

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**UNA NUEVA POLÍTICA PARA CONDICIONES DE VIDA EQUIVALENTES  
A RAÍZ DEL INFORME DE LAS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS 2019<sup>1</sup>  
por Philipp Fink**Director de la Oficina para los Países Nórdicos  
de la Fundación Friedrich-Ebert, en Estocolmo**Martin Hennicke**Miembro del Grupo de Trabajo de Política Estructural Sostenible  
de la Fundación Friedrich Ebert**Heinrich Tiemann**Miembro del Grupo de Trabajo de Política Estructural Sostenible  
de la Fundación Friedrich Ebert**I. INTRODUCCIÓN**

El 10 de julio de 2019, el Gobierno Federal aprobó una resolución sobre la implementación de los resultados de la Comisión de Gobierno "Condiciones de vida equivalentes". Con esta decisión, el Gobierno Federal afirma que en Alemania existen considerables desigualdades regionales en cuanto a ingresos, empleo, infraestructura, acceso a los servicios básicos y los servicios de interés general. Con la resolución, el Gobierno Federal se ha comprometido expresamente a reducir estos desequilibrios territoriales sociales y económicos y a combatir su progresiva consolidación. Al hacerlo, admite que las políticas de crear condiciones de vida equivalentes llevadas a cabo hasta la fecha, han fracasado.

**II. LOS RESULTADOS DEL INFORME DE DESIGUALDADES**

Numerosos estudios científicos, informes de planificación espacial del Gobierno Federal elaborados desde 2011, así como asociaciones de municipios y políticos de los territorios afectados, señalan desde hace tiempo que no todas las ciudades y municipios han podido beneficiarse del crecimiento económico de los últimos años. Como resultado, la brecha del bienestar territorial en Alemania no se ha reducido, sino que se ha ampliado. A diferencia del Atlas de Alemania del Ministerio Federal del Interior y de muchos otros estudios, el último Informe de desigualdades de la Fundación Friedrich Ebert (FES) ha trazado - a través de un análisis de clúster - un mapa de acumulaciones de riesgos sociales y económicos para las personas. El resultado demuestra un país fragmentado en el que las diferentes situaciones de la vida se han arraigado tanto en el espacio que ahora se puede hablar de varias *Alemanias*, de manera más precisa se habla de cinco.

*Ciudades grandes y medianas dinámicas con cierto peligro de exclusión* (78 distritos; aprox. 22,7 millones de habitantes): poseen oportunidades excepcionales, mercados de trabajo sostenibles, excelentes instalaciones e infraestructuras. Sin embargo, los habitantes se enfrentan a una competencia cada vez mayor por el crecimiento de la población. Las personas con pocos recursos se ven cada vez más amenazadas por la exclusión y el desplazamiento.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

*Las periferias dinámicas de las grandes ciudades* (62 distritos; 13,7 millones de habitantes): ventajas históricas de ubicación en las proximidades de los mercados laborales más atractivos, sobre todo en el sur de Alemania, pero también en las proximidades de las prósperas grandes ciudades del oeste de Alemania. Bajo riesgo de pobreza y bajo nivel de la deuda municipal; los salarios brutos, la esperanza de vida y la participación electoral son los más altos en Alemania. Muchas personas se mudan a estas regiones. El bajo nivel de la deuda ofrece a los municipios un margen de maniobra relativamente amplio.

*El "centro sólido" de Alemania* (187 distritos; 32,8 millones de habitantes): no hay grandes desviaciones del promedio federal; sólo una excepción: la proporción de empleados altamente cualificados es la más baja. Se extiende principalmente por Alemania Occidental e incluye zonas rurales y urbanas, algunas de ellas con un elevado nivel de deuda. En el este de Alemania, se encuentran pocas zonas del "centro sólido", ubicadas solamente en los alrededores de Berlín.

*Las zonas rurales (Alemania Oriental) que se encuentran en una crisis estructural permanente* (53 distritos; 8,1 millones de habitantes): La población sigue disminuyendo. La consecuencia son bajos ingresos y una pequeña proporción de empleados altamente cualificados. Las medidas infraestructurales no se están desarrollando como se esperaba, pero los municipios apenas están endeudados y por la alta proporción de mujeres que adquirieron derechos de pensión a través de un empleo remunerado en la antigua RDA, la pobreza en la vejez es (todavía) baja.

*Regiones urbanas en continuo cambio estructural* (22 distritos; 5,4 millones de habitantes): pocos municipios industriales antiguos en el oeste y el norte. La tasa de pobreza es particularmente alta. En promedio, la cantidad de personas que migran es significativamente mayor que la de las personas que se mudan. La baja esperanza de vida y la participación electoral apuntan a problemas persistentes; los presupuestos municipales con una elevada deuda sólo permiten a sus gobiernos actuar de forma limitada.

Esto significa que más de 69 millones de alemanes, es decir, más del 83% de la población, viven en ciudades grandes y medianas dinámicas con una economía fuerte en los alrededores y en municipios sin desviaciones importantes de la media federal ("el centro sólido de Alemania"). Sin embargo, existe una amenaza creciente de exclusión y desplazamiento debido al aumento del coste de la vida y a la sobrecarga de las infraestructuras.

Más de 13,5 millones de personas, o casi el 16,4%, viven en regiones con graves problemas estructurales. En muchos casos, el gobierno ya no puede resolver estos problemas porque los municipios tienen un nivel muy alto de deuda y las inversiones han tenido que ser recortadas. La migración interna aumenta las dificultades. La emigración de las regiones periféricas supone un problema adicional, ya que la mayoría de los jóvenes con altos niveles de formación y las familias jóvenes se trasladan a las regiones prósperas. Además, muchas de estas regiones muestran que cuando el Estado es incapaz de actuar, la confianza en la política y la democracia disminuye y la proporción de la abstención electoral y de partidos populistas de derecha incrementan.

**III. LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO FEDERAL**

Durante mucho tiempo, la política ha ignorado más o menos el vínculo entre las diferencias económicas regionales y sus consecuencias para la cohesión social y ha dado

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

respuestas inadecuadas. No se han utilizado las reformas de las relaciones financieras entre el gobierno federal y los Länder a partir de 2020 para cambiar las finanzas públicas a favor de los Länder y regiones más débiles. Las medidas políticas individuales importantes suelen ser limitadas en el tiempo e insuficientes. En el mejor de los casos, pueden aliviar las disparidades, pero no pueden detener sus causas estructurales. Esto parece que va a cambiar.

El Ministro Federal del Interior sorprendió a la hora de la presentación de la resolución del Gobierno Federal con ideas radicales: "Necesitamos un Estado más activo para compensar las deficiencias de la economía del mercado social y tenemos que liberarnos de la idea errónea de que la economía de mercado lo resuelve todo". El gobierno considera que la creación de condiciones de vida equivalentes debe de ser una tarea pendiente para la próxima década. En este contexto, se han anunciado las siguientes medidas que deberían ser aplicadas por cada Ministerio en el ámbito de sus competencias y en función de su situación presupuestaria.

1. *Promoción selectiva de regiones estructuralmente débiles con un nuevo sistema de apoyo federal.* Con ello se pretende llevar a cabo un proyecto del 18. período legislativo. Considerando el fin del Pacto de Solidaridad II en 2020, los instrumentos específicos de apoyo a la política estructural de Alemania Oriental deben ponerse a disposición de todo el territorio de la República Federal. Asimismo, se van a desarrollar otros instrumentos para la promoción de la innovación, el fortalecimiento de las infraestructuras sociales técnicas y la seguridad laboral de los trabajadores cualificados en las regiones. Además, se incluirán indicadores sobre cambio demográfico para la distribución de la financiación en el marco de la tarea conjunta "Mejora de las estructuras económicas regionales". También, los fondos no utilizados se redistribuirán entre las regiones estructuralmente débiles.
2. *Creación de empleo en regiones estructuralmente débiles.* Las administraciones, las instituciones científicas y las universidades de ciencias aplicadas deberían ser ubicadas principalmente en regiones estructuralmente débiles. En general, esto es positivo, pero pasará algún tiempo antes de que se sientan los efectos positivos esperados en las regiones.
3. *Extensión de la infraestructura para las comunicaciones de banda ancha y móviles.* Esto debería ser evidente para un país que cuenta con un alto grado de tecnología, pero también en este caso es cierto que una infraestructura financiada por el Estado no puede por sí sola generar impulsos rápidos para el crecimiento y el empleo.
4. *Mejorar la movilidad y la infraestructura de transporte en el ámbito rural.* Se trata de una medida que se necesita con urgencia, pero que no debe tener por objeto mejorar el transporte de trabajadores a los centros urbanos en coche. La atención debe centrarse en un cambio en la movilidad. El objetivo debe ser permitir a las personas trabajar donde viven. Por eso es tan urgente avanzar en el desarrollo de la infraestructura digital, en la flexibilidad de los horarios de trabajo y en la atención a los niños y las personas mayores.
5. *Fortalecer los pueblos y las zonas rurales.* Con nuevas demarcaciones espaciales y nuevas prioridades, la tarea conjunta de la "Mejora de la estructura agrícola y la protección del litoral" se centrará en las zonas realmente necesitadas y en el refuerzo local de los servicios de interés general. Sin embargo, lo que ocurrirá con las regiones urbanas necesitadas y sus deficiencias en cuanto a infraestructuras queda abierto.
6. *Promover el desarrollo urbano y las viviendas sociales.* En relación a este punto, únicamente el Gobierno Federal se comprometió a continuar con la financiación federal de vivienda social después de 2021. Faltaría un claro apoyo a las cooperativas, medidas para preservar la diversidad social en las ciudades y programas para reducir la presión de la inmigración.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

7. *Solución para las deudas municipales.* No se llegó a ningún acuerdo al respecto. Si bien se observa la voluntad de ayudar a los municipios endeudados. No obstante, es cuestionable que sea suficiente para liberarlos del círculo vicioso de bajo crecimiento, alto desempleo, alto gasto social y baja inversión pública. La razón de ello no es, como se sugiere, el elevado endeudamiento de los municipios, sino más bien la debilidad estructural de sus ingresos, junto con el elevado gasto social.
8. *Fortalecer el trabajo voluntario.* Se establecerá una Fundación para el trabajo voluntario con el fin de promover de forma innovadora la cohesión social. Es cuestionable si esto es suficiente para garantizar el fortalecimiento sistemático y sostenible de la cohesión social.
9. *Asegurar la calidad y participación en las escuelas infantiles.* Como era de esperar, el Gobierno Federal se comprometerá más allá del año 2022 con la financiación de las escuelas infantiles (guarderías). Queda por esperar que los Länder no diluyan el proyecto, como en el caso de la Ley „Gute Kita“, para que se mantenga la idea original de normas uniformes para el cuidado de los niños a nivel federal.
10. *Realizar la accesibilidad en todo el territorio federal.* Esto tampoco es una innovación en la política estructural, sino el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno Federal en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
11. *Promover la cooperación entre los ciudadanos a nivel local.* El gobierno federal se compromete a crear las condiciones marco para la creación de una infraestructura social en los municipios. Esto debería mejorar el atractivo de los municipios como lugares donde conviven varias generaciones. Queda por ver si esto significa una mejora de la infraestructura para la atención social, las escuelas o los suministros locales.
12. *Establecer la equivalencia de condiciones de vida como guía.* El establecimiento de un análisis cuantitativo y cualitativo factible del impacto espacial de las medidas estatales en forma de un “control de equivalencia”, constituiría un importante paso adelante y, al mismo tiempo, un reto metodológico para el asesoramiento científico de las políticas.

En resumen, la decisión de aplicar las conclusiones de la Comisión sobre “Condiciones de vida equivalentes” es buena. Sin embargo, las propuestas no representan un gran éxito. Muchas propuestas ya se conocen de otros contextos o se proponen continuar la aplicación de los instrumentos existentes. Muchas de las conclusiones siguen siendo vagas y queda abierto el aspecto económico para llevarlas a cabo. Una vez más, el Gobierno Federal no ha logrado encontrar una solución importante a un problema realmente importante.

**IV. SE NECESITA UNA NUEVA POLÍTICA**

Ante la situación actual, se requiere un enfoque político global para combatir las desigualdades. Esto debería combinar la creación de condiciones de vida equivalentes con una política que refuerce la cohesión social. Esto requiere no sólo una política estructural activa y, sobre todo, regional, sino también fuertes impulsos para fortalecer la sociedad civil. Si la política quiere realmente reducir las desigualdades, no podrá evitar una mayor reestructuración de la educación, la investigación, el transporte y la política financiera. Una nueva política debería tener cuatro objetivos:

*Tratar las desigualdades de manera desigual:* las infraestructuras sociales y técnicas están distribuidas espacialmente de manera desigual. El gasto público debe distribuirse de manera más equitativa en el futuro. El lema político “Tratar las desigualdades de manera desigual” debe convertirse en el Leitmotiv de la política de gasto del gobierno. Lo que se necesita es una política regional basada en indicadores orientados en

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

aspectos técnicos y desequilibrios espaciales. Esto se debe aplicar en particular a los programas de promoción de infraestructuras y a las ayudas a la inversión del Gobierno federal y de los Länder. De este modo, se pueden tener en cuenta las necesidades de los municipios estructural y financieramente débiles, así como los problemas de las ciudades y distritos dinámicos con alta presión de la inmigración.

*Fortalecimiento del nivel local:* No se pueden lograr condiciones de vida equivalentes sin un nivel local fuerte. Después de todo, las administraciones municipales garantizan el acceso a los servicios de interés general para todos. Los municipios necesitan personal y recursos financieros adecuados para ello. Por lo tanto, es necesaria una iniciativa para fortalecer el poder administrativo local con el fin de reconstruir las competencias municipales. Mediante la adaptación de los sistemas locales de nivelación financiera de los Länder, se debe garantizar que los fondos proporcionados por el gobierno federal lleguen a aquellos municipios y distritos que los necesiten.

*Mejorar la situación de los municipios estructuralmente débiles.* Por lo tanto, es necesario un fondo conjunto de los gobiernos federal y de los Länder para reducir la deuda. Las deudas de los municipios más débiles deberían agruparse y vincularse a condiciones para una mejorara de la situación de los ingresos y evitar nuevas deudas. Además, el gobierno federal también debe cubrir los gastos sociales, por ejemplo, los gastos de alojamiento de los desempleados de larga duración, que son de especial importancia en los municipios en crisis. Hoy en día, los municipios más débiles soportan la carga más alta en términos de transferencias sociales.

*Una nueva tarea conjunta "Servicios regionales de interés general".* El acceso a una infraestructura completa y eficiente es un requisito previo para que las personas puedan desarrollarse libremente. Por lo tanto, una política de cohesión debe centrarse en el desarrollo de lugares sociales en los que se viva el desarrollo regional independiente a través del compromiso cívico, la cooperación municipal y las redes regionales y muchos otros formatos de participación. Los numerosos enfoques innovadores de los proyectos modelo apoyados por el gobierno federal y los Länder deberían integrarse en la vida cotidiana. El Gobierno Federal y los Länder deberían acordar una nueva tarea conjunta "Servicios regionales de interés general". Esta tarea conjunta debería financiar a la vez suficientes servicios materiales de interés general en las regiones y un apoyo sistemático a los procesos de activación, cogestión y auto organización de la sociedad civil.

**V. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Con el trabajo de la Comisión y la decisión del gobierno federal de aplicar los resultados de la Comisión, el debate sobre la creación de equivalentes condiciones de vida está finalmente en marcha. Los anuncios deben ir seguidos de acciones, de lo contrario, las dudas sobre la política y la democracia en las regiones afectadas seguirán aumentando. Los debates socioculturales difusos sobre el tema del término "Heimat" sólo distraen la atención, provocan falsos frentes y corren el riesgo de perder de vista los intereses materiales de las personas.