

Comprometidos a medias

SASKIA RICHTER
JÜRGEN REICHEL¹



Alemania sólo ha cumplido parcialmente los compromisos asumidos en la Cumbre Social. La desigualdad en el ingreso y en el acceso a los servicios sociales aumentó levemente en los últimos años. La calidad de vida, aunque deficiente para algunos grupos, es todavía satisfactoria comparada con muchos otros países. La infraestructura social básica es accesible para la mayoría.

La caída de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) llegó a su nivel más bajo en el 2000 (0,25% del PNB). El gobierno alemán se rige por el concepto de "Política Estructural Internacional" (por ejemplo la iniciativa HIPC ampliada) combinado con la ayuda extranjera. Como reacción frente a las alarmantes cifras de pobreza mundial, se anunció un "Plan de Acción 2015" en el ámbito nacional. Cabe dudar si el gobierno alemán encarará problemas fundamentales en sus intentos para aliviar la pobreza.

Aumento de la pobreza y de la desigualdad en el ingreso

La desigualdad en el ingreso y en el acceso a los servicios sociales aumentó levemente en los últimos años, a pesar de las iniciativas del gobierno para contrarrestar esa tendencia. Los coeficientes de percentiles de la distribución del ingreso revelan el empeoramiento del coeficiente 90/10 de 3,04 en 1988, a 3,18 en 1993, a 3,26 en 1998 (nueva escala de la OCDE). Asimismo, creció el número de personas en los extremos de la escala de ingresos. Aumentó la proporción de personas en los grupos de menor y mayor ingreso.

El crecimiento de la desigualdad provocó el incremento de la pobreza relativa. En 1998, el 11% de la población recibía ingresos inferiores al ingreso neto promedio, en comparación con el 9% de 10 años antes (nueva escala de la OCDE, media aritmética, Alemania Occidental). En Alemania Occidental ha aumentado en forma constante la pobreza de ingresos relativa. En Alemania Oriental, donde existía una distribución más equitativa del ingreso en 1990, los coeficientes de pobreza relativa son inferiores si se calculan empleando sólo los datos del ingreso para Alemania Oriental (1998: 4,8% media aritmética), pero son 14,7% superiores que en Alemania Occidental si se calculan utilizando los datos del ingreso para toda Alemania.

El 42% de las familias monoparentales con dos o más hijos viven por debajo de la línea de pobreza relativa del 50% (1998, media aritmética, antigua escala de la OCDE, para toda Alemania). Existen varias iniciativas legislativas para mejorar las condiciones de vida en aquellos hogares con niños. Se logró un ingreso neto superior para todas las familias mediante el aumento de los subsidios familiares y una reforma impositiva basada en el reconocimiento fiscal de un mínimo nivel de subsistencia más elevado. Pero aún queda mucho por hacer para redistribuir la riqueza de aquellos hogares sin hijos a los hogares con hijos.

El tratado de moneda común de la Unión Europea obliga a los estados miembros a controlar los gastos limitando el endeudamiento y la deuda nacional en general. Esta medida disciplinaria afecta a todas las políticas de Estado, aunque

el sector social resulta menos afectado porque en gran medida es financiado por los aportes realizados específicamente con este fin por obreros y patronos. Sin embargo, el sector social está bajo presión por (la idea de que existe) una competencia económica más fuerte entre los estados miembros. La consecuencia es la tendencia general a cambiar de los impuestos directos a los indirectos, que se pagan en forma desproporcionada por los hogares de bajos y medianos ingresos. Además, las decisiones del gobierno atenuaron la responsabilidad de los patronos en la financiación de los sistemas sociales.

Iniciativas de combate a la pobreza y la exclusión social

Cuando los socialdemócratas llegaron al poder en 1998 prometieron hacer del combate a la pobreza una prioridad política. Un resultado fue el primer informe nacional sobre pobreza y riqueza que será publicado en el 2001. Los esfuerzos conjuntos de políticos, burócratas, científicos y la sociedad civil en la preparación de dicho informe produjeron fructíferos debates que profundizaron con éxito en los problemas derivados de la pobreza, incluso antes de la publicación del informe.

Existe una tendencia hacia un diálogo más intenso entre los políticos y la sociedad civil sobre los problemas relacionados con la pobreza. Una comisión del Foro de ONG Alemanas CMDS integró la delegación oficial alemana en la Sesión Especial de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (CMDS) celebrada en Ginebra, en junio del 2000. Las ONG integraron el consejo asesor y ayudaron a redactar el informe nacional sobre pobreza y riqueza.

El gobierno intentó mejorar la situación de otras maneras como, por ejemplo, en su política jubilatoria, con el propósito de incorporar un programa de subsidios para personas de edad avanzada (con comprobación de los recursos económicos del beneficiado) además de la seguridad social, y con políticas para ayudar a las personas discapacitadas. En el sector de la salud, los servicios básicos y suplementarios son buenos, pero las restricciones condujeron al racionamiento en algunos sectores. Los grupos de menores ingresos sufren más que otros porque no pueden sustituir fácilmente la pérdida de servicios con el gasto propio.

En el sector de la educación, la escasez de docentes provoca una migración de maestros de la enseñanza pública a la privada (mejor remunerada). La mayoría de los alumnos siguen en el sector público. Un segundo factor que fomenta la desigualdad es la distribución de las horas designadas a diversas materias. Cuanto más avanzada y especializada sea la clase, más horas de instrucción recibe. Se designan menos horas a las escuelas con calificaciones más bajas y a los alumnos con dificultades de aprendizaje.

¹ Jürgen Reichel está a cargo de la oficina de "política y diálogo" del Servicio de Desarrollo de la Iglesia de las Iglesias Evangélicas en Alemania y es el portavoz de la Iniciativa 20:20 alemana. Saskia Richter es responsable de políticas y estrategias sociales en la Agencia de Servicio Social de la Iglesia Evangélica de Alemania.

Comprometidos... a medias

En su discurso ante la Sesión Especial de la CMDS, la ministra alemana de Cooperación Económica y Desarrollo, la Sra. Wiczeorek-Zeul, reiteró el concepto alemán de globalización con un rostro humano. Un sistema de normas y regulaciones mundiales debe asegurar que todos los países se beneficien de la globalización. El gobierno socialdemócrata cree que los estados benefactores y las economías de mercado social de algunos países europeos pueden proporcionar el proyecto de un sistema de mercado mundial que coloque a las fuerzas libres del mercado en su debido lugar social y ecológico.

Esta es la idea central detrás del fuerte apoyo alemán a la Iniciativa ampliada para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC) y la estrategia nacional de reducción de la pobreza. Los mecanismos de alivio de la deuda darán a los gobiernos nacionales incentivos para identificar tareas fundamentales para reducir la pobreza en sus respectivos países. La participación de la sociedad civil en la planificación y la supervisión de las estrategias de reducción de la pobreza deberá asegurar el funcionamiento de dichos conceptos. Muchas organizaciones del Sur cuestionan el papel de las instituciones financieras multilaterales, especialmente del Banco Mundial, en lo que refiere a los procedimientos de alivio de la deuda y las estrategias de reducción de la pobreza, y las ONG alemanas comparten ese análisis. Las ONG pretenden el alivio total de la deuda de todos los países pobres muy endeudados, la cancelación de las obligaciones que superen el 5% de los ingresos de las exportaciones de los demás países en desarrollo, la formulación de un régimen internacional de insolvencia y la transformación de la ayuda al desarrollo basada en el crédito a un sistema de donaciones.

En la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre del 2000 en Nueva York, el canciller alemán Gerhard Schröder respaldó oficialmente el objetivo de la ONU de reducir a la mitad la pobreza extrema mundial para el 2015 y prometió desarrollar un Plan de Acción 2015 para demostrar cómo Alemania puede contribuir concretamente con ese fin. Un proyecto de ese plan de acción –cuya publicación está prevista para marzo del 2001– plantea el alivio de la pobreza como el objetivo dominante de la cooperación para el desarrollo y como un componente importante de la política nacional. El mismo promete que toda nueva ley será examinada por sus efectos positivos en el desarrollo y el alivio de la pobreza, e identifica 10 sectores prioritarios para el alivio de la pobreza.

Tras décadas de no reconocer plenamente el derecho humano al desarrollo y a los derechos económicos, culturales y sociales, la simple existencia de un plan nacional representa un avance. El mandato de aliviar la pobreza ahora trasciende el ámbito de un pequeño ministerio y es el sistema entero de gobierno que está comprometido con la coherencia de las decisiones que afectan la pobreza.

Críticas de las ONG al Plan de Acción 2015

De alguna manera, la vieja ideología del “goteo hacia abajo” sigue presente. El informe no refleja con claridad la importancia del apoyo directo a los programas de alivio de la pobreza. En realidad, la proporción de AOD gastada en los servicios sociales se redujo drásticamente del 18,9% en 1998 al 16,5% en el 2000. El proyecto del presupuesto para el 2001 revela una reducción aun mayor al 13,5%. Estas cifras contradicen abiertamente la promesa del gobierno de apoyar la Iniciativa 20:20. La enseñanza básica y los servicios de salud básicos reciben menos del 3% de la AOD alemana. No es aceptable la explicación de que los gobiernos del Sur no solicitan el apoyo sectorial para sus sistemas de servicios sociales básicos.

El Plan de Acción reitera el compromiso del gobierno para destinar el 0,7% del PNB a la AOD, pero no existe un cronograma concreto para lograr esa meta. La Asociación Alemana de ONG de Desarrollo (VENRO) advierte que la credibilidad del gobierno se verá menoscabada si no se plantean con claridad los próximos pasos a tomar.

La concentración del plan nacional en la cooperación bilateral quita el énfasis al papel que desempeñan los regímenes internacionales en el alivio de la pobreza. El papel que podría desempeñar el gobierno alemán en el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC) no está suficientemente considerado en el plan. El gobierno se muestra reacio a discutir la creación de un Impuesto Mundial a las Transacciones Monetarias, a pesar del debate público al respecto apoyado por los movimientos sociales y las instituciones religiosas.

Las ONG afirman que el plan no presta la debida atención a la necesidad de realizar evaluaciones integrales de las consecuencias sociales y ecológicas de la liberalización comercial antes de que se celebre una nueva ronda de negociaciones de la OMC. Asimismo, las ONG solicitan que los países en desarrollo participen plenamente en los procesos de negociación de la OMC. Existe la necesidad especial de apoyar a los países en desarrollo mediante la ampliación del sistema de Tratamiento Especial y Diferencial en el contexto del Acuerdo sobre Agricultura. ■

German NGO Forum WSSD (Foro de ONG Alemanas CMDS)
<jens.martens@weedbonn.org>