

La retórica antipobreza: más *Programa* que *Acción*

JÜRGEN REICHEL

SASKIA RICHTER¹



Alemania tomó algunas medidas, en su mayoría retóricas, para cumplir los compromisos de la CMDS. La desigualdad en el ingreso se amplió levemente y el acceso a los servicios sociales sigue siendo desigual. La calidad de vida, aunque deficiente para algunos grupos, sigue siendo satisfactoria en comparación con muchos países. La infraestructura social básica es accesible a la mayoría de la población. El gobierno alemán dio el primer paso para cumplir el objetivo de la ONU de reducir a la mitad la pobreza mundial con el “Programa de Acción 2015: Reducción de la Pobreza – Responsabilidad Mundial”. Este programa aún no tuvo un impacto directo en las políticas del Estado.

Desigualdad y pobreza: muchas promesas, escaso progreso real

En 2001 el gobierno alemán presentó varias iniciativas para reducir la pobreza y la exclusión social en Alemania y el exterior: el *Informe sobre Pobreza y Riqueza*, el *Plan Nacional de Acción para Combatir la Pobreza y la Exclusión Social*, y el *Plan de Acción 2015*. Mientras el pueblo alemán valora el compromiso del gobierno en torno a este tema, un progreso real para lograr una sociedad más integradora aún no es mensurable.

El primer *Informe sobre Pobreza y Riqueza* destaca la situación de los pobres. La cooperación entre políticos, burócratas, científicos y ciudadanos particulares para producir este informe han hecho avanzar la causa de la reducción de la pobreza, y el Parlamento (Bundestag) planea publicar un segundo informe a fines de 2003.

Las principales conclusiones de este primer informe oficial son:

- La disparidad del ingreso creció levemente en los últimos años, a pesar de las iniciativas públicas para contrarrestar esta tendencia. La relación 90/10 (el ingreso del 10% más rico dividido por el ingreso del 10% más pobre) se agravó de 3.04 en 1988 a 3.26 en 1998 (nueva escala de OCDE). La brecha entre ricos y pobres sigue ampliándose.
- La profundización de la brecha en el ingreso resultó del incremento de la pobreza relativa. Según la definición habitual de pobreza de ingreso relativa (50% del ingreso promedio neto, ajustado a la escala de equivalencia), el 11% de las familias alemanas eran relativamente pobres en 1998, según la nueva escala de OCDE. La pobreza relativa del ingreso ha aumentado en forma constante en Alemania occidental. En Alemania oriental, que comenzó con una distribución del ingreso más equitativa en 1990, la relación relativa de la pobreza es inferior si se calcula utilizando datos del ingreso sólo para Alemania oriental, aunque es 14,7% superior a la de Alemania occidental si se calcula empleando datos del ingreso para toda Alemania. Las familias pobres consisten primariamente en familias con hijos, incluso en muchos hogares monoparentales.
- Más de un millón de niños reciben ayuda pública; ellos representan a un tercio de todos los receptores de la asistencia social, y esta proporción se

triplicó entre 1982 y 1998 en Alemania Occidental. La pobreza oculta también es un problema. Algunos calculan que la cantidad de pobres que no solicitan ayuda equivale al número de aquellos que sí la reciben (3,7% en el oeste y 2,7% en el este).

- El número de desempleados permanece en torno de los cuatro millones. La mayoría de los desempleados carecen de una especialización; una educación insuficiente es uno de los mayores riesgos de pobreza, especialmente para los jóvenes. Cerca de 1,5 millones de desempleados son de difícil solución; muchos padecen dificultades personales como drogadicción, deudas o conflictos familiares que exigen intervención externa. Además, el *Informe sobre Pobreza y Riqueza* revela la existencia de un sector de bajos ingresos conformado por pobres que trabajan.
- El alto desempleo tiende a golpear a las mujeres más que a los hombres, especialmente dado que el sistema del impuesto a la renta favorece el modelo de un solo generador de ingresos. Se discute la forma de reducir este efecto, pero no hay planes concretos.

Estas conclusiones no condujeron aún a un plan integral del gobierno. Se ha discutido la posibilidad de extender el apoyo financiero a los niños. Cuarenta y dos por ciento de las familias monoparentales con dos o más hijos viven por debajo de la línea de pobreza relativa (1998, media aritmética, antigua escala de OCDE, toda Alemania). Se logró un ingreso neto superior para todas las familias aumentando los beneficios familiares y la reforma impositiva basada en el reconocimiento fiscal de un mínimo de subsistencia más elevado.

En lugar de planear un mayor apoyo a los hogares de bajos ingresos, el debate público se concentra en las consecuencias de la “trampa de la pobreza” y en aquellos que reciben ayuda social pero no quieren trabajar. Además, las actividades gubernamentales y ministeriales tienden a contradecir las promesas para reducir la pobreza y la exclusión social. Por ejemplo, recientes proyectos de ley prolongarían el nivel reducido del gasto en asistencia social. Se planea una importante reforma de la ayuda social tras las elecciones del tercer trimestre de 2002.

Una parte considerable del gasto público se destina a la esfera social. El proyecto de presupuesto nacional para 2002 destina EUR 92.200 millones (USD 80 mil millones) para los asuntos sociales y de trabajo; este monto representa 37,2% del presupuesto nacional. El tratado de moneda común de la Unión Europea obliga a los estados miembros a controlar los gastos limitando el endeudamiento nuevo y la deuda nacional en general. Esta medida

¹ Saskia Richter es responsable de política y estrategia social en la Agencia de Servicio Social de la Iglesia Evangélica de Alemania. Jürgen Reichel está encargado del departamento de política para el desarrollo del Servicio de Desarrollo de la Iglesia (EED). Ambos son miembros del Comité Coordinador del Foro de ONG Alemanas CMDS.

disciplinaria afecta a todos los sectores de la política pública, pero el sector social está menos afectado porque en gran medida está financiado por los aportes de trabajadores y patrones, específicamente con este cometido. Sin embargo, el sector social está presionado por la percepción de una competencia económica más fuerte entre los estados miembros. La consecuencia es una tendencia general a reemplazar los impuestos directos por los indirectos, que se pagan en un alto grado por los hogares de bajos y medianos ingresos. Además, las decisiones políticas redujeron las responsabilidades de los patrones para financiar los sistemas sociales mediante las jubilaciones.

El Parlamento agregó un beneficio a la vejez al seguro existente de jubilación que investiga los antecedentes de la persona para concederle el beneficio. Se tomaron algunas medidas para incrementar las pensiones de las mujeres (por ejemplo, se aumentaron las partidas para las trabajadoras de tiempo parcial que crían hijos), pero el efecto general es reducido debido al avance de las jubilaciones privadas, que son menos utilizadas por las mujeres, a costa de las jubilaciones públicas.

En el sector de la salud, los servicios básicos y suplementarios son satisfactorios, pero las restricciones provocaron racionamiento en algunas zonas. Los grupos de bajos ingresos padecen más que los otros porque no pueden reemplazar fácilmente los servicios perdidos con el gasto privado. Los costos del seguro aumentan principalmente debido al creciente gasto en productos farmacéuticos por los organismos de seguro de salud obligatorios. El sistema de seguros de la salud pública está bajo presión financiera; se están discutiendo opciones de reformas, pero aún no se tomó ninguna decisión. A los generadores de altos ingresos se les permite excluirse del sistema e incorporarse a programas de seguro privado.

La escasez de maestros obliga a estos a salir del sector público para sumarse al mejor remunerado del privado, aunque la mayoría de los alumnos aún son educados por las escuelas públicas. Un segundo factor que fomenta la desigualdad es la distribución de horas designadas a las materias. Cuanto más avanzada y especializada la clase, más horas de instrucción recibe. Se destinan menos horas a los grados inferiores y a los alumnos con dificultades de aprendizaje.

Programa de Acción para reducir a la mitad la pobreza mundial: más programa que acción

En abril de 2001 el gobierno adoptó el *Programa de Acción 2015: Reducción de la Pobreza – Responsabilidad Mundial* e invitó a las ONG a aportar sus experiencias y propuestas al *Programa*. En el documento, el gobierno destaca los aportes del Grupo de Trabajo sobre Reducción de la Pobreza, integrado por representantes de organismos de ayuda no gubernamentales y gubernamentales, y el Foro de ONG Alemanas de la CMDS.

El *Programa de Acción* reconoce la reducción de la pobreza como una "tarea imperiosa", pero no ofrece estrategias concretas para reducirla. Las ONG alemanas quieren un plan que defina las responsabilidades de grupos como los ministerios de finanzas, economía, agricultura o relaciones exteriores. Las áreas mencionadas de acción son tan generales (y tan evidentemente una descripción de la presente labor del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico) que el *Programa de Acción* en sí tuvo que anunciar un plan de aplicación, que las ONG alemanas esperan ansiosamente.

Lo mismo es verdad para el propuesto "Foro de Diálogo 2015", que habrá de incluir a miembros de todos los sectores de la sociedad. Casi un año después de la publicación del *Programa de Acción*, el Foro de Diálogo aún no ha sido creado. Las ONG alemanas buscan la forma de ayudar a preparar la agenda del Foro y definir las prioridades de Alemania en la lucha para reducir la pobreza mundial. Se espera que el *Programa de Acción 2015* examine todas las nuevas leyes alemanas en función de su impacto sobre la política de desarrollo, incluso de su relevancia para la reducción de la pobreza. La aplicación de ese mecanismo podría sentar la base para una política más coherente.

Las ONG alemanas quedaron conformes con la creación de una nueva oficina para la aplicación del *Programa de Acción* y la mejoría de la comunicación entre los diversos ministerios. Por otra parte, el *Programa* se inició de una forma tan limitada que sólo algunos activistas por el desarrollo se percataron del mismo. El Canciller –el jefe de gobierno– tuvo poco que decir sobre el plan, aunque existió una intensa discusión pública en Alemania acerca de los posibles vínculos entre pobreza y fundamentalismo tras los atentados terroristas contra el World Trade Center y el Pentágono en EEUU.

Asistencia Oficial al Desarrollo: una brecha creciente entre las declaraciones y la realidad

La brecha entre las declaraciones del gobierno y la realidad es evidente. A partir de 1990, cuando se destinó el 0,42% del PNB a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), se evidenció una caída constante a entre 0,26% y 0,27%. La participación del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) en el presupuesto nacional es constantemente marginada: de 2,1% en 1990 a 1,7% en 1998 y 1,5% en 2000. Sólo la fuerte reacción de la ministra Heidemarie Wiecek-Zeul en el segundo trimestre de 2001 y la participación de Alemania en la guerra de Afganistán condujeron al incremento de 1,6%. El Ministerio de Finanzas prevé un futuro desmantelamiento del presupuesto para el desarrollo a un escaso 1,41% en 2005.

También cabe cuestionar la calidad de la ayuda. Los servicios sociales básicos (educación básica, servicios de salud básicos, salud reproductiva y programas de agua para los pobres) han sido reconocidos desde la Cumbre de Copenhague, ahora incluso por el Banco Mundial, como la clave de la reducción de la pobreza. Alemania apoya oficialmente la Iniciativa 20/20.² Pero el gasto para los servicios básicos continúa descendiendo como porcentaje del presupuesto total: 18,9% (1998), 17,3% (1999), 16,5% (2000) y 13,5% (2001). Mientras la política oficial del Ministerio sostiene que la prevención del SIDA y el acceso al agua para todos son tareas centrales de la cooperación internacional, los programas no reflejan ese discurso oficial. El apoyo a la salud básica se redujo del 5,9% del presupuesto del BMZ en 1998 (unos USD 80 millones) a un vergonzoso 2,1% (USD 24 millones) en 2001. El respaldo a otros programas sociales, como el agua potable y el saneamiento, también se contrajo. ■

German NGO Forum World Social Summit
[Foro de ONG Alemanas Cumbre Mundial de Desarrollo Social]
<richter@diakonie.de> <juergen.reichel@eed.de>

² La iniciativa 20/20 es un acuerdo entre países en desarrollo e industrializados que aboga por la asignación de, en promedio, 20% del presupuesto en los países en desarrollo y 20% de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) a los servicios sociales básicos.