos.

La proliferación de biografías laborales interrumpidas y fases de ocupación atípica, unida al estancamiento de las retribuciones y a un nutrido sector de bajas retribuciones, ha conducido al aumento del número de personas que, por sus escasas cotizaciones, sólo adquieren derechos limitados a una pensión de jubilación. Se produce así una

combinación fatal de los efectos de las reformas de pensiones, por una parte, y la evolución en el mercado de trabajo, por otra. Cada vez se consiguen menos puntos de reintegro para la pensión, y éstos, a medida que pasa el tiempo, tienen menos valor. Esta evolución puede resumirse de manera categórica en esta fórmula (Bogedan y Rasner 2008):

Mercado de trabajo * reforma de las pensiones = pobreza en la vejez

La situación aquí esbozada varía, no obstante, en función de la región, el sexo y el nivel de cualificación de los afectados, así como del año de nacimiento. Más concretamente, en los nuevos *Länder* se aprecia una mayor diferencia entre las cohortes de edad. Los actuales pensionistas de los nuevos *Länder*, que han pasado la mayor parte de su vida laboral en la extinta República Democrática Alemana, tienen, en virtud de la "política de pleno empleo" que mantenía el régimen comunista, biografías laborales comparativamente largas y continuadas, por lo cual pueden incluso hacer valer derechos a pensiones más elevadas que los pensionistas de los antiguos *Länder*. Sin embargo, esta relación cambiará de signo en un futuro no muy lejano. El desempleo en los nuevos *Länder* ha crecido significativamente desde 1990, manteniéndose invariablemente en un nivel más alto que en los antiguos. Sobre todo, las cohortes más jóvenes de los nuevos *Länder*, que en el momento de la reunificación se hallaban todavía al comienzo de su vida laboral, van a verse muy afectadas por la evolución del mercado de trabajo, manifestándose la crisis del empleo en sus propias biografías laborales. Cuanto más joven es la cohorte de edad, mayores son los huecos en las carreras laborales. De mantenerse en los nuevos *Länder* las circunstancias laborales actuales, se ha estimado que los varones nacidos entre 1967 y 1971 podrían estar 9,4 años desempleados durante su vida laboral, y las mujeres nacidas entre los mismos años, 13,3 años (Geyer y Steiner 2010).

Estos amplios huecos en las carreras laborales individuales tendrán su reflejo más intenso en los niveles de pensiones individuales a partir del año 2020. En conjunto, en los nuevos *Länder* hay que contar, tanto entre las mujeres como entre los hombres, con un retroceso medio muy significativo de los derechos de pensión. Ya actualmente se aprecia que sus derechos de pensión, comenzando por la cohorte de los nacidos entre 1947 y 1951, retroceden de manera clara y continuada (Frommert y Himmelreicher 2010). Ante esta evidencia cabe prever que en torno a un tercio de los

hombres y casi la mitad de las mujeres de los nuevos *Länder* que se jubilen a partir de 2030 recibirán una pensión pública por debajo del nivel del seguro básico (Geyer y Steiner 2010).

Los crecientes problemas de legitimación del sistema de pensiones

El escenario que se vislumbra a 20 años vista, cuando las reformas de las pensiones ya implantadas hayan surtido pleno efecto, es cuando menos inquietante. Es muy probable que el descenso continuado del nivel de las pensiones, el desmontaje sucesivo de los mecanismos de compensación social con los que contaba el sistema de prestaciones sociales y la elevación de los límites de edad para jubilarse sin penalización, unidos a la evolución del mercado de trabajo, conduzcan a un considerable aumento de la penuria en la vejez y obliguen a efectuar crecientes transferencias sociales. Parece claro que entre los jubilados aumentarán la desigualdad y la inseguridad de rentas.

Todo ello plantea, además, un problema de legitimación del sistema público de pensiones. En efecto, la aceptación de un sistema público basado en la obligatoriedad de la pertenencia al mismo requiere que los contribuyentes puedan partir de modo realista de una idea muy sencilla e intuitiva: la de que por sus contribuciones individuales recibirán durante la jubilación una contraprestación adecuada; más todavía en el caso de un sistema, como el alemán, cuya autolegitimación ha descansado tradicionalmente en una correspondencia bastante exacta entre contribución y prestación. En rigor, la reducción del nivel de las pensiones no entrará en contradicción con el principio de equivalencia, tan central en el sistema público de pensiones alemán, mientras se garantice una distancia suficiente entre el importe medio de la pensión y el nivel del seguro básico de vejez e invalidez (es decir, la prestación no contributiva de asistencia social). El sistema de pensiones se enfrentará, sin embargo, a un problema importante de legitimación cuando incluso los contribuyentes más antiguos obtengan una pensión pública del nivel de esa prestación básica, sujeta a prueba de medios, o incluso inferior a ella.

En el año 2008, un nuevo pensionista tenía que haber obtenido durante su vida laboral aproximadamente 28 puntos de reintegro para alcanzar, tras la deducción de las contribuciones obligatorias destinadas a cubrir el seguro de enfermedad y de cuidados de larga duración, una pensión

pública neta del nivel del seguro básico de vejez e invalidez (Hauser 2009: 254). Con otras palabras, un trabajador con retribuciones equivalentes a la media nacional tenía que cotizar durante 28 años para alcanzar una pensión del nivel del seguro básico, mientras que un asegurado que, de media, hubiera ganado el 75 por cien del ingreso medio de todos los asegurados, tendría que haber trabajado y cotizado 37 años completos. Estos ejemplos muestran que, ya en el momento actual, a muchos asegurados, incluso en caso de haber efectuado contribuciones durante años, les es imposible acceder a una pensión por encima del umbral del seguro básico.

En 20 años esta situación se habrá agravado: en 2030 serán necesarios previsiblemente 34 puntos de reintegro para alcanzar el nivel del seguro básico (Steffen 2008). Significa esto que quienes se jubilen ese año tendrán que haber contribuido 45 años completos con al menos un 75 por cien del ingreso medio para conseguir una pensión contributiva del nivel del seguro básico. Teniendo en cuenta los rasgos antes apuntados del mercado de trabajo alemán (biografías laborales con huecos frecuentes y en aumento, dispersión creciente de salarios y aumento del sector de bajas retribuciones), es previsible que una parte considerable de los asegurados incumpla estas condiciones más rigurosas. Pero si las pensiones públicas no fueran capaces de evitar a un sector importante de asegurados la situación de necesidad que cubre el seguro básico, su justificación se pondría en cuestión. Sucede así que la sostenibilidad fiscal perseguida a través de las reformas de las pensiones llevadas a cabo en la última década podría convertirse, a medio plazo, en un golpe político de muerte para el sistema público de pensiones.

6. VALORACIÓN CONJUNTA DE LA ESTRATEGIA DE REFORMA ALEMANA

Al diseño y a la ejecución de las reformas de las pensiones alemanas durante los últimos 20 años subyacen motivaciones de tipo económico, fiscal y laboral. El objetivo de estabilizar la tasa de contribución se ha erigido en el criterio dominante y casi único de una política de pensiones sostenible. Los argumentos vinculados a las pensiones como una política social, orientada por tanto a fines tales como el de la garantía del bienestar o la promoción de la cohesión social, han sido omitidos o equiparados a objetivos de política de em-

pleo (mayor igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo a través de más empleo y costes laborales más bajos). Pensando en la fórmula de “pensiones sostenibles y adecuadas”, hay que constatar que las reformas de las pensiones en Alemania no han respetado el equilibrio entre estos dos principios, el de la sostenibilidad y el de la adecuación, basculando hacia el objetivo de la estabilidad fiscal en detrimento del objetivo de la adecuación social. Tampoco cabe hablar de una modernización del sistema de pensiones en el sentido de su adaptación a una estrategia de “flexi-guridad”. Las reformas de los últimos años han supuesto más bien un movimiento en la dirección exactamente contraria. El sistema de pensiones alemán sigue girando en torno al referente de una “biografía normal” (masculina), con 45 años de cotizaciones, y no ofrece respuesta alguna al problema de las biografías laborales “atípicas”. En conjunto, se ha comprado la evitación preventiva de futuros déficit económicos y fiscales del sistema de pensiones al precio de la aceptación de déficit sociales acrecentados en el periodo de la vejez.

Sólo en los últimos tres o cuatro años han surgido con fuerza en el debate público las palabras clave “pobreza en la vejez” ligadas a una crítica de la estrategia de reforma elegida. Paralelamente, sobre el trasfondo de la crisis de los mercados financieros se ha producido un cierto desencanto respecto a los productos de previsión privada para la vejez. El problema radica, sin embargo, en la práctica imposibilidad de retroactivar las reformas hasta ahora emprendidas, responsables de los problemas futuros. Determinados grupos de interés vinculados con el sector empresarial y el sector financiero, decididos a evitar un retroceso de las reformas, advierten del riesgo de un relajamiento de los objetivos de contención de las cotizaciones y del riesgo de desandar los pasos de reforma dados hasta el momento. La política alemana, desde todos los partidos (excepto la formación política de izquierda *Die Linke*), lleva publicitando masivamente el cambio de paradigma de la política de pensiones, de tal modo que una reconsideración de las nuevas prioridades tan costosamente negociadas y establecidas en la política social provocaría problemas de credibilidad a casi toda la clase política del país.

La política de pensiones alemana se ha introducido de alguna manera en un callejón sin salida. Por una parte, por razones ideológicas permanece fiel tanto a los objetivos de fijación de las tasas de cotización recogidas en las leyes de pensiones como a una interpretación restrictiva del principio

de equivalencia. Por otra parte, es probable que las dramáticas consecuencias de la senda de reformas emprendida se pongan de manifiesto en pocos años y conduzcan a reproches masivos de la sociedad si no se adoptan respuestas políticas adecuadas. La clase política alemana no saldrá de este dilema del que se ha hecho responsable sin vulnerar al menos uno de esos principios centrales de la política de pensiones.

En muchos sentidos, la política de pensiones alemana no está acometiendo las razones del problema, sino sólo aliviando sus síntomas. La supresión transitoria del “factor Riester” en los años 2008 y 2009, así como la “garantía de la pensión” que se ha hecho por primera vez efectiva en 2010 y conforme a la cual el nivel nominal de la pensión estándar no debe bajar en el futuro, representan de momento intentos insuficientes de suavizar algo las previsibles consecuencias de las reformas del sistema pensiones. En este punto se paga el error de haber separado los dos objetivos de sostenibilidad y adecuación. Sin duda, habría resultado más aconsejable incorporar desde el principio a las reflexiones sobre la reforma de las pensiones los aspectos de política distributiva y social, haciendo hincapié en la necesidad de equilibrar esos dos objetivos y modernizar genuinamente el sistema público de pensiones.

7. ALGUNAS CONCLUSIONES PARA EL DEBATE SOBRE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

El análisis presentado hasta aquí sugiere que la senda de las reformas alemanas, que en última instancia puede crear una situación muy problemática desde una perspectiva de política social, no representa un buen ejemplo para la reforma del sistema español de pensiones. Cualquier reforma diseñada a largo plazo de un sistema de previsión social tiene que aspirar a conseguir no sólo viabilidad financiera, sino también aceptación política y social. Con reformas que aligeran la carga de los costes económicos para las empresas y las cuentas públicas, pero que conducen a una situación de desprotección para grandes grupos de población, el futuro del sistema de pensiones no podrá estar garantizado.

En concreto, de la experiencia alemana se pueden extraer al menos tres conclusiones para el debate español:

– La primera conclusión se refiere a los riesgos derivados de efectuar modificaciones en el mecanismo de actualización de las pensiones. La experiencia alemana muestra que hay pocas medidas que minen más la confianza de la población en el sistema de pensiones que manipulaciones discrecionales de este mecanismo por parte de los gobiernos. En particular, cuando estas medidas están vinculadas a problemas temporales de las cuentas públicas cuyas causas son ajenas al sistema de seguridad social, puede surgir la impresión fatal de una “política de pensiones en función de la situación de caja”. Hasta ahora, los perceptores de pensiones en España han tenido en todo momento garantizado el mantenimiento de su poder adquisitivo mediante una norma de revalorización sencilla y transparente. Abandonar este compromiso clave del sistema español, aunque sea de manera excepcional y temporalmente limitada (como se ha previsto en el Real Decreto-Ley 8/2010) crea un precedente susceptible de dañar seriamente la credibilidad y la fiabilidad de la política de pensiones en general, dificultando así posibles reformas futuras.

– La segunda conclusión afecta al balance entre el principio de solidaridad y el principio de equivalencia en el sistema de pensiones. La experiencia alemana pone de relieve la importancia de asegurar que cambios eventuales en las técnicas de cálculo de la pensión, destinados a conseguir un mejor ajuste actuarial entre la pensión individual y el esfuerzo contributivo, no acaben perjudicando a quienes son más vulnerables en el mercado de trabajo. Por eso, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones que se debaten en estos momentos en España deberían ser objeto de reflexión cuidadosa, relacionando una y otra, y examinando sus efectos recíprocos simultáneos y diferidos en el tiempo (no sólo de naturaleza fiscal, sino también social). Una intensa flexibilización del mercado de trabajo español, como demandan muchos expertos internacionales y nacionales, tendría que enmarcarse en una discusión más exigente sobre las estrategias conducentes a la “flexiguridad”, y acompañarse, por ejemplo, de medidas de compensación en el sistema de pensiones.

– La tercera conclusión se refiere a cambios en la edad “legal” de jubilación. Incluso considerando razonable y necesario su retraso, cabe subrayar que el verdadero éxito de esta medida depende de que se den determinadas condiciones en el mercado de trabajo o que se promuevan a través de medidas de política laboral; fundamentalmen-

te depende de que exista la posibilidad de que los mayores de 65 años sigan empleados en condiciones socialmente aceptables. Si no, con semejante medida se conseguiría poco más que un nuevo recorte de las pensiones, que redundaría en perjuicio de los más débiles. Sin embargo, tanto en Alemania como aún más en España, se aprecian carencias en la planificación a largo plazo de los recursos humanos de las empresas, en la configuración de puestos de trabajo atendiendo a criterios de edad y en el desarrollo eficaz de programas para la formación continua de los trabajadores, por citar sólo algunos ejemplos de políticas necesarias para facilitar una prolongación de la vida laboral.

A la luz de las experiencias de reforma de las pensiones en Alemania, cabe recomendar a los actores responsables de esta política en España que, dada la considerable complejidad del tema y sus múltiples ramificaciones, procedan en esta cuestión con sumo cuidado, examinando y valorando todas las posibles implicaciones, intentando alcanzar un amplio consenso social y renunciando a iniciativas de reforma unilaterales, unidimensionales (es decir, exclusivamente enfocadas hacia la consecución de la contención del gasto) e insuficientemente atentas a las diferentes implicaciones sociales a corto, medio y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

BOSCH, G.; WEINKOPF, C. Y T. KALINA (2009), *Mindestlöhne in Deutschland. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, Friedrich- Ebert Stiftung.

BOGEDAN, C. Y A. RASNER (2008), “Arbeitsmarkt x Rentenreformen = Altersarmut?”, *WSI Mitteilungen*, 3/2008: 133-138.

BONOLI, G. Y B. PALIER (2007), “When past reforms open new opportunities: Comparing old age insurance reforms in Bismarckian welfare systems”, *Social Policy and Administration*, 41: 555-573.

BRETTSCHEIDER, A. (2008), “On the way to social investment? The normative recalibration of the German welfare state”, *German Policy Studies*, 4, 2: 19-66.

BRETTSCHEIDER, A. (2009), “Paradigmenwechsel als Deutungskampf. Diskursstrategien im

Umbau der deutschen Alterssicherung“, *Sozialer Fortschritt*, 9-10: 189-199.

BRUSSIG, M. (2010), “Fast die Hälfte aller neuen Altersrenten mit Abschlägen – Quote weiter steigend“, *Altersübergangs-Report 2010-01*, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ).

CHULIÁ, E. (2007): “Spain: between majority rule and incrementalism“, en: IMMERGUT, E.; ANDERSON, K.M. E I. SCHULZE (Eds.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press: 499-454.

EUROPEAN COMMISSION (2003), *Adequate and Sustainable Pensions: Joint Report by the Commission and the Council*, Luxemburgo, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

FROMMERT, D. Y R. K. HIMMELREICHER (2010), “Sinkende Rentenanwartschaften – vor allem in den neuen Bundesländern. Analysen zur Entwicklung der Altersrenten in Deutschland“, *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 43: 1-5.

GEYER, J. Y V. STEINER (2010), “Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten“, *DIW-Wochenbericht*, 11: 2-11.

HAUSER, R. (2009), “Neue Armut im Alter“, *Wirtschaftsdienst* 4: 248-256.

HINRICHS, K. (2005): “New Century – New Paradigm: Pension Reforms in Germany“, en: SHINKAWA, T. Y G. BONOLI (Eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham, Edward Elgar: 47-73.

NATALI, D. Y M. RHODES (2007), “The New Politics of pension reforms in continental Europe“, en: ARZA, C. Y M. KOHLI (Eds.), *The Political Economy of Pensions: Politics, Policy Models and Outcomes in Europe*, Londres, Routledge: 25-46.

RISCHE, H. (2010), “Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos – Handlungsbedarf und Reformoptionen“, *RV aktuell*, 1: 2-9.

RULAND, F. (2008), “Rentenversicherung“, en: MAYDELL, B. VON; RULAND, F. Y U. BECKER, *Sozialrechtshandbuch*, Baden-Baden, Nomos: 801- 875.

SCHMÄHL, W. (2004), “Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects“, en: REIN, M. Y W. SCHMÄHL (Eds.), *Rethinking the Welfare State – The Political Economy of Pension Reform.*, Cheltenham/ Northampton (MA), Edward Elgar: 153-204.

SCHMÄHL, W. (2007), “Dismantling an earnings-related social pension scheme: Germany’s new pension policy“, *Journal of Social Policy*, 36, 2: 319- 340.

STEFFEN, J. (2008), *Rente und Altersarmut. Handlungsfelder zur Vermeidung finanzieller Armut im Alter* (www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/).