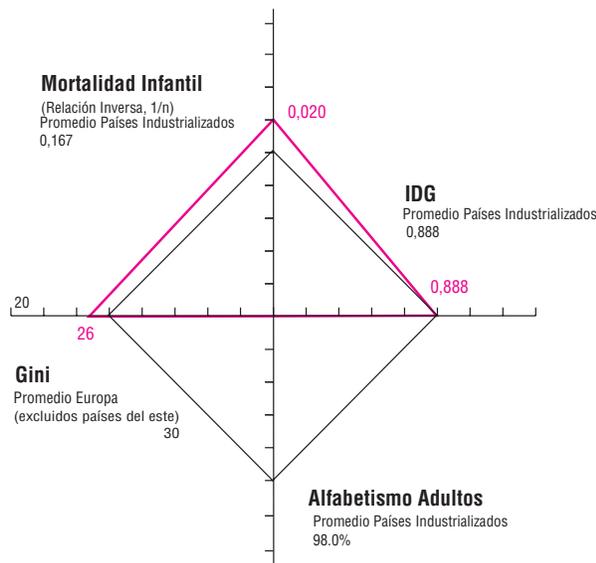


# A L E M A N I A

• RUTH BRAND

## LOS OTROS MUROS

*sobrerrepresentadas en grupos con gran riesgo de pobreza: «padres» solteros, dependientes de la asistencia social y jubilados de escasos ingresos.*



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*. **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

*El gobierno de democristianos y liberales que este año dejó el poder en Alemania no consideró que la pobreza fuera un problema serio. Sin embargo, investigadores y ONG señalaron que ha habido un notable incremento de ésta, especialmente entre los jóvenes y los miembros de hogares monoparentales y de familias numerosas. La brecha entre ricos y pobres se ha profundizado, en gran medida debido al desempleo. Por otra parte, las mujeres siguen cargando con el mayor peso de las responsabilidades familiares y se encuentran*

Si bien presenta serias deficiencias para algunos sectores de la población, la calidad de vida en Alemania es satisfactoria comparada con la de muchos otros países.

Existe una infraestructura básica que es accesible para la mayoría, si bien se dan algunos hechos preocupantes, como el aumento de ciudadanos dependientes de la asistencia social y de las personas sin hogar, de niños que viven en las calles y de la drogadicción, entre otros.

Las recientes elecciones trajeron un cambio de gobierno (de una coalición de democristianos y liberales se pasó a una de socialdemócratas y verdes). A pesar de que el nuevo gobierno se ha retractado con respecto a algunos recortes presupuestales en lo referente a las políticas de salud y pensiones, hasta el momento no se notan mayores cambios. Es preciso tener presente que el sistema político alemán está altamente descentralizado. Los 16 estados y ciudades son los principales responsables de la política social (con excepción de la política relativa al mercado laboral) y la responsabilidad de la implementación es de las autoridades locales.

## LOS DERECHOS SOCIALES

Si bien Alemania ratificó tanto la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos como la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 y la Carta Social Europea de 1961, no ha firmado ni ratificado aún —hasta julio de 1998 al menos— la Carta Social Revisada de 1996.

Las actuales discusiones, ya sea en el ámbito de la Unión Europea como del Consejo de Europa, giran en torno a detallar los derechos económicos, sociales, culturales y educacionales como parte intrínseca de los derechos humanos y civiles.

La referencia explícita a los derechos sociales en los tratados básicos de la Unión Europea habría de involucrar obligaciones más

fuertes para los estados miembros que aquéllas involucradas en las comparativamente menos severas formulaciones del Consejo de la Carta Social Europea.

Una peculiaridad de la administración alemana es el principio de subsidiaridad que rige la mayoría de los servicios sociales. En términos generales, esto significa que las organizaciones no gubernamentales tienen prioridad sobre la administración local como proveedores de servicios sociales en el sentido más amplio. Si una ONG está dispuesta y capacitada para proveer un servicio, la administración local proveerá el apoyo financiero, pero se abstendrá de establecer el servicio en sí. **Esta fuerte participación de las ONG ha llevado a que las mismas estén involucradas muy de cerca en el desarrollo de las políticas sociales locales y a que sean invitadas a las audiencias en que se trata la legislación relevante**, tanto en el ámbito de los estados como en el nacional. De todos modos, recientemente ha comenzado una corriente que entiende que corresponde colocar a las ONG en un nivel de paridad con los proveedores comerciales que, a diferencia de éstas, tienen fines de lucro.

## POBREZA Y DESEMPLEO

El gobierno saliente no consideró que la pobreza fuera un problema serio. Sin embargo, algunos investigadores y diversas ONG han señalado que desde hace un tiempo se ha dado un notable incremento de ésta, especialmente entre los jóvenes, los hogares monoparentales —sobre todo los dirigidos por mujeres— y las familias numerosas. La brecha entre ricos y pobres se ha profundizado en la sociedad alemana, debido en gran medida al desempleo, particularmente al desempleo crónico.

**Se registra un desempleo de entre 10 y 11%, lo que implica una cifra de más de 4 millones de desempleados.** Durante los últimos años, el desempleo ha sido persistente; los porcentajes globales fueron más altos en Alemania Oriental, especialmente entre las mujeres jóvenes, que en Alemania Occidental. Hay una constante exigencia, por parte de las organizaciones de mujeres, para obtener una mayor participación en la creación de empleos y en los programas de adiestramiento. Su meta en este punto es que la participación se corresponda con el porcentaje de desempleo de mujeres, tomando como punto de comparación el desempleo entre los hombres. El gobierno saliente priorizó el control de la inflación, la estabilidad financiera y el crecimiento económico, y consideró el aumento del empleo un resultado eventual de estas prioridades. Uno de los factores que complican la reestructuración económica son, por cierto, las transferencias financieras necesarias para la modernización y recuperación de la *Neue Länder*, nombre con el que se denomina a la ex República Democrática Alemana.

Se ha centrado la atención en establecer y apoyar los negocios de pequeña envergadura y en crear puestos y programas de adiestramiento laboral. De forma creciente, la juventud, una vez terminada la educación, tiene que hacer frente a la exclusión del mercado laboral; en particular, las mayores dificultades al respecto son experimentadas por los inmigrantes. El flamante go-

bierno anunció recientemente un programa de creación de empleos y oportunidades de adiestramiento para aproximadamente 100 mil jóvenes.

Aunque la migración proveniente de Europa y de fuera del continente es un fenómeno común, Alemania no se considera a sí misma como un país de inmigrantes. Los inmigrantes que procuran asilo son desestimulados por leyes y regulaciones progresivamente más restrictivas, y si bien no es una actitud generalizada, ocasionalmente la xenofobia aparece en la superficie. Un problema cada vez más preocupante es la creciente explotación de niños para producir materiales pornográficos distribuidos a través de Internet.

## LA EQUIDAD AVANZA, PERO...

Las recientes elecciones nacionales y la formación de un nuevo gobierno han aumentado visiblemente la participación de las mujeres en el proceso político, no sólo a causa del sistema de «cuota». Si bien no ha sido alcanzada, la equidad está avanzando, aunque todavía se registran deficiencias en varias áreas. Por ejemplo, a las mujeres no les toca una parte igual de las posiciones reales en el poder político y económico y están groseramente subrepresentadas en la enseñanza académica, a pesar de que la población estudiantil se distribuye, en lo relativo a género, casi en términos iguales. **Las mujeres todavía cargan con el peso más recio de las responsabilidades familiares y se encuentran sobrerrepresentadas en grupos con gran riesgo de pobreza:** los «padres» solteros, los dependientes de la asistencia social y los jubilados de escasos ingresos. Los servicios para la atención de los niños son aún inadecuados, si bien ha habido alguna mejora en los últimos años. La introducción de seguros de atención de largo plazo en el sistema de seguros de salud redujo la pobreza entre las personas de edad más avanzada que reciben jubilaciones insuficientes, principalmente entre las mujeres.

El tercer informe estatal de la República Federal Alemana, bajo los artículos 16 y 17 de la Convención Internacional Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), ha sido presentado al Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Foro alemán de ONG sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social ha producido información suplementaria para el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ésta es información sobre tópicos como el derecho al trabajo en condiciones equitativas y favorables, a la seguridad social, los derechos de protección a las familias, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la salud y el derecho a la educación. **El Foro criticó el informe del gobierno saliente, pues se basaba solamente en fuentes gubernamentales y no hacía referencia a diversos análisis de la situación económica y social realizados por varias ONG. Di-**

**cho informe se diseñó sin consultar a las ONG ni a ningún otro grupo social comprometido.**

En cooperación para el desarrollo, el gobierno saliente se concentró en los derechos cívicos y políticos, rehusándose a discutir siquiera la posibilidad de un protocolo facultativo. Se espera no sólo que el nuevo gobierno ponga mayor énfasis en los DESC, sino que tenga una óptica general más progresista.

## LA EDUCACIÓN

El sistema educativo como un todo –que está descentralizado y bajo la autoridad de los distintos estados alemanes– fue objeto de crítica y de severo escrutinio cuando un reciente estudio internacional (el TIMSS) catalogó con un bajo índice su efectividad.

El derecho a la educación es parte del compacto 20/20.<sup>1</sup> El gobierno alemán desempeñó un papel activo en la formulación de metas para esta iniciativa. Sin embargo, lo que siguió fue más «de la boca para afuera» que acciones reales. No hubo una clara reordenación del presupuesto para desarrollo luego de la Cumbre de Copenhague. Por el contrario, puede notarse un claro descenso en el gasto para educación básica en el plan anual para 1998. En 1995, el 8,5% de los compromisos bilaterales para ayuda financiera y técnica había sido destinado a esta área crucial del 20/20.

En 1998, la participación en educación primaria fue reducida a 2,5%, es decir, a cerca de USD 52 millones en compromisos bilaterales. El nuevo gobierno se comprometió, dentro del marco del acuerdo de coalición, a promover fuertemente la salud y la educación primarias para mujeres y mujeres jóvenes, lo mismo que a promover el proceso de implementación de la 20/20. El Foro alemán de ONG sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social cuenta con un exitoso grupo de trabajo sobre la Iniciativa.

## EL IMPACTO DEL AJUSTE

La preparación para la Unión Monetaria Europea ha impuesto serias restricciones a los presupuestos de los candidatos a Estados miembros, en un momento en que el envejecimiento de la población, el desempleo y, en Alemania, la reunificación están agregando cargas cada vez mayores al gasto social. **La introducción de elementos de mercado en el sector social y las políticas locales orientadas a atraer inversiones por medio de la mejora de las infraestructuras técnicas y culturales no le sirven a la población que se encuentra excluida.** La reducción o retiro de la participación de las autoridades locales en el sector de servicio

social deja a este sector expuesto a la competencia comercial y a la búsqueda del lucro.

El material estadístico sobre pobreza es escaso y no se puede acceder a él con facilidad, debido, en parte, a la descentralización de la autoridad competente en asuntos sociales. Para contrarrestar esta carencia, la Conferencia Nacional de Alemania sobre Pobreza (NAK) –una conferencia permanente de doce ONG organizadas a nivel nacional y activas en el combate contra la pobreza y la exclusión social, de la cual es miembro y sostén la Organización Alemana de Sindicatos Laborales– ha pedido reiteradamente al gobierno que emita un informe nacional sobre pobreza. Esta solicitud ha sido fuertemente apoyada por el Foro alemán de ONG sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, del cual la NAK es miembro. Al parecer, esta solicitud –lo mismo que la de un informe sobre riqueza– está incluida en el acuerdo de coalición realizado por los partidos que integran el nuevo gobierno.

El gobierno saliente no realizó, en el ámbito nacional, esfuerzos visibles de seguimiento de los compromisos de la Cumbre Social. Para citar a un prominente miembro del Gabinete, se aconsejó a las ONG «que mirasen hacia el tercer mundo y vieses la pobreza que hay allí». **Esta estrategia se emplea a menudo en la política nacional, para desviar la atención de los defectos en el nivel doméstico, pero, en rigor, el hecho es que ser pobre y excluido es un destino terrible en cualquier contexto.**

El Foro alemán de ONG sobre la Cumbre de Copenhague cuenta, entre sus miembros, con aquéllas dedicadas al desarrollo y aquéllas volcadas hacia la pobreza y la exclusión social en el contexto nacional. Al comienzo de la Cumbre, el Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo se mantuvo abierto al diálogo, aunque no para iniciativas significativas. Por encontrarse la autoridad para el desarrollo social dispersa en varios ministerios y por estar las ONG más interiorizadas que el propio gobierno en el tema desarrollo, tanto en el ámbito nacional como mundial, no fue –y todavía no es– sencillo fomentar la comprensión mutua y la acción conjunta. Con la apertura de las economías nacionales al Mercado Común Europeo dentro de un contexto global, se está dando un mayor reconocimiento al hecho de que también compartimos problemas –no sólo beneficios– y que es preciso que encontremos juntos las soluciones.

- **FORO ALEMÁN DE ONG.** Es una alianza de aproximadamente cincuenta organizaciones y grupos que trabajan en las áreas social, ambiental y de cooperación para el desarrollo y promueven la implementación de los compromisos asumidos durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social.

<sup>1</sup> La Iniciativa 20/20 establece la meta de acceso universal a los servicios sociales básicos para todas las personas que viven en situación de pobreza. Habiendo sido adoptada oficialmente por los jefes de Estado durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, en marzo de 1995, dicha Iniciativa procura establecer un contrato mutuo entre las naciones receptoras y los donantes, por el cual el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo otorgado por el país donante y el 20% del gasto público del país receptor se destinarán a los servicios sociales básicos (*Control Ciudadano* N° 1 1997, p. 44).