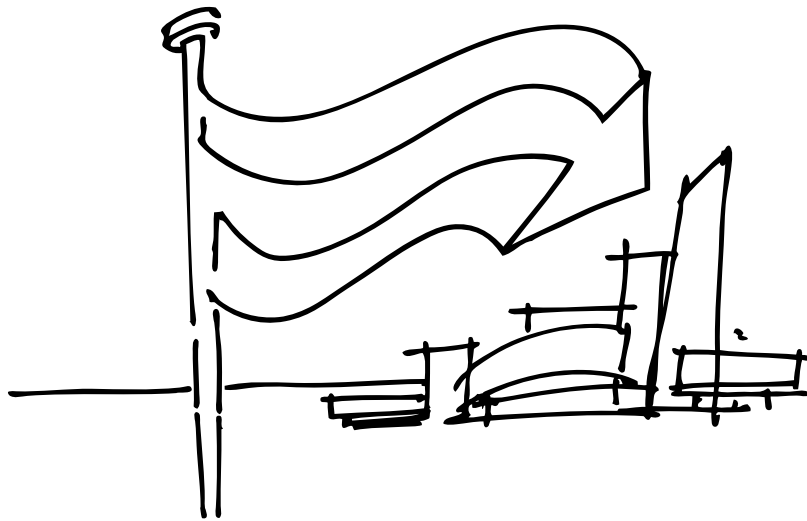


Pobreza e inequidad de oportunidades: experiencias alemanas

Jasper Eitze



¿Qué experiencia puede aportar Alemania, uno de los países más ricos y con uno de los sistemas sociales más extensos del mundo, en materia de pobreza e inequidad de oportunidades? ¿De qué manera se está debatiendo este tema en el discurso público y político en ese país actualmente? Este ensayo pretende contestar las preguntas anteriores discutiéndolas a partir de los datos recientemente publicados en el *Tercer Reporte de Pobreza*¹ por el gobierno federal de Alemania que ha provocado un intenso

¹ Cf. http://www.bmas.de/coremedia/generator/26742/?property=pdf/dritter_armuts_und_reichtumsbericht.pdf El Primer Reporte de Pobreza fue publicado por el gobierno federal de Alemania a petición del parlamento alemán en el año 2001 en base de datos a partir de 1998, y el segundo reporte se dio a conocer en 2005.

debate público sobre la condición del Estado social alemán y la validez del modelo de la economía social de mercado hoy en día.

Datos alarmantes del Tercer Reporte de Pobreza

Durante las semanas pasadas el tema de la pobreza ha ocupado un espacio importante en los medios de comunicación y el ámbito político debido sobre todo a la publicación del Tercer Reporte de Pobreza por parte del gobierno alemán en mayo del año en curso. La cifra más alarmante ha sido que 13% de la población de Alemania vive en pobreza, y otro 13% de

la población solamente no cuenta como pobre por las transferencias estatales que complementan los ingresos de estas personas.² Esto significa que –según el reporte– una cuarta parte de la población del país por sí sola no tiene los suficientes ingresos para sobrepasar esta línea que oficialmente divide a los alemanes en pobres y no pobres. Es preciso señalar que el reporte ha sido muy criticado por el hecho de que las cifras más actuales datan de

² Los datos más actuales respecto a la situación de la pobreza en Alemania en una visión comparativa a nivel de la Unión Europea provienen del año 2005, publicados en noviembre de 2007 por la *Oficina Central de Estadísticas* del gobierno de Irlanda en el reporte *EU Survey on Income and Living conditions (EU-SILC) 2006*. Entre otras fuentes, el Tercer Reporte de Pobreza (2008) del gobierno alemán se basa en los datos del EU-SILC.

2005, un año muy difícil en términos económicos en el que la dimensión del desempleo alcanzó un nuevo récord negativo en la época después de la Segunda Guerra Mundial con casi cinco millones de personas sin trabajo. Por lo tanto, el actual reporte no refleja los efectos positivos que ha tenido el desarrollo económico durante los últimos dos años en materia de pobreza ya que solamente en los doce meses entre diciembre de 2006 y diciembre de 2007 el desempleo en Alemania se redujo 15%. Esta cifra es importante debido a que el desempleo es el factor de pobreza más relevante tomando en cuenta que en Alemania una de cada dos personas sin empleo es considerada como pobre. Otros grupos sociales con un alto riesgo de pobreza (uno de cada tres) son madres o padres solteros, el grupo de los inmigrantes y personas sin formación escolar concluida. Se puede asumir que los datos en términos más generales siguen teniendo cierta vigencia a pesar de la falta de cifras actuales y las críticas correspondientes. Por tanto, el reporte obliga a reflexionar sobre una pregunta central en el marco del modelo de la economía social del mercado:

¿Cómo y hasta qué punto puede y debe el Estado corregir resultados no deseados generados por el mercado y compensar las fallas? Es la obligación del Estado buscar el bien común y la justicia social, y por tanto debe no sólo garantizar condiciones de vida dignas

para las personas sino también redistribuir la riqueza mediante el sistema tributario³ y el sistema social sin que las medidas produzcan efectos contraproducentes en lo que concierne la naturaleza del mercado. Antes de discutir esta pregunta y vincularla con el tema de la pobreza, es preciso definir con más detalle el término de la pobreza ya que se puede aplicar en muchos sentidos.

La definición de la pobreza en Alemania y Europa

En la Unión Europea (UE), el término de la pobreza se refiere a las condiciones en las que vive una persona soltera que dispone de menos de 60% del ingreso medio⁴ de la población. En el caso de Alemania, 60% del ingreso medio equivale a 781 euros neto (12,000 pesos aprox.) que marcan el límite de la pobreza. Obviamente, este tipo de pobreza difícilmente se puede comparar con las dimensiones de pobreza que existen en México ya que éstas corresponden a realidades sociales fundamentalmente distintas. En 2005, 18.2%⁵ de la población mexicana vivía en pobreza alimentaria, un término que identifica a la población cuyo ingreso le imposibilita la

obtención de una canasta alimentaria con los bienes nutricionales mínimos. De por sí, la cifra de esta forma de pobreza muy grave sobrepasa el porcentaje que para el mismo año se registró en Alemania en términos de una pobreza relativa. Una comparación más adecuada en cuanto a las características de la pobreza en ambos países sería entre el ya mencionado 13% de pobres en el caso de Alemania y el 47% de los mexicanos que viven en condiciones de pobreza patrimonial, término que define la pobreza no sólo por los rubros de alimentación, educación y salud sino también por la satisfacción de vestido, el tener un lugar donde vivir, la posibilidad de transportación para desempeñar actividades económicas y sociales, la integración plena a la sociedad, así como la capacidad de proveer capital humano para los hijos.

El sistema social de Alemania: eficiencia y límites

Durante la época de posguerra, el sistema social de Alemania creció constantemente con excepción de los años 80. Actualmente se encuentra al nivel de los años setenta con 29.2% (2007) en relación al PIB después de haber bajado desde el porcentaje histórico más alto en 2003 cuando alcanzó 32.2% del PIB. A nivel mundial, Alemania mantiene uno de los sistemas sociales más caros sin que esto haya podido evitar la expansión de la pobreza en el país duran-

³ Un modelo usual es la tarifa progresiva del impuesto sobre salarios y rentas.

⁴ Este valor medio no se refiere simplemente al promedio de todos los ingresos que se generan sino que se establece con base en la división de la población en dos partes numéricamente iguales que deja como límite el ingreso medio que se usa para la medición de la pobreza en cada país y a nivel europeo.

⁵ Cf. Alejandro Hernández D. / Ignacio Trigueros L., *Informe Anual sobre Impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad*, 2007, p. 4, http://www.sedesol.gob.mx/archivos/100406/File/Informe_anual_impacto_politicas_2007.pdf

te las últimas décadas. Sobre todo en el caso del desempleo, las prestaciones estatales no han podido evitar que la probabilidad de que una persona sin trabajo caiga en pobreza esté dos puntos porcentuales por encima del promedio de la UE (43%). A cambio, una persona con trabajo en Alemania tiene solamente un riesgo de pobreza de 5%, claramente por debajo del promedio europeo (8%).⁶

Este ejemplo demuestra que aparentemente el sistema social de Alemania carece de eficiencia, lo cual también se refleja en el estudio a nivel europeo *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*⁷ que realizó el *Institute for the Study of Labor* (IZA) de Bonn este año. Según este estudio, que analiza el nexo entre las prestaciones sociales de un país y la reducción de pobreza comprobable, Alemania ocupa el doceavo lugar de los 27 países miembros de la UE. Entre los diez más eficientes se encuentran los sistemas sociales de Holanda (4), Finlandia (5), Dinamarca (7) y Suecia (9) lo cual no sorprende conociendo el nivel de desarrollo de esos países. Más sorprendente a primera vista resulta que los países del centro-este de Europa ocupan los primeros lugares de la lista: la República Checa (1), Eslovaquia (2), Eslovenia (3) y Hungría (8). Los autores del estudio atribuyen este resultado al hecho

de que, después del colapso de la Unión Soviética, estos países tuvieron que reconstruir completamente sus sistemas sociales recurriendo a los conocimientos más recientes de los expertos del Banco Mundial. Los datos anteriores comprueban que la eficiencia del sistema social alemán podría mejorar ostensiblemente y reducir con los mismos fondos aún más el riesgo de pobreza en el país. Después de todo, con el sistema actual Alemania logra reducir la pobreza a la mitad, de 26% a 13%, ocupando el séptimo lugar en la UE en lo que se refiere al porcentaje de pobreza después de considerar las prestaciones sociales. Pero, más allá de las posibilidades de reducir la pobreza mediante un sistema más eficiente, no hay que perder de vista dos cosas:

1. Si no se toman en cuenta las prestaciones estatales, 26% de la pobreza en Alemania coloca a este país en el décimo séptimo lugar entre los países de la UE, un dato alarmante aunque los últimos dos años hayan mejorado en cierta medida esta situación. La realidad es que una de cada cuatro o cinco personas en Alemania son pobres bajo la definición arriba presentada. Para un país que por lo menos desde los años 60 siempre se ha considerado a sí mismo rico y socialmente justo este hecho provoca un verdadero shock.

2. Si bien las prestaciones estatales sirven para reducir en buena medida la pobreza, al mismo tiempo y sin cambiar las condiciones y estructuras que generan la pobreza fomenta el desarrollo de una cultura de dependencia contrario al concepto de la economía social de mercado que no sólo se basa en el bien común, la solidaridad y la justicia social sino también en la libertad individual y la responsabilidad personal.

Pobreza y falta de oportunidades

Con respecto a lo anteriormente dicho, el Estado debe tomar medidas para posibilitar que cada persona se pueda desarrollar según sus capacidades y contribuir al desarrollo de la sociedad a través de su trabajo recompensado de tal manera que pueda subsistir de ser posible sin la ayuda del Estado. Por consiguiente, esto requiere una fuerte inversión en capital humano, es decir, en el sistema de educación de una forma integral ya que no basta, por ejemplo, con destinar más fondos estatales a las escuelas y universidades sino que también es necesario que se consideren las condiciones de vida de los niños y jóvenes fuera de la escuela. En Alemania, el éxito escolar de un niño o adolescente depende en gran medida de la educación y situación económica de sus padres. Mientras dos de cada tres niños cuyos padres obtuvieron el bachillerato también alcanzan

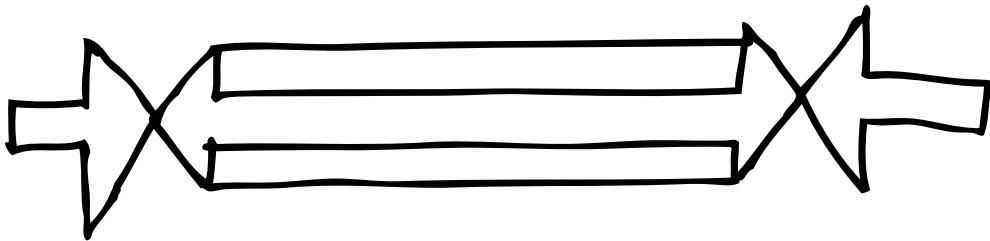
⁶ Cf. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,564556,00.html>

⁷ Cf. <http://ftp.iza.org/dp3482.pdf>

este nivel de educación, esto solamente aplica en uno de cada tres casos cuando los padres tienen un nivel de educación más bajo. Además, si los padres disponen de más recursos económicos son capaces de pagar por ejemplo a un maestro que a través de clases particulares puede mejorar el

vezes los hijos de estos inmigrantes tienen poco éxito escolar o incluso se quedan sin terminar la escuela y como consecuencia están condenados casi automáticamente a la exclusión social, al desempleo o a trabajos de bajos ingresos convirtiéndose así en receptores de transferencias estatales

sistema social extremadamente caro y falta de eficiencia, al mismo tiempo se encuentra en el último tercio de los países industrializados en materia de gasto educativo. Cada año 8% de los jóvenes sale de la escuela sin terminarla formalmente y difícilmente estos jóvenes pueden encontrar un empleo




desempeño escolar del niño. El número de familias que cumplen esos requisitos está disminuyendo en Alemania, lo cual no se debe a que un número considerable de familias se haya empobrecido durante los últimos años. Más bien hay cifras que comprueban que el factor de la inmigración, y aunado a ello un grado de integración falto que se refleja en un nivel educativo insuficiente para el desarrollo del país, juegan un papel importante en la disminución de la clase media de Alemania que se puede notar en la creciente brecha entre ricos y pobres en Alemania. Mientras que la población de descendencia alemana se ha reducido en 2.8 millones desde 1996, durante el mismo lapso el número de inmigrantes ha aumentado en 3.5 millones, quienes en su gran mayoría se suman al grupo de ingresos bajos de la población.⁸ Muchas

a largo plazo y la próxima generación de pobres en el país.

Más prevención y mejores programas sociales

Para la mayoría de las personas que viven en pobreza patrimonial en México o en pobreza relativa en Alemania el problema principal, más que el aspecto material, es la falta de oportunidades de vida. Si bien el Estado está obligado a combatir los síntomas más graves de la pobreza para garantizar condiciones de vida dignas para todos los ciudadanos, por otro lado también es indispensable que el Estado invierta mayores cantidades de recursos en la educación de los jóvenes porque sólo así puede erradicar la pobreza a mediano y a largo plazo, evitando que las estructuras de dependencia persistan en las futuras generaciones.

Sin embargo, mientras Alemania sigue manteniendo un

porque no cumplen con los requisitos mínimos de formación. Si se considera que en una economía social de mercado la igualdad de oportunidades y el derecho al desarrollo personal deberían tener tanta importancia como la protección de los débiles y pobres, entonces se puede constatar un claro desequilibrio entre estas dos funciones del Estado en el caso de Alemania. En parte, esto se debe sin duda al hecho de que necesitados como los desempleados reclaman directamente el apoyo estatal mientras que la demanda de una mejor educación tiene su punto de referencia más bien en el futuro, lo cual dificulta la influencia en la agenda política. Afortunadamente, durante los últimos años la atención hacia el tema de la educación ha aumentado y permeado el discurso político. Es de esperar que este avance pronto se refleje también en los datos duros del presupuesto estatal. 

⁸ Cf. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,564556,00.html>