



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
27 de julio de 2010  
Español  
Original: francés

---

### Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

## Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Quinto informe periódico presentado por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto

**Alemania\*** \*\*

[16 de septiembre de 2008]

---

\* Con arreglo a la información transmitida a los Estados partes acerca de la publicación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

\*\* Los anexos pueden consultarse en la secretaría del Comité.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–2	3
II. Aplicación del Pacto en el derecho interno alemán.....	3–42	3
III. Evolución de la situación en relación con el ejercicio de los derechos específicos garantizados en el Pacto .....	43–368	10
A. Disposiciones generales del Pacto .....	43–76	10
Artículo 1. [El derecho de los pueblos a la libre determinación].....	43	10
Artículo 2. [No discriminación en el ejercicio de los derechos].....	44–72	10
Artículo 3. [Igualdad entre el hombre y la mujer].....	73–76	15
B. Derechos específicos garantizados en el Pacto .....	77–368	16
Artículo 6. [El derecho a trabajar].....	77–114	16
Artículo 7. [El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias].....	115–135	22
Artículo 8. [El derecho a participar en actividades sindicales].....	136–145	27
Artículo 9. [El derecho a la seguridad social].....	146–209	28
Artículo 10. [El derecho de las familias, las madres, los niños y adolescentes a recibir asistencia].....	210–241	40
Artículo 11. [El derecho a un nivel de vida adecuado].....	242–260	45
Artículo 12. [El derecho a la salud].....	261–310	50
Artículos 13 y 14. [El derecho a la educación y a la enseñanza primaria obligatoria y gratuita].....	311–364	60
Artículo 15. [El derecho a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y a beneficiarse de la protección de los intereses del autor].....	365–368	71

## I. Introducción

1. El cuarto informe periódico de la República Federal de Alemania fue presentado en 1999. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó ese informe el 24 de agosto de 2001 y resumió la evaluación de ese examen en sus observaciones finales el 31 de agosto de 2001 (E/C.12/1/Add.68). El quinto informe periódico brinda las *siguientes respuestas* a las observaciones del Comité.

2. El presente informe periódico no pudo ser presentado con anterioridad debido a los repetidos retrasos producidos como consecuencia de los complejos procesos de coordinación entre los participantes de este procedimiento. Por ello, este informe contiene también cifras y otros elementos que enumeran las evoluciones registradas en el período 2006-2008.

## II. Aplicación del Pacto en el derecho interno alemán

### 1. Atribuciones y facultades del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Alemania (*Deutsches Institut für Menschenrechte*) (párrafos 12 y 30)

3. El Gobierno federal indica que el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Alemania se basa en los Principios de París sobre las instituciones nacionales de derechos humanos; no obstante, esta institución no constituye una instancia de investigación y examen de las denuncias. En primer lugar, los tribunales en Alemania son competentes para entender en las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos. Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial, según lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental. Además, dado que Alemania es parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, existe la posibilidad de presentar denuncias ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, no se contempla otorgar mayores facultades al Instituto Nacional de Derechos Humanos de Alemania, tal como ha propuesto el Comité.

4. Por otra parte, el Gobierno federal afirma que el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Alemania ya lleva a cabo proyectos referidos a los derechos derivados del Pacto. En su página web, el Instituto señala expresamente que los derechos amparados en el Pacto y los derechos civiles y políticos forman una unidad inseparable. Este principio guía también el trabajo del Instituto que, por este hecho, tiene en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales de la misma manera que los derechos civiles y políticos.

### 2. Referencias a las disposiciones del Pacto en la jurisprudencia (párrafos 13 y 32)

5. El Gobierno federal indica que, según el párrafo 2 del artículo 5 de la Ley del poder judicial (*Deutsches Richtergesetz, DRiG*), los fundamentos del derecho público, incluidos los elementos de derecho europeo y derecho internacional, forman parte de las materias obligatorias de los estudios de derecho. Asimismo, los futuros jueces y fiscales tienen una capacitación previa y exhaustiva en materia de derechos humanos.

6. Además, la Academia Judicial Alemana (*Deutsche Richterakademie*) asegura la formación continua de los jueces de cualquier jurisdicción, así como la de los fiscales en sus especializaciones, en particular en los talleres interregionales de formación continua. Así, esta academia les transmite conocimientos y experiencias sobre la evolución social, política, y económica; al respecto, cabe citar el taller sobre "Los derechos humanos y su importancia para la justicia", realizado en mayo de 2005.

**3. Análisis de las disposiciones del Pacto en la legislación y en las políticas (párrafos 14 y 32)**

7. A este respecto, el Gobierno federal señala que, antes de su promulgación, los proyectos legislativos y reglamentarios son sometidos a un examen exhaustivo y sistemático que toma en consideración las obligaciones derivadas del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los otros compromisos internacionales. Las principales directrices aplicables al Gobierno federal se recogen en el Reglamento común de los ministerios federales (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*).

8. En virtud del artículo 46 del Reglamento común de los ministerios federales, los proyectos del Gobierno federal se someten al examen jurídico del Ministerio Federal de Justicia. En particular, este examen se realiza conforme al derecho de rango superior, a saber, el derecho constitucional, el derecho de la Unión Europea y el derecho internacional. Si durante el examen surgieran cuestiones relativas a los derechos humanos, deberá intervenir la dependencia especializada competente en materia de derechos humanos. Antes de que el proyecto sea discutido en Consejo de Ministros, deberán estar resueltos todos los problemas y excluidas todas las reservas. En la nueva edición revisada del Manual de conformidad jurídica (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*), en curso de elaboración, se prestará particular atención a las obligaciones internacionales derivadas, por ejemplo, de los Pactos de las Naciones Unidas o del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

9. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones de derecho internacional relativas a los derechos humanos está también garantizado por otros procedimientos jurídicos. Así pues, de conformidad con los artículos 45, 47 y 48 del Reglamento común de los ministerios federales, un proyecto debe ser objeto de concertación general en el Gobierno federal, así como en los *Länder* (Estados federados) y municipios interesados. Cada uno de los ministerios interesados debe examinar los aspectos económicos, sociales y culturales de los proyectos, y tener en cuenta también las obligaciones de derecho internacional de la República Federal de Alemania y todo elemento pertinente en materia de derechos humanos. Además, conviene recabar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los sectores interesados.

10. Completa el sistema de examen general de los proyectos de ley un mecanismo que evalúa las repercusiones de la ley (artículo 44 del Reglamento común de los ministerios federales). En virtud de este mecanismo y en acuerdo con los diferentes ministerios competentes sobre el fondo, el ministerio federal responsable del proyecto de ley debe evaluar las repercusiones esenciales de la ley, a saber, los efectos deseados y los efectos secundarios no deseados, y presentarlos en los fundamentos del proyecto de ley. En este marco, se examinarán también las consecuencias para la población en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, así como a las posibles repercusiones internacionales.

11. De esta manera, se asegura de hecho un "estudio de impacto sobre los derechos humanos" completo e institucional.

**4. Asistencia oficial para el desarrollo – AOD (párrafos 15, 31 y 33)**

12. En el marco de la cooperación para el desarrollo, el Gobierno federal impulsa desde 2004 un enfoque centrado en los derechos humanos, es decir, una cooperación para el desarrollo orientada hacia los derechos humanos y sus principios inherentes, como la participación, la obligación de rendir cuentas, la transparencia, el fortalecimiento de la autonomía (*empowerment*), la igualdad y la no discriminación.

13. Además, mediante el Plan de acción para una política de desarrollo en favor de los derechos humanos para el período 2004-2007, publicado en 2004 por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, el Gobierno federal aspira a fortalecer la

coordinación de sus políticas de desarrollo, fundadas en el respeto de los derechos humanos. Diversos elementos esenciales de este plan de acción se integraron al Plan de acción nacional para los derechos humanos de 2005. El Plan de acción para una política de desarrollo en favor de los derechos humanos se prorrogó por tres años en 2008. En él se abordan grandes temas de actualidad, como el cambio climático y sus repercusiones en los derechos humanos o los derechos sexuales y reproductivos de la mujer.

14. El Gobierno federal participa también activamente en ciertos procesos internacionales de desarrollo y promoción de todos los derechos humanos e interviene en los foros internacionales de política del desarrollo, como la red de gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y diversos grupos de trabajo de la Comisión —o el Consejo— de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En esta red de gobernanza, se elaboró, con la participación activa de Alemania, el Documento de orientación sobre la acción en el ámbito de los derechos humanos y el desarrollo, que el CAD aprobó en febrero de 2007 y que constituye su primer documento político sistemático sobre los derechos humanos en el marco de la cooperación internacional.

15. Desde 1998 han aumentado notablemente las prestaciones alemanas para el desarrollo, calculadas mediante lo que se denomina la relación AOD/INB (la parte del gasto público asignado a la asistencia para el desarrollo en relación con el ingreso nacional bruto). Mientras que en el bienio 2003-2004 la relación AOD/INB de Alemania era del 0,28%, en 2005 aumentó al 0,36%. En el marco del plan escalonado de la Unión Europea, Alemania se comprometió a alcanzar el objetivo de las Naciones Unidas del 0,7% para 2015. Este plan escalonado prevé niveles del 0,33% en 2006 y del 0,51% en 2010. Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno federal utiliza recursos presupuestarios adicionales, cancelaciones de deuda e instrumentos financieros innovadores. Para el período 2008-2011, se ha previsto reforzar en 3.000 millones de euros (750 millones de euros por año) las asignaciones presupuestarias destinadas a la cooperación para el desarrollo.

16. Durante el período abarcado por el presente informe, el Gobierno federal hizo valer su influencia ante el Banco Mundial para que sus medidas y decisiones se correspondieran con los compromisos de los Estados partes. La idea esencial consistía en hacer que la política del Banco Mundial se centrara en la lucha contra la pobreza. Su punto de partida fue la Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), adoptada en Colonia en 1999, que permitió fijar también nuevas bases para la política del Banco Mundial. En el contexto de esta iniciativa, los PPME establecieron como prioridad política la lucha contra la pobreza. Desde entonces, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial deben orientar sus programas en función de las estrategias de lucha contra la pobreza de los países en desarrollo.

17. Además, ha sido muy importante la revisión realizada en septiembre de 2004 de los denominados préstamos de ajuste estructural, a través de los nuevos "préstamos de políticas de desarrollo". Para estos préstamos, la orientación en función de la estrategia nacional específica de lucha contra la pobreza es tan fundamental como el hecho de que los países asociados asuman su propia responsabilidad ("implicación"). Otro elemento nuevo es la consolidación en el campo social de los análisis por país y por sector que estudian las posibles repercusiones de las políticas de reforma apoyadas por el Banco Mundial gracias, por ejemplo, al Análisis del impacto social y de la pobreza (AISP). Este análisis examina las repercusiones de las políticas de reforma sobre el bienestar de los diferentes grupos de población, en particular de los grupos pobres y frágiles. El Gobierno federal instituyó en el Banco Mundial un fondo fiduciario para el AISP, cuyo objetivo es, entre otros, fomentar el empleo sistemático y transparente del Análisis en la asignación de créditos del Banco Mundial y desarrollar nuevos enfoques de evaluación de las repercusiones de las políticas.

18. En el segundo trimestre de 2005 concluyeron con éxito las negociaciones para incrementar los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial (AIF-14): se aumentaron un 25% los volúmenes medios en comparación con el AIF-13. El Gobierno federal pudo influir considerablemente en la orientación estratégica de la política de la AIF durante las negociaciones de la AIF-14 y asegurar así el apoyo a la lucha contra la pobreza mediante inversiones en infraestructuras sociales, principalmente en los sectores de la salud y la enseñanza.

19. Con referencia a la Cumbre Social de Copenhague, en enero de 2005 el Banco Mundial aprobó una estrategia de desarrollo social que ha quedado plasmada en sus programas.

20. La garantía de normas sociales elevadas ("salvaguardias") en el Grupo del Banco Mundial es otro tema importante para el Gobierno federal. Se supone que esas garantías impedirán o limitarán las posibles consecuencias negativas en el plano social. En la actualidad, el Banco Mundial dispone de diez "salvaguardias" sociales y ambientales. Entre las más importantes innovaciones producidas en el período que abarca el informe, se observa, entre otras, la salvaguardia aprobada en mayo de 2005 sobre los pueblos indígenas, que mejora la protección de dichas poblaciones integrándolas en los procesos de desarrollo. Además, el Gobierno federal está tratando de que el Banco Mundial siga las recomendaciones de la "Comisión Mundial de Represas" como, por ejemplo, el reconocimiento de los derechos tradicionales e informales sobre la tierra y los recursos. La Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que forman parte del Grupo del Banco Mundial, disponen de un sistema propio de "salvaguardias" similar al del Banco Mundial, aunque con algunas diferencias con respecto al sector privado. Una serie de bancos privados (los bancos que se adhirieron a los principios del Ecuador) aceptan las salvaguardias de la CFI, ejerciendo así una influencia más allá del Banco Mundial.

21. Durante el período abarcado por el presente informe, el Gobierno federal insistió en una mayor tutela de las normas fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las estrategias nacionales del Banco Mundial y en una cooperación más intensa con la OIT, para cuyo fin instauró también un fondo fiduciario en el Banco Mundial. Desde entonces, el Banco Mundial reconoce la importancia de las cuatro normas fundamentales del trabajo en relación con su mandato de lucha contra la pobreza. Las estrategias nacionales del Banco comprenden un análisis del mercado laboral y de las normas fundamentales del trabajo, y el índice de Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN o CPIA, según su sigla en inglés), aplicable a la asignación a los países de recursos de la AIF, toma en cuenta también, entre otras cosas, el cumplimiento de las normas laborales fundamentales. En su labor operativa, el Banco Mundial se concentra en tres de las cuatro normas fundamentales (trabajo infantil, trabajo forzoso y discriminación).

22. Al contribuir con las iniciativas internacionales de alivio de la deuda, el Gobierno federal procura garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la deuda de los países más pobres. Además de un crecimiento económico adecuado, es indispensable que los prestamistas multilaterales asignen préstamos en función de la capacidad de los países interesados para mantener un endeudamiento sostenible, y que se concedan más subvenciones conforme a las necesidades de los distintos países. Es también muy importante tener en cuenta la fragilidad de las economías de los países pobres y desarrollar instrumentos flexibles que limiten los riesgos de crisis de pago de las deudas, en particular frente a conmociones externas.

23. En el contexto de la iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME y durante el período abarcado por el presente informe, Alemania condonó 2.750 millones de euros de un monto total de aproximadamente 6.500 millones de euros en créditos bilaterales.

Además, el Gobierno federal contribuye a la financiación de elementos multilaterales de la iniciativa para los PPME con aproximadamente 610 millones de euros.

24. Por otro lado, el Banco Federal apoya la financiación del Fondo Monetario Internacional con un préstamo sin intereses de más de 300 millones de euros, y el grupo bancario KfW contribuyó a financiar el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI con un crédito de aproximadamente 1.900 millones de euros garantizado por la Federación.

25. Asimismo, con el fin de abordar los problemas de endeudamiento de los países más pobres que pueden surgir tras el alivio de la deuda en virtud de la iniciativa para los PPME, en la cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) en Gleneagles, celebrada en el otoño de 2005, se decidió extender la condonación multilateral para garantizar a largo plazo la sostenibilidad de la deuda en esos países. Durante la conferencia anual del FMI y del Banco Mundial en septiembre de 2005, se acordó la condonación total de las deudas por parte del FMI, la AIF del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAD). Mientras que en el marco de la Iniciativa de Colonia para el alivio de la deuda el índice de alivio de las deudas multilaterales era de un 50%, la participación multilateral al alivio aumentó considerablemente con esta extensión, y así se condonó el 100% de las deudas con el FMI, la AIF y el FAD. De esta manera, el nivel de endeudamiento de los países beneficiarios ha disminuido nuevamente a un nivel muy por debajo de los umbrales anteriores de la iniciativa para los PPME. A fin de sufragar la participación en la financiación de la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral, Alemania deberá reunir un monto total de aproximadamente 3.500 millones de euros para compensar las pérdidas previstas en la AIF del Banco Mundial y el FAD.

#### **5. Duración de las solicitudes de asilo (párrafos 16 y 34)**

26. Mientras se tramitan las solicitudes de asilo de los propios solicitantes y de las personas a su cargo no hay discriminación alguna, dado que se les garantizan importantes prestaciones estatales sea cual fuere la duración del procedimiento de asilo. Tampoco se justifica la preocupación expresada por el Comité en el sentido de que la tramitación de las solicitudes se prolonga generalmente de forma indebida. Al contrario, se han hecho fructíferos esfuerzos para acelerar aún más el procedimiento de asilo. La Oficina Federal de Migraciones y Refugiados (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) resuelve aproximadamente el 30% de las solicitudes de asilo presentadas en el plazo de un mes. En suma, más del 67% de estas solicitudes se resuelven en menos de tres meses, y un 83%, en menos de seis meses. Asimismo, en el futuro el Gobierno federal se esforzará por acelerar el procedimiento.

#### **6. Víctimas de la trata de personas, especialmente de mujeres (párrafos 25 y 43)**

27. Con respecto a los programas de formación, el Gobierno federal indica que los jueces y fiscales alemanes son objeto de una amplia formación continua para sensibilizarlos con respecto a la relación con las víctimas de la trata de personas.

28. La Academia Judicial Alemana (*Deutsche Richterakademie*) organiza anualmente talleres interregionales de formación continua para los jueces y fiscales de todas las instancias y propone sesiones de varios días dedicadas a la protección de las víctimas, entre otras a las de la trata de personas. En particular, se abordaron estos temas con ocasión de unas sesiones denominadas "Cooperación internacional en materia penal", "Crimen organizado" y "Lucha contra la trata de personas, explotación sexual de menores y pornografía infantil".

29. Además, los jueces y fiscales alemanes participan en sesiones internacionales de formación continua sobre estos temas, por ejemplo, en la Academia Tiers de Derecho Europeo (ERA) o en seminarios y sesiones que se realizan en los países europeos vecinos y donde también se reservan plazas para participantes alemanes a través de la Red europea de formación judicial (REFJ).

30. Se proponen también cursos de capacitación en los *Länder*.

31. Con respecto a las recomendaciones que expresara el Comité en relación con el cuarto informe periódico de la República Federal de Alemania y referidas a las medidas policiales, el Gobierno federal indica que Alemania ha impulsado importantes medidas para luchar contra la trata de personas, y en especial de mujeres, mediante los servicios de policía de la Federación y de los *Länder*, y en el futuro espera intensificar sus esfuerzos en este sentido.

32. Tras una amplia labor de revisión, en noviembre de 2007 se aprobó una nueva versión del concepto que a partir de 1999 elaboró en el ámbito federal el grupo de trabajo interministerial sobre la "trata de mujeres" para la cooperación entre los centros de asesoramiento especializado y los servicios de policía, a fin de proteger a los testigos víctimas de la trata de personas (*anexo 1*). Este concepto tiene como objetivo institucionalizar la indispensable cooperación entre la policía y los centros de asesoramiento especializado en el enjuiciamiento penal de las causas de trata de personas con fines de explotación sexual, para coordinar las acciones entre todos estos servicios. Según este concepto, las víctimas recibirán un apoyo eficaz producto de la estrecha colaboración entre los servicios de represión de los *Länder* y los centros de asesoramiento especializado. De manera detallada, la protección de las víctimas o testigos víctimas comprende las siguientes medidas, de acuerdo con el concepto de cooperación:

- Prestar asesoramiento, acompañamiento y apoyo a las víctimas a través de los centros de asesoramiento especializado en el marco del proceso penal;
- Organizar el alojamiento de las víctimas en instituciones adecuadas;
- Acompañar y ayudar a organizar la vida diaria;
- Prestar asistencia individual en situaciones de conflicto y en otras situaciones particulares de la vida a través de los centros de asesoramiento especializado;
- Prestar asistencia para superar las experiencias vividas;
- Prestar apoyo en las cuestiones de derecho de extranjería y gestión de los derechos de residencia; cooperar con las divisiones de extranjería;
- Cooperar con las oficinas de asistencia social, las oficinas de declaración de residencia, las oficinas de empleo y otros servicios e instituciones;
- Tomar medidas de protección policial para resguardar a las víctimas amenazadas a través de los centros de asesoramiento especializado.

33. La Ley de 19 de agosto de 2007 de aplicación de las Directivas de la Unión Europea relativa al derecho de residencia y asilo (*Gesetz zur Umsetzung aufenthalts-und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*) entró en vigor el 28 de agosto de 2007. Con esta ley en particular, se ha introducido en el derecho interno la Directiva 2004/81/CE de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a los nacionales de terceros países que sean víctimas de trata o hayan sido objeto de una acción de ayuda a inmigrantes ilegales y que cooperen con las autoridades competentes (Directiva de protección de las víctimas).

34. Además, la Oficina Federal de Policía Criminal (*Bundeskriminalamt*, BKA), así como una gran parte de la policía de los *Länder*, ha creado unidades especiales de servicio



dotados de agentes especialmente capacitados. El trabajo de esta Oficina cumple una importante función en la capacitación. En efecto, hace años que la BKA se ocupa de la capacitación inicial y de la formación continua del personal policial de los *Länder* e imparte periódicamente un curso especializado denominado "Trata de personas para el personal policial encargado de los expedientes".

35. Desde abril de 2006, la BKA ha introducido información relativa al campo penal de la trata de personas en la base de datos "Extrapol", una plataforma de comunicación interna común de los servicios de policía de la Federación y de los *Länder*, y que permite que todo policía alemán tenga acceso a informaciones pertinentes para el servicio.

36. Por otro lado, la BKA ha emprendido distintas iniciativas junto con otras instituciones públicas y centros de asesoramiento especializado con el fin de mejorar la situación de las víctimas de la trata de personas. La relación con las víctimas de la trata de personas y de la prostitución forzada es uno de los ámbitos que, en la práctica diaria, plantea problemas a los investigadores de policía, los servicios de protección de testigos, las divisiones de extranjería, los servicios sociales y los jueces y fiscales. Actualmente, ni la policía ni la justicia disponen de una publicación sobre los traumas. Para subsanar esa laguna, la BKA, en colaboración con el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (*Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*, GTZ), previó en 2008 la elaboración de una guía sobre la relación con las víctimas que sufren algún trauma a raíz de la trata de personas y de la prostitución forzada.

#### **7. Asociación con la sociedad civil para la elaboración del informe (párrafo 48)**

37. Durante la preparación del quinto informe periódico, el Gobierno federal asoció la sociedad civil al proceso de elaboración. A partir de diciembre de 2005 se llevaron a cabo intensas discusiones con representantes del Foro de los Derechos Humanos (*Forum Menschenrechte*) que, sin embargo, no fueron seguidas por la organización central de las organizaciones no gubernamentales (*Deutsches Forum Weltsozialgipfel* – Foro alemán de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social), en razón de dificultades internas de coordinación en dichas organizaciones.

38. El Gobierno federal se ha mostrado visiblemente interesado en entablar un diálogo intenso y previo con la sociedad civil y lamenta que, por las razones invocadas, no se haya logrado una cooperación en este proceso. Espera que en lo sucesivo pueda promoverse un diálogo constructivo con la sociedad civil, en particular para preparar la presentación del informe ante el Comité por parte del Gobierno federal.

#### **8. Protocolo facultativo del Pacto**

##### *a) Posición general*

39. Alemania reconoce la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, y concede a la realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales el mismo rango y la misma importancia que a los derechos civiles y políticos.

40. Alemania ha abogado con constancia para lograr el reconocimiento mundial del derecho a una vivienda adecuada, del derecho a una alimentación suficiente y del derecho al agua. Asimismo, con respecto a la asistencia para el desarrollo del Gobierno federal, la promoción y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales siguen siendo un punto central de la aplicación del Plan de acción de la política de desarrollo para los derechos humanos, cuyas actividades se centran también en la defensa de este objetivo.

41. En una declaración general sobre la cuestión de un protocolo facultativo expresada en noviembre de 1998, Alemania explicó que la disponibilidad de opciones individuales de recurso era en principio adecuada para fortalecer el estatuto jurídico de las personas

interesadas y la concienciación que éstas tienen de dicho estatuto y para apoyar la voluntad de los Estados partes de cumplir con sus obligaciones, y que la determinación de la exacta reglamentación y de las obligaciones inducidas por estos derechos, así como por los poderes de denuncia, era sumamente importante para el funcionamiento eficaz de un mecanismo de denuncias en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. En el Programa de acción para 2015 de lucha contra la pobreza (abril de 2001), el Gobierno federal había explicado además que era necesario aclarar rápidamente los asuntos planteados en torno al funcionamiento del mecanismo de denuncias que quedaban pendientes.

- b) *Participación en el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargado del estudio de las opciones que se ofrecen con respecto a la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto*

42. Alemania asistió a tres sesiones del grupo de trabajo (del 23 de febrero al 5 de marzo de 2004, del 10 al 21 de enero de 2005 y del 6 al 17 de febrero de 2006) y en este marco contribuyó activamente en la investigación, esclareciendo las cuestiones dejadas en suspenso y referidas a los procedimientos de denuncias de los particulares.

### **III. Evolución de la situación en relación con el ejercicio de los derechos específicos garantizados en el Pacto**

#### **A. Disposiciones generales del Pacto**

##### **Artículo 1**

**[El derecho de los pueblos a la libre determinación]**

43. Remítase a las informaciones que figuran en el informe precedente.

##### **Artículo 2**

**[No discriminación en el ejercicio de los derechos (párrafo 2)]**

#### **1. Directivas contra la discriminación**

44. A fin de dar una respuesta eficaz en el marco de la lucha contra la discriminación en Europa, el Consejo de la Unión Europea aprobó las siguientes cuatro directivas contra la discriminación:

- Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (directiva contra el racismo);
- Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (directiva marco);
- Directiva 2002/73/CE que modifica la directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo;
- Directiva 2004/113/CE por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.

45. Estas directivas han sido introducidas en el derecho nacional alemán por la Ley de transposición de las directivas europeas relativas a la aplicación del principio de igualdad

de trato de 14 de agosto de 2006 (*Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung*).

46. El artículo 1 de dicha ley comprende la Ley general de igualdad de trato (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, AGG), entrada en vigor el 18 de agosto de 2006, que por primera vez en Alemania reconoce el derecho contra la discriminación general en su vasto ámbito de aplicación (derecho laboral, derecho civil y derecho público).

47. De conformidad con las directivas europeas, el artículo 1 de la AGG establece que no debe haber discriminación por motivo de raza u origen étnico, sexo, religión o convicciones, discapacidad, edad o identidad sexual. El acoso y el acoso sexual se consideran también discriminación. La AGG reglamenta además las prohibiciones de discriminación y las sanciones previstas en caso de violación de dichas prohibiciones. Asimismo, prevé formas flexibles de administración de la prueba para las personas discriminadas y disposiciones relativas a la creación y a las funciones de un centro contra la discriminación que funcione como oficina de atención para todas las personas que crean haber sufrido discriminación por alguno de los motivos antes señalados.

## **2. Protección de las minorías, en particular de los sinti y romaníes**

48. Se hace referencia a la información sobre el artículo 2 de los informes tercero y cuarto en lo relativo al cumplimiento del Pacto de las Naciones Unidas en el derecho interno.

## **3. Política de migración e integración**

49. Hoy como en el pasado, la migración y los flujos migratorios constituyen retos fundamentales. Lograr la integración de las personas que llegan a Alemania por tiempo indefinido reviste una gran importancia para la formación interna de nuestra sociedad. La integración de los migrantes que residen en Alemania es una misión transversal común a numerosos campos políticos y es una misión clave de nuestra época desde el punto de vista del Gobierno federal.

50. Así pues, el 14 de julio de 2006 se celebró, por invitación de la Canciller Federal, Angela Merkel, la primera cumbre nacional de integración durante la cual los participantes acordaron la elaboración de un plan nacional de integración. Este plan se presentó el 12 de julio de 2007 en ocasión de la segunda cumbre de integración. El Gobierno federal se encamina hacia una política de integración fundada en la activación y durabilidad, que reconoce y fortalece el potencial de los inmigrantes y no se focaliza únicamente en las deficiencias. El Plan nacional de integración se elaboró en cooperación con representantes de la Federación, de los *Länder* y de los municipios y con una gran cantidad de interlocutores de la sociedad civil. Los migrantes y sus organizaciones han estado asociados directamente a todas las etapas de elaboración de dicho plan.

51. Con el Plan nacional de integración, se promueve y fortalece la participación igualitaria de los migrantes, en particular en los sectores de la enseñanza, de la formación y del mercado laboral. Otro punto clave es la participación en la sociedad y un mayor compromiso ciudadano. El fortalecimiento de los derechos de las mujeres y los niños, la promoción de la igualdad entre los géneros y principalmente la protección de las mujeres contra los matrimonios forzados y la violencia doméstica son algunas de las medidas propuestas.

52. Actualmente, el Plan nacional de integración está en etapa de ejecución, y en el otoño de 2008 se deberá presentar una evaluación intermedia.

53. Tras la reforma de la Ley de la nacionalidad de 1999, la ley de inmigración de 30 de julio de 2004 (*Zuwanderungsgesetz*) establece el marco jurídico que permite conciliar las

realidades sociales con una nueva concienciación de estas realidades. Dicha ley sintetiza en un sólo acto legal diferentes aspectos, desde la migración laboral y los derechos humanitarios hasta la residencia y las cuestiones de seguridad, pasando por la integración. La Ley de aplicación de las directivas europeas relativas al derecho de residencia y al derecho de asilo, que entró en vigor el 28 de agosto de 2007, modificó considerablemente el capítulo 3 de la Ley de residencia (*Aufenthaltsgesetz*) titulado "Integración". El punto de partida de las modificaciones es la introducción del principio "Apoyar y exigir".

54. Asimismo, para una plena participación en la vida social y política es importante adquirir la nacionalidad alemana. La Ley de reforma de la ley de la nacionalidad de 15 de julio de 1999 (*Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*) simplificó notablemente la naturalización. Para obtener más detalles véase la información sobre el artículo 10 del cuarto informe de la República Federal de Alemania en lo relativo al cumplimiento del Pacto de las Naciones Unidas en el derecho interno. Otras modificaciones realizadas en 2007 adaptaron la Ley de la nacionalidad a las más estrictas exigencias en materia de integración de inmigrantes.

55. El Gobierno federal sigue tomando medidas tendientes a promover la integración lingüística, profesional y social de los inmigrantes. En el presupuesto asignado al Ministerio Federal del Interior y a la Oficina Federal de Migración y Refugiados (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF), que agrupa las medidas para la integración lingüística y social en el ámbito federal, se destinaron a esta causa aproximadamente 250 millones de euros del presupuesto para el año 2006.

56. Los estudios realizados al margen de la migración por la BAMF, sobre la base del artículo 75, párrafo 4, apartado 4 de la Ley de residencia, se refieren también a la observación de los procesos de integración y al acompañamiento científico de la política y de las medidas de integración.

#### **4. Lucha contra el racismo y la xenofobia**

57. El Gobierno federal presta gran importancia al debate sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, y a la lucha contra ese fenómeno. El racismo, la xenofobia y el antisemitismo, así como la intolerancia que los acompaña, alteran sensiblemente la coexistencia pacífica dentro de una comunidad democrática. En su lucha, el Gobierno federal persigue un enfoque pluridimensional basado en la estrategia elaborada en 2002, denominada "Estrategia de cuatro pilares", que comprende los siguientes elementos:

- Una política de derechos humanos y una educación en derechos humanos continuas;
- El fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción del valor cívico;
- La promoción de la integración de los extranjeros;
- Medidas destinadas a los autores de delitos y a su entorno.

(Véase el impreso N° 14/9519 del *Bundestag* de 14 de mayo de 2002, *anexo 2*.)

58. Al respecto, la lucha para la prevención de los delitos de extrema derecha de carácter xenófobo o antisemita constituye un elemento clave. Así pues, las organizaciones de extrema derecha son objeto de vigilancia en las fases iniciales y según el caso pueden llegar a prohibirse. La vigilancia que realiza la policía se extiende también al ámbito de Internet donde, además de los textos xenófobos de extrema derecha, se difunden cada vez más videoclips y música racistas.

59. Gracias a la modificación en 2005 de la Ley reglamentaria de reuniones públicas (*Versammlungsgesetz*) y a la ampliación del delito de incitación al odio, existen más recursos legales para prohibir las reuniones de extrema derecha que difunden eslóganes xenófobos y racistas. Por una parte, en virtud del artículo 130, párrafo 4, del Código Penal

(*Strafgesetzbuch*, StGB), quien altere la paz pública aprobando, exaltando o justificando el despotismo y la tiranía del nacionalsocialismo, será pasible de sanción penal. Por ejemplo, esta acusación permite, según las circunstancias del caso, prohibir reuniones que glorifiquen a altos representantes del nacionalsocialismo. Con este fundamento jurídico, desde 2005 se prohíben las manifestaciones que anteriormente tenían lugar cada año en Wunsiedel a mediados de agosto, en ocasión del aniversario de la muerte de Hess, el representante de Hitler.

60. Por otra parte, en virtud del nuevo artículo 15, párrafo 2, de la Ley reglamentaria de reuniones públicas, estas reuniones pueden ser prohibidas con mayor facilidad cuando se realizan en un lugar de conmemoración de gran importancia histórica para todo el país y están dedicadas a la memoria de las víctimas de un trato inhumano bajo el yugo y la tiranía del nacionalsocialismo. Así pues, gozan de una protección particular el Monumento a los judíos de Europa asesinados, que se encuentra en Berlín, y otros lugares (en particular los museos de los campos de concentración).

61. La lucha contra el extremismo y la violencia no puede hacer caso omiso de la sociedad civil. La "Alianza en pro de la democracia y la tolerancia y contra el extremismo y la violencia", presentada en 2000 por el Gobierno federal, fortalece la sociedad civil. Su cometido es asociar, dar a publicidad y poner en red las iniciativas ejemplares de prevención y de lucha contra la violencia de extrema derecha de carácter xenófobo o antisemita. Hasta el momento, la Alianza ha patrocinado más de 1.300 iniciativas públicas y privadas, entre ellas, el Programa de acción del Gobierno federal "La juventud en favor de la tolerancia y la democracia: contra la extrema derecha, la xenofobia y el antisemitismo". En el marco de este programa de acción que comenzó en 2001 y de momento se programó hasta fines de 2006, se han financiado más de 4.000 proyectos, iniciativas y medidas por más de 163 millones de euros. A fines de 2006 la Federación había destinado aproximadamente un total de 192 millones de euros para subvenciones.

62. La lucha contra el extremismo de derecha, la xenofobia y el antisemitismo es también un tema de cooperación internacional. En este contexto se mantiene una estrecha cooperación con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En 2004 Alemania fue la sede de la conferencia de la OSCE sobre antisemitismo; el desarrollo y la orientación programática de dicha conferencia se basaron en gran parte en una iniciativa alemana. Uno de los resultados directos de esta conferencia de Berlín fue la aprobación por parte de dicha organización de la Declaración de Berlín relativa a la intensificación de la lucha contra el antisemitismo en todas sus manifestaciones en el ámbito de la OSCE. La aplicación de las exigencias fundamentales de la "Declaración de Berlín", en adelante destinadas a los 55 Estados miembros de la OSCE, se realiza bajo el control de la dependencia creada a tal fin en la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, la Dependencia para la Tolerancia y la No Discriminación, cuyo trabajo Alemania respalda no solo en cuanto al fondo, sino también con el aporte de recursos humanos y financieros.

##### **5. Nuevo empleo del personal perteneciente al servicio público de la antigua República Democrática Alemana (RDA)**

63. Según la jurisprudencia del Tribunal Administrativo Federal y del Tribunal Constitucional Federal, los elementos constitutivos particulares de rescisión o despido que resultan del Tratado de unificación (*Einigungsvertrag*) de los funcionarios públicos de la antigua RDA son conformes a la Constitución y en especial al párrafo 1 del artículo 12 y a los párrafos 2 y 5 del artículo 33 de la Ley Fundamental (véase: *Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts* (fallos del Tribunal Administrativo Federal), vol. 106, 1, pág. 153; *Bundesverwaltungsgericht, Neue Juristische Wochenschrift* 1999, pág. 2536;

*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (fallos del Tribunal Administrativo Federal), vol. 92, pág. 140; vol. 96, pág. 152; vol. 96, pág. 171; vol. 96, pág. 189; vol. 96, pág. 205).

64. Desde el punto de vista de la conformidad con la Constitución, no puede cuestionarse la evaluación del legislador sobre la cual se basan los elementos constitutivos particulares de rescisión o despido y que consiste en suponer que un funcionario que trabajó para el Ministerio de Seguridad del Estado (*Ministerium für Staatssicherheit*, MfS) de la antigua RDA no cumple en principio con las condiciones detalladas en el párrafo 2 del artículo 33 de la Ley Fundamental y consideradas necesarias para trabajar en la administración pública de la República Federal de Alemania.

65. El Ministerio de Seguridad del Estado constituía un elemento central del aparato del poder totalitario instalado en la RDA y actuaba como instrumento de control político y de opresión de la población. En particular, sirvió para controlar, disuadir y separar a personas con una opinión política contraria y a aquellas que querían abandonar la antigua RDA. Esta actividad estaba concebida para violar las libertades individuales constitutivas de una democracia. El hecho de haber apoyado activamente el aparato de represión destinado a asegurar el poder del sistema de partido único parece revelar una falta de aptitud en el sentido del párrafo 2 del artículo 33 de la Ley Fundamental ya que se ponen en tela de juicio la confiabilidad del funcionario público y su disposición individual para respetar los derechos cívicos y considerar obligatorias las reglas del Estado de derecho.

66. Haber trabajado para el Ministerio de Seguridad del Estado no supone automáticamente la rescisión o despido (véase el apartado 1, párrafo 5, del anexo I del Tratado de unificación). Además, es necesario comprobar que por esta razón no parece aceptable mantener la relación de trabajo con el empleado o funcionario. La cuestión determinante radica en saber si, aun respetando el principio de proporcionalidad, la antigua actividad del funcionario pesa tanto en la relación de trabajo o de servicio como para excluir una continuidad en funciones, según criterios objetivos. En esta ocasión conviene examinar individualmente la aptitud del funcionario y considerar no sólo las restricciones concretas relativas al servicio que lo emplea, sino también el grado de implicación de esta persona (BVerwG (Tribunal Administrativo Federal), *Neue Juristische Wochenschrift* 1999, pág. 2536, 2537; *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (fallos del Tribunal Constitucional Federal), vol. 96, págs. 189, 198 y ss.).

67. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional Federal consideró en principio lícita la rescisión del contrato de los funcionarios que representaron al antiguo sistema de injusticia mediante sus actividades profesionales principales o sus altas funciones en el Partido Socialista Unificado (SED) de entonces, una organización de masa o una organización social, a condición de que se tomaran en cuenta todas las circunstancias particulares al establecer un pronóstico (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (fallos del Tribunal Constitucional Federal), vol. 92, págs. 140, 152 y ss.; vol. 96, págs. 152, 165 y ss.).

## **6. Acceso al mercado laboral para los trabajadores extranjeros**

68. Los trabajadores extranjeros no tienen derecho a ejercer una actividad profesional en Alemania, salvo que sus permisos de residencia lo permitan (artículo 4, párrafo 3, de la Ley de residencia de los extranjeros, *Aufenthaltsgesetz*, AufenthG). En principio, los nacionales de terceros países necesitan siempre una autorización para realizar cualquier actividad profesional, ya sea independiente o asalariada. La Ley de residencia de los extranjeros modificó las condiciones de acceso al mercado laboral de algunas categorías de personas. Al respecto, el nivel de cualificación necesario para acceder al empleo deseado constituye un criterio esencial de evaluación, que se basa, por un lado, en las exigencias del puesto de trabajo y, por el otro, en aquellas relativas a su condición de extranjero.

69. Las personas altamente cualificadas (en el sentido del artículo 19 de la Ley de residencia de los extranjeros) ven muy facilitado su acceso al mercado laboral. Desde un inicio las personas altamente cualificadas pueden gozar de un acceso duradero al mercado laboral a través de un permiso de establecimiento (art. 9, AufenthG). El permiso de establecimiento es un permiso de residencia por tiempo indeterminado que habilita para ejercer cualquier actividad profesional, no está limitado en el tiempo ni en el espacio y no puede estar sujeto a disposiciones anexas.

70. Para los solicitantes de empleo o para los puestos cualificados o poco cualificados, se mantiene en principio la paralización de la contratación, es decir, sujeta a excepciones ampliamente reglamentadas. Sin embargo, el legislador y las autoridades con competencia normativa han simplificado también las posibilidades de acceso al mercado laboral alemán para esta categoría de personas y bajo ciertas configuraciones. Así en virtud del artículo 16 de la AufenthG, el permiso de residencia de los estudiantes extranjeros puede, por ejemplo, prorrogarse por un año como máximo tras la obtención de su titulación para la búsqueda de un empleo relacionado con su título, lo que le permitirá acceder al mercado laboral.

71. Las orientaciones legales de la Ley de residencia de los extranjeros entraron en vigor por medio de dos reglamentos del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS): el reglamento sobre el empleo (*Beschäftigungsverordnung*) y el reglamento sobre los procedimientos del empleo (*Beschäftigungsverfahrensordnung*).

72. Los extranjeros que residen legalmente en Alemania tienen en principio libre acceso al mercado laboral. Sin embargo, esta disposición puede a veces quedar sujeta a la condición de que ningún trabajador privilegiado (por ejemplo, alemanes y ciudadanos de los antiguos Estados miembros de la Unión Europea) esté disponible para el empleo en cuestión.

### **Artículo 3**

#### **[Igualdad entre el hombre y la mujer]**

*Falta de instituciones de atención infantil diurna que obstaculiza la igualdad (párrafos 26 y 44)*

73. El Gobierno federal ha asignado la máxima prioridad al desarrollo de un dispositivo de educación y de cuidado de los niños adaptado a las necesidades y basado en la calidad.

74. Desde 2007 la Federación, los *Länder* y los municipios han acordado que, a escala federal, el 35% de los niños menores de 3 años pueda disponer en promedio, de aquí a 2013, de una plaza en una institución de atención diurna o con una cuidadora de niños. Asimismo, se ha organizado una base financiera común para desarrollar esta oferta de servicios de cuidado de los niños. La Federación ha destinado hasta 4.000 millones de euros, lo cual representa una tercera parte de los gastos de desarrollo.

75. Sin embargo, Alemania no sólo necesita ampliar los servicios de cuidado de los niños, sino que en algunos casos necesita mejorar también la calidad de estos servicios para que los niños tengan una educación y desarrollo óptimos en las instituciones de atención diurna y con las cuidadoras de niños. Por este motivo, el Gobierno federal, junto con los *Länder* y los municipios, está decidido a acompañar el desarrollo cuantitativo con medidas cualitativas. El Programa de acción "Atención con cuidadoras de niños" aspira a definir el perfil profesional de las cuidadoras de niños, a establecer pautas generales de cualificación y a procurar una mayor transparencia en todas las cuestiones relativas a este tipo de atención, desde la función de intermediario de la Oficina de protección de la juventud (*Jugendamt*) hasta las condiciones para obtener la autorización para ejercer, y esto fortalece el papel de los padres. En el marco de una iniciativa común del Ministerio Federal de Educación e Investigación y del Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, las Personas

de Edad, la Mujer y la Juventud, se deberán elaborar además módulos de cualificación de las docentes de las instituciones de atención diurna.

76. A través de sus ejes pedagógicos en materia de formación, educación y cuidado, tanto para la atención con cuidadoras de niños como para el cuidado de los niños en instituciones, estos dos programas contribuyen ampliamente a la iniciativa para la cualificación del Gobierno federal denominada *Aufstieg durch Bildung* (la promoción por la formación).

## **B. Derechos específicos garantizados en el Pacto**

### **Artículo 6**

#### **[El derecho a trabajar]**

#### **1. Tasa de desempleo, especialmente el desempleo de los jóvenes (párrafos 18 y 36)**

##### *a) Situación en el mercado laboral*

77. Años después de la reunificación, la situación en el mercado laboral sigue siendo difícil en Alemania. Desde hace algunos años, el proceso de recuperación económica de los nuevos *Länder* no avanza demasiado. Si bien la consolidación de la sociedad es lenta pero firme, la situación económica de la parte oriental de Alemania sigue siendo considerablemente más difícil que la del territorio de la antigua República Federal de Alemania. Paralelamente, sin embargo, se observa que en la parte oriental se abren a simple vista centros de crecimiento mientras que en la parte occidental se forman regiones difíciles, donde la tasa de desempleo es prácticamente tan elevada como la media de Alemania oriental.

78. Esta evolución sumada a los años que han transcurrido desde la reunificación ha limitado el interés que despiertan las diferencias entre los antiguos y nuevos *Länder*. A ello debe agregarse que Berlín occidental desde 2003 ya no figura en las estadísticas de desempleo de los antiguos *Länder*, sino en las de los nuevos. Este elemento ha provocado una ruptura en el seguimiento cronológico diferenciado entre desempleados de los antiguos y nuevos *Länder*.

79. Además, desde enero de 2005 el número de desempleados ya no es totalmente comparable a las cifras en vigor hasta fines de 2004, pues al introducirse el ingreso mínimo social individual para todos los desempleados desde inicios de 2005, las estadísticas nacionales del desempleo incluyeron hasta 500.000 desempleados suplementarios. Desde enero de 2005 todos los beneficiarios del ingreso mínimo social individual con capacidad para trabajar están obligados en principio a declararse como desempleados. Sin embargo, hasta fines de 2004 una parte de los beneficiarios de la asistencia social con capacidad para trabajar no estaba registrada en las estadísticas nacionales del desempleo.

##### *b) Población activa empleada*

80. La población activa empleada disminuyó en 298.000 personas (0,8%) entre 2000 y 2005, pasando de 39.144.000 a 38.846.000. Esta evolución es la consecuencia de un crecimiento económico relativamente débil, especialmente en 2002 (PIB real: +0,1%) y 2003 (-0,2%). En cambio, en el primer semestre de 2006 la población activa empleada aumentó ligeramente en el 0,3% en comparación con el primer semestre del año anterior.

81. La tasa de empleo siguió constante entre 2000 y 2005, situándose en el 65,4% (*fuentes*: microcenso nacional).



c) *Desempleo*

82. La cantidad de desempleados registrados aumentó en 971.000 personas entre 2000 y 2005, pasando así de 3.890.000 a 4.861.000 registrados. De esta alza, sin embargo, hasta 500.000 nuevos registros son el resultado de la fusión de la ayuda al desempleo y de la asistencia social de 2005. Estas 500.000 personas ya no tenían trabajo en 2004, pero se registraron como desempleados recién a inicios de 2005. El desempleo disminuyó posteriormente hasta llegar a los 4.399.000 registrados en junio de 2006.

83. La tasa de desempleo (referida a la fuerza de trabajo remunerada) en 2000 ascendía al 10,7% y en 2005, al 13%. En 2005 el número de mujeres desempleadas era menor al de los hombres y su tasa de desempleo era del 12,7% en comparación con el 13,4% para los hombres.

84. En 2005 la tasa de desempleo de los extranjeros ascendía al 25,2% y la de los menores de 25 años, al 12,5%.

85. En 2005 de un total de 4.681.000 desempleados, 2.606.000 eran hombres (53,6%) y 2.255.000 eran mujeres (46,4%); 1.210.000 personas (24,9%) tenían al menos 50 años y 619.000 (12,6%), menos de 25 años; y 673.000 desempleados (13,8%) eran extranjeros.

86. En materia de desempleo, existían grandes diferencias regionales. La tasa de desempleo alemana (referida al total de la fuerza de trabajo remunerada) era del 12,1% en enero de 2006. En los antiguos *Länder* esta tasa ascendía al 10,2% y en los nuevos *Länder*, al 19,2%. Las tasas de desempleo más elevadas se observaron en Sangershausen (25,3%), Nuevo Brandeburgo (24,2%) y Stralsund (23,9%). Estos tres sectores de la agencia de empleo se encuentran todos en los nuevos *Länder*. Pero en los antiguos *Länder* existen también regiones que hacen frente a un desempleo elevado. En la cuenca del Ruhr la tasa de desempleo de algunos sectores de la agencia de empleo supera el 15% (Gelsenkirchen 18,9%, Duisburgo 17,6%, Dortmund 17,5%, Essen 16,5% y Bochum 15,8%). Las tasas de desempleo más bajas de los nuevos *Länder* son menos elevadas que en la cuenca del Ruhr (Potsdam 14,7%, Dresde 15,4% y Suhl 15,8%). Los sectores de la agencia de empleo que cuentan con las tasas de desempleo más bajas se encuentran en el sur de Alemania (Freising 4,7% y Ludwigsburg 5,9%). En general, la situación del mercado laboral sigue siendo mucho peor en los nuevos *Länder* que en los antiguos. Sin embargo, en los antiguos *Länder* existen también regiones que registran un elevado nivel de desempleo. Hasta el momento, no se han logrado reducir estas marcadas disparidades regionales.

d) *Jóvenes*

87. En el marco del Programa de urgencia del Gobierno federal para la reducción del desempleo de los jóvenes (JUMP), se ha realizado una importante contribución para disminuir el desempleo de los jóvenes. En 2004 se logró reducir la tasa de desempleo de los jóvenes menores de 25 años al 9,9%. En el territorio federal oriental esta tasa disminuyó al 16,2% en 2004, tras alcanzar su nivel más alto del 17,4% en 1998, mientras que en el territorio federal occidental se redujo al 8,1% en 2004 desde su máximo del 10,9% conseguido en 1997.

88. Sin embargo, en comparación con los otros países europeos, en Alemania el desempleo de los jóvenes sigue siendo relativamente bajo. En 2005 la media anual de la tasa de desempleo de los jóvenes menores de 25 años, calculada según el método de la OIT, fue del 13,9% mientras que la media de los 25 países de la Unión Europea fue del 18,2%.

89. En el Acuerdo de coalición de fecha 18 de noviembre de 2005, el nuevo Gobierno federal se fijó como objetivo seguir mejorando las oportunidades de formación y de empleo de todos los jóvenes y lograr la reducción sostenible del desempleo de los jóvenes. Ningún joven deberá seguir desempleado en el futuro durante más de tres meses. En este ámbito, el

Gobierno federal ha obtenido muy buenos resultados; en febrero de 2008 la duración media del desempleo de los jóvenes era de apenas 14,7 semanas mientras que, en igual período del año precedente, todavía llegaba a 17,6 semanas.

90. La prioridad número uno del Gobierno federal es mejorar las oportunidades de los jóvenes en materia de acceso al mercado laboral y a la formación. A tal efecto, desde que en 2005 se introdujo el ingreso mínimo social individual para los solicitantes de empleo, los jóvenes menores de 25 años que necesitan ayuda, no tienen trabajo ni titulación obtienen la ayuda de un interlocutor personal que les ofrece un apoyo intensivo para integrarlos en una formación o empleo. Estos jóvenes reciben así una asistencia completa que comprende, entre otras cosas, la búsqueda de una vivienda y el asesoramiento en caso de sobreendeudamiento o drogadicción. En esta ocasión, debido a la introducción de una nueva proporción de apoyo de 1 consejero por cada 75 solicitantes de empleo, a partir de diciembre de 2006 se registraron como desempleados un 23,6% menos de los jóvenes menores de 25 años, en comparación con diciembre de 2004.

91. Además, en junio de 2004 el Gobierno federal y las principales federaciones empresariales aprobaron el Pacto nacional de formación y promoción de jóvenes profesionales. Este Pacto de formación es un modelo exitoso y, por esta razón, en 2007 se lo prorrogó por tres años más. Gracias a la inserción *a posteriori* asegurada conjuntamente por todos los firmantes del Pacto, se ha reducido considerablemente el número de candidatos rechazados. Las cámaras consulares y federaciones señalan que entre 2004 y 2006 se han podido crear más de 60.000 nuevas plazas de aprendizaje por año, llegando incluso a unas 89.000 en 2007.

92. Asimismo, las empresas siguen manteniendo su compromiso de poner a disposición 25.000 puestos de trabajo para las cualificaciones de inicio de carrera, que abren oportunidades de ingreso en la formación profesional para jóvenes con oportunidades limitadas de inserción. En el marco del Programa especial de la Federación para la cualificación de inicio de carrera de los jóvenes (programa EQJ), los empleadores pueden solicitar que, además de la cotización fija global a la seguridad social, se les reembolsen hasta €192 de la remuneración mensual de la cualificación de inicio de carrera en forma de subvención federal para el mantenimiento del joven. En el primer año del Pacto (2004/2005), 17.624 jóvenes iniciaron una cualificación de inicio de carrera. Durante el ejercicio 2005/2006 (1º de octubre de 2005 al 30 de septiembre de 2006), 19.643 jóvenes habían comenzado una cualificación semejante antes de fines de diciembre de 2005. En 2004 (año del lanzamiento) se gastaron 2,1 millones de euros, en comparación con los 40,3 millones en 2005.

93. Los primeros resultados de las encuestas de seguimiento mostraron que el programa puede ser un puente hacia la formación profesional de los jóvenes con limitadas oportunidades de colocación. El 61,1% de los participantes en el programa de cualificaciones de inicio de carrera en la empresa siguieron luego una formación profesional hasta finalizarla. El 90% siguió una formación dentro de la empresa y el 9,6%, una formación fuera de la empresa.

94. El Gobierno federal espera que el Pacto de formación siga representando un gran impulso en este sentido.

95. Junto con la Agencia federal de empleo, se impulsó a escala federal el concurso "Premio alemán de la juventud en el trabajo" para premiar los proyectos, conceptos y enfoques que permitan a los jóvenes beneficiarios de la ayuda al desempleo "Alg II" entrar en la vida profesional.

96. Además, la aplicación del Pacto Europeo para la Juventud en los Estados miembros seguramente proporcionará en Alemania un nuevo impulso a la intensificación de las medidas en favor de los jóvenes.

97. En Alemania un 60% de jóvenes obtienen su cualificación en el sistema dual de formación profesional, que recibe este nombre porque la formación profesional se imparte tanto dentro de la empresa como en una institución de formación profesional. En la empresa el aprendiz recibe una formación centrada principalmente en la práctica, que se completa con la formación teórica que se imparte en la institución de formación profesional. Actualmente, la formación se realiza sobre la base de los 350 reglamentos para la formación en las ocupaciones cualificadas reconocidas por el Estado. Estos reglamentos constituyen el fundamento jurídico de la aplicación concreta de la formación profesional en la empresa. La formación dura entre dos y tres años y medio en función de las ocupaciones. Una vez concluida la etapa de formación para el empleo, la mayoría de los jóvenes (60%) consigue un contrato definitivo.

98. Sin embargo, no todos los jóvenes logran ser admitidos en un empleo o formación, ya sea por tener una educación escolar insuficiente, ya sea por no cumplir con las exigencias específicas del oficio, ya sea por carecer de competencia social. Se considera que un 20% de los jóvenes que salen del sistema escolar no tiene todavía las habilidades para un aprendizaje y que el 9% abandona la escuela sin graduarse. En este contexto se producen las ofertas de las agencias de empleo destinadas a los jóvenes desfavorecidos o con discapacidad. Si estos jóvenes no tienen posibilidades de acceder a una plaza adecuada de aprendiz, deben recibir ofertas específicas de asesoramiento, ofertas en el marco del Pacto de formación, la cualificación de inicio de carrera, una formación para la presentación de candidaturas o medidas similares. Las agencias de empleo proponen lo siguiente:

- Programas de formación que preparan para un empleo

99. Estos programas, de una duración en general de entre 10 y 12 meses, dan a jóvenes con dificultades de aprendizaje o socialmente desfavorecidos, pero también a candidatos sin una plaza de aprendizaje (llamados desfavorecidos por el mercado), un panorama de las diferentes ocupaciones y les transmiten los conocimientos enseñados durante el primer año de aprendizaje. Asimismo, pueden promoverse programas para recuperar el título de graduado de la *Hauptschule*, programas que están a cargo de los organismos de formación, luego de un proceso de llamado a concurso.

- Ayuda en apoyo de la formación profesional

100. En apoyo de la formación profesional en la empresa, los jóvenes desfavorecidos pueden obtener, si lo necesitan, asistencia para la formación, sin la cual ésta se vería amenazada. Se trata de medidas que van más allá de los contenidos habituales relativos a la ocupación y formación, por ejemplo con el objeto de suplir las deficiencias lingüísticas y culturales, apoyar la práctica y teoría profesionales y ofrecer un apoyo sociopedagógico.

- Formación fuera de la empresa de los jóvenes desfavorecidos

101. La Agencia federal de empleo ayuda entre 60.000 y 70.000 participantes en cursos de formación profesional dictados en establecimientos fuera de la empresa para jóvenes desfavorecidos. A esto se suman más de 3.000 plazas que patrocinan las instituciones municipales habilitadas.

- Asistencia a la formación profesional

102. De conformidad con la Ley de formación profesional (*Berufsbildungsgesetz*, BBiG), el derecho al apoyo a la formación adopta la forma de, por una parte, una formación dentro o fuera de la empresa, que puede ser respaldada por la asistencia a la formación profesional (*Berufsausbildungsbeihilfe*, BAB) en virtud de la legislación relativa al apoyo del empleo (Tercer libro del Código Social – SGB III) y, por la otra, de una formación escolar o estudios superiores, que pueden propiciar un respaldo en virtud de la Ley federal de promoción de la formación (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*, BAFöG). En 2005

durante un ciclo de formación, un promedio de 100.000 jóvenes contó con el apoyo de la BAB, y para tal fin se gastaron aproximadamente 541 millones de euros. Unos 98.000 jóvenes participaron en un programa de formación que prepara para el empleo, para el cual se gastaron aproximadamente 414 millones de euros.

- Prestaciones particulares para jóvenes con discapacidad

103. Los jóvenes con discapacidad cuentan con una amplia gama de posibilidades de formación. En primer lugar, existe la formación profesional en empresa, de la que también se benefician los jóvenes que no tienen discapacidad. El Estado apoya a los empleadores que forman a jóvenes con discapacidad, por ejemplo, para adaptar las plazas de aprendizaje a la discapacidad. Con respecto a las personas que no pueden ser formadas en empresa en razón de su discapacidad, se les propondrán ofertas de formación a su medida fuera de la empresa y en particular en los establecimientos de readaptación profesional y en los centros de formación profesional. Según las estadísticas de la Agencia federal de empleo, como consecuencia de esta variedad de ofertas, el 67,1% de los postulantes con discapacidad comenzaron una formación profesional durante el ejercicio 2006/2007 y el 30,1% aceptó una oferta alternativa, como ser, un programa de formación que prepara para el empleo. Como en los años precedentes, este índice de satisfacción del 97,2% de las solicitudes de los postulantes con discapacidad se sitúa pues en un punto muy elevado. De esta manera se crean condiciones propicias para que el ingreso a la vida laboral vaya acompañado de una formación y haya igualdad de oportunidades para la participación de las personas con discapacidad en la vida profesional y social.

## 2. Orientación profesional

104. La orientación profesional es un objetivo permanente y primordial de la Agencia federal de empleo y se brinda en forma gratuita en todo el territorio a través de la red de 178 agencias de empleo, así como de sus 650 oficinas. Asimismo, en el marco del ingreso mínimo social individual para los solicitantes de empleo, los proveedores privados y las instituciones municipales habilitadas (Segundo libro del Código Social) pueden proponer una orientación profesional.

105. En 2005/2006 más de dos millones de jóvenes se beneficiaron de la oferta de información y de los servicios de orientación profesional. De estos jóvenes, 763.100 utilizaron además, en calidad de postulantes para una plaza en aprendizaje, las plazas que ofrece la Agencia federal de empleo y también los intensos vínculos mantenidos por la orientación profesional con las empresas formadoras locales. La Agencia federal ofrece una ayuda especializada a los jóvenes que necesitan un apoyo suplementario. Dado que 1 de cada 12 escolares abandona la escuela sin graduarse, los jóvenes que no cuentan con un título de graduado de la *Hauptschule* y aquellos con dificultades de aprendizaje o desfavorecidos pueden contar con un apoyo individual. Así a pesar de los numerosos obstáculos, se pueden crear las condiciones para un mejor ingreso a la vida profesional, llenando las lagunas en términos de conocimientos y adquiriendo competencias importantes, obteniendo pese a todo un puesto en una empresa que asegure una formación o logrando terminar una formación gracias a un apoyo complementario.

106. En 2006 la Agencia federal de empleo invirtió más de 3.300 millones de euros en concepto de orientación y apoyo profesional a los jóvenes, que es responsabilidad de toda la sociedad. Las oportunidades de formación y de acceso al mercado laboral que se ofrecen a los jóvenes que abandonan la escuela sin la suficiente cualificación han sido mejoradas a través de medidas específicas de apoyo, que también cumplen un papel preventivo con respecto a la escasez de mano de obra cualificada que se perfila en Alemania por efecto del cambio demográfico, permitiendo que la formación profesional en la empresa llegue a término gracias a las ayudas que la consolidan.

107. A fin de dar transparencia a la evolución y las posibilidades transnacionales de la formación profesional inicial y continua, del mercado laboral europeo y del desarrollo de las ocupaciones y profesiones, así como suministrar la información adecuada, el servicio de orientación profesional de la Agencia federal de empleo ha creado un Centro europeo de orientación profesional (EBZ) para cada Estado miembro de la Unión Europea y los países candidatos a la adhesión. La misión de este centro es cooperar intensamente con los servicios de orientación profesional asociados, intercambiar información, emprender proyectos comunes, poner en práctica la colocación transnacional en plazas de formación y clasificar las diversas posibilidades de estudio y de formación escolar.

### 3. Personas con discapacidad grave

108. Entre 2003 y 2005 aumentó en el 1,2% la cantidad de personas con discapacidad grave que tiene un empleo y, en el 4% la cantidad de mujeres en igual situación. En 2005 el mercado general del trabajo empleó a aproximadamente 914.000 personas con discapacidad grave y personas con discapacidad con una condición comparable. Esta evolución muestra que son cada vez más numerosos los empleadores dispuestos a emplear a estas personas. Por consiguiente, se ha reducido la proporción de empleadores que no cumplen con sus obligaciones laborales y no emplean a ninguna persona con una discapacidad grave. En 2003 dicha proporción era superior al 38% contra el 27% en 2005.

109. Desde 2006 ha mejorado la situación de estas personas en el mercado laboral. Entre 2006 y 2007 la cantidad de personas con discapacidad grave que salieron de las filas del desempleo para ejercer una actividad profesional o seguir una formación estuvo por encima de la media; el número de las que optaron por ejercer una actividad profesional aumentó en el 14% y el de las que optaron por seguir una formación, en el 33%. Esta evolución se refleja también en las cifras del desempleo. Así desde enero de 2007 disminuye en forma constante el desempleo de personas con discapacidad grave, tendencia que tiende a fortalecerse. En diciembre de 2007 aproximadamente 156.200 personas con discapacidad grave estaban sin trabajo, es decir, unas 28.000 personas menos que a comienzos del año.

### 4. Trabajadores extranjeros

110. En junio de 2006 el número de trabajadores extranjeros y con un empleo que cotiza a la seguridad social era aproximadamente de 1,8 millones, es decir, un 1,9% menos que el año anterior. Este porcentaje representaba el 6,8% de la totalidad de trabajadores.

111. En 2006 el número de desempleados extranjeros, con una media anual de 644.000 personas, era un 4,3% inferior a las cifras del año precedente (en 2005 la media anual fue de aproximadamente 673.000). En 2006 esta tasa de desempleo se situaba en el 23,6% (el año anterior era del 25,2%). Debido a la favorable evolución del mercado laboral alemán, el desempleo entre los extranjeros bajó, pero hoy como en el pasado sigue siendo considerablemente más elevado que entre los alemanes.

112. En principio, el desempleo de los extranjeros sólo tiene una importancia secundaria en los nuevos *Länder*, a raíz del bajo porcentaje de extranjeros que allí residen. Sin embargo, desde 2003 las estadísticas incluyen a Berlín en los nuevos *Länder* y, en función de este cambio estadístico, aumentó el número total de desempleados. En 2007, como media anual, aproximadamente 82.000 extranjeros estaban registrados como desempleados, lo que corresponde a una proporción del 14,6% del total de desempleados. La tasa de desempleo se situaba en el 37,7%, o sea un ligero descenso en comparación con el año precedente (en 2006 fue del 42,4%).

113. De los extranjeros desempleados registrados en junio de 2007, sólo el 38,6% tenía un título de formación profesional.

114. Dada la fuerte proporción de desempleados extranjeros no cualificados que a menudo necesitan orientación e información específicas antes de poder integrarse al régimen general de promoción del empleo, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales instaló una red de información y asesoramiento a nivel federal para la integración profesional de los migrantes ("IQ – la integración por la cualificación"). El objetivo de este proyecto, cofinanciado con fondos de la Unión Europea, es poner en red la mayor cantidad posible de instituciones asociadas al trabajo migratorio y permitir que los migrantes accedan a los instrumentos generales de política del mercado laboral para lo cual se procura optimizar el asesoramiento para grupos específicos y la gestión de situaciones individuales por los referentes personales en las oficinas locales de empleo y en el marco del régimen general de cualificación profesional. Este proyecto comprende la promoción de los conocimientos lingüísticos específicos a las ocupaciones, las ofertas en materia de formación continua, permanente o de cualificación complementaria y los procesos de evaluación de destrezas y de perfiles adaptados a grupos específicos. El proyecto también prevé una gestión particular del personal —la Gestión de la diversidad—, el asesoramiento para la creación de empresas, la vinculación entre ofertas existentes de promoción y la cooperación con las empresas, las organizaciones artesanales, industriales y sindicales. Desde 2005 el funcionamiento de este tipo de red se usa como modelo en seis regiones. Este proyecto está coordinado y evaluado por la Agencia federal de empleo, con el apoyo de la Unión central del artesanado alemán (*Zentralverbands des deutschen Handwerk*) y el Servicio central de formación continua del artesanado. El objetivo a mediano plazo es transferirlo a una estructura duradera implantada en todo el territorio en el marco de la promoción del empleo.

#### **Artículo 7**

##### **[El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias]**

#### **1. Diferencias en materia de nivel de vida general y remuneración entre los nuevos y antiguos *Länder* (párrafos 17 y 35)**

##### *a) Diferencias entre las remuneraciones de los funcionarios públicos en los antiguos y nuevos *Länder**

115. El reajuste de las remuneraciones en el servicio público de los nuevos *Länder* en comparación con el nivel de Alemania oriental era y sigue siendo un importante objetivo político del Gobierno federal. Durante el período que abarca el informe, el nivel de remuneración de los funcionarios del servicio público de los nuevos *Länder* fue acercándose progresivamente al de los antiguos *Länder*. A partir del 1° de enero de 2008, el personal contratado y los funcionarios del servicio público de los grupos de ingresos y remuneraciones inferiores y medios alcanzaron el "nivel de remuneración de la Alemania occidental". Para los grupos de ingresos superiores, el ajuste completo de los ingresos fue objeto de un acuerdo con las partes en los convenios colectivos de fines de 2009. El legislador responsable de sus remuneraciones incorporó los resultados de estos acuerdos colectivos a los funcionarios, jueces y militares, sin cambiar ni el fondo ni los detalles.

##### *b) Monto del valor actual de la pensión (Alemania oriental)*

116. El hecho de que, mientras tanto, el valor actual de la pensión (Alemania oriental) haya alcanzado aproximadamente el 88% del valor de Alemania occidental constituye, con respecto al nivel original de 1990, un gran progreso en materia de política social, especialmente en el contexto de las enormes cargas que deben soportar los cotizantes. El ajuste de las pensiones de los nuevos *Länder* depende del efectivo ajuste de los salarios e ingresos de los trabajadores activos. Cuando se ajustan las relaciones de los ingresos en los antiguos y nuevos *Länder*, se ajustan también los valores actuales y diferentes de las

pensiones. En cambio, el nivel del costo de vida no tiene ninguna incidencia en el aumento de las pensiones.

## 2. Igualdad para las mujeres en el mercado laboral (párrafos 19 y 37)

117. La participación equitativa de las mujeres en el mercado laboral es una prioridad política importante del Gobierno federal. La promoción de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral es una tarea del conjunto de la sociedad. Además de la política, las empresas y las partes que intervienen en los convenios colectivos tienen su cuota de responsabilidad. En Alemania la tasa de actividad de las mujeres está en constante aumento y en 2007 alcanzó una media anual del 64% (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas). Los objetivos fijados son aumentar la ocupación de las mujeres en su conjunto, y en especial su presencia en las profesiones del futuro y en los puestos cualificados y de dirección. Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno federal dispuso diversas medidas:

- En julio de 2001 el Gobierno federal y las principales federaciones empresariales alemanas celebraron un acuerdo para promover la igualdad de oportunidades en el sector privado, que es objeto de revisiones regulares. Las revisiones publicadas hasta ahora indican que la educación formal de las muchachas jóvenes y de las mujeres ha entretanto alcanzado un alto nivel, mientras perduran las diferencias en función del sexo en materia de elección de la actividad y de ingreso en una profesión, y por este motivo se procura la cooperación constructiva entre el Gobierno federal y el sector privado.
- Desde hace mucho tiempo la ampliación de las opciones de elección de una ocupación para las muchachas y mujeres jóvenes constituye un elemento central del compromiso del Gobierno federal y de las empresas. Así desde 2001, 800.000 muchachas jóvenes han participado en más de 40.000 manifestaciones organizadas en el marco de la jornada de acción Girls' Day. Desde 2005 el proyecto "Nuevas vías para los varones" brinda nuevas orientaciones para ayudar a estos a elegir sus ocupaciones y proyectos de vida.
- Una de las medidas centrales tomadas en el marco del programa de cualificación del Gobierno federal, denominado Aufstieg durch Bildung (La promoción por la formación), es el Pacto nacional para incrementar el número de muchachas jóvenes en las áreas profesionales de matemáticas, ingeniería, ciencias naturales y en las actividades técnicas, profesiones denominadas "MINT". Por iniciativa del Gobierno federal, se ha formado una vasta alianza integrada por los medios económicos, científicos y políticos a fin de que muchas más mujeres jóvenes participen en las profesiones "MINT".
- Un portal de Internet financiado con fondos federales, [www.frauenmachenkarriere.de](http://www.frauenmachenkarriere.de), ofrece a las mujeres información específica y detallada sobre carrera y profesión, así como una mejor interconexión profesional de las mujeres.
- Una agencia de creadoras de empresas que opera a nivel federal recibe fondos federales con el objetivo de aumentar el número de empresas creadas por mujeres. Esta agencia suministra información, ofrece servicios en el campo de la actividad profesional independiente de las mujeres en toda Alemania y asesora a las mujeres en todos los sectores y en todas las etapas de creación de sus empresas ([www.gruenderinnenagentur.de](http://www.gruenderinnenagentur.de)).

118. Además, de conformidad con las directrices para el empleo de la Unión Europea, la política del mercado laboral del Gobierno federal se ha centrado claramente en favor de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos y en favor del apoyo específico a las

mujeres, con miras a que desaparezcan las desventajas en términos de género. Estos principios rectores fueron retomados también en el nuevo ingreso mínimo social individual para los solicitantes de empleo, en virtud del Segundo libro del Código Social (SGB II), en el cual el 1º de enero de 2005 se fusionaron la ayuda al desempleo con la asistencia social. La innovación central consiste en que las personas con capacidad para trabajar puedan en adelante acceder a diversas prestaciones de activación y de apoyo de los organismos encargados de ese ingreso mínimo individual a fin de integrarse lo más rápido posible al mercado laboral (para mayores detalles, véase la información contenida en el artículo 9). Este dispositivo beneficia en particular a las mujeres que crían solas a sus hijos y que tienen generalmente una fuerte disposición para el trabajo.

119. Además, cuando se otorgan las prestaciones de promoción activa del trabajo en el marco de los Segundo y Tercer libros del Código Social, se deben tener en cuenta las situaciones familiares específicas de las personas que crían a sus hijos o que se ocupan de familiares dependientes.

120. En Alemania las mujeres ganan un 22% menos que los hombres. Sin embargo, a raíz de una situación jurídica inequívoca, raramente es el resultado de una discriminación salarial directa, sino que debe atribuirse a otras variadas razones. El respeto de la igualdad de remuneración es una tarea importante de toda la sociedad y exige grandes esfuerzos por parte del Gobierno federal, pero también de los interlocutores sociales, de cada uno de los empleadores y de los trabajadores, hombres y mujeres. Para obtener progresos, las medidas particulares encaminadas a mejorar la remuneración de las mujeres deben confluir en una alianza estratégica. Como las causas son diversas y los factores estructurales y culturales se fortalecen recíprocamente en este fenómeno, se requiere un enfoque integrado.

121. En particular, el Gobierno federal debe:

- Mejorar las oportunidades de las mujeres en materia de ocupación y carrera;
- Mejorar las condiciones marco para la conciliación de las responsabilidades familiares con las laborales (dentro de este contexto se incluyen en particular medidas como el salario parental y el desarrollo del cuidado de los niños, y también el Programa de acción Perspektive Wiedereinstieg (Perspectivas de reintegración));
- Mejorar los conocimientos sobre el contenido y las causas de la desigualdad de remuneración, que es objeto de varios estudios y proyectos en curso. La indicación que se publicó en 2007 con el título Fair P(1)ay sirve de orientación a todos los interlocutores en la fijación de los salarios.

122. A fin de apoyar las medidas de los otros interlocutores estratégicos, el Gobierno federal intensificó la cooperación con los agentes sociales y las organizaciones de mujeres sobre el tema de la igualdad de remuneración, por ejemplo, apoyando el primer *Equal Pay Day* de Alemania y la campaña de la Federación Sindical Alemana (DGB) denominada *Ich bin mehr wert* (Valgo más que eso). Al respecto, se prevé organizar un taller común con los empleadores.

123. La **Ley federal de igualdad para la Administración Federal y los Tribunales de la Federación** (*Bundesgleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung und die Gerichte des Bundes*), que entró en vigor el 5 de diciembre de 2001 (*Boletín Oficial Federal*, Parte I, pág. 3234), tiene como objeto propiciar progresos decisivos en la efectiva igualdad entre hombres y mujeres en el servicio público de la Federación, y responder a la exigencia constitucional de la Ley Fundamental (artículo 3, párrafo 2, segunda frase de la Ley Fundamental), a las disposiciones del Tratado CE (artículo 2, artículo 3, párrafo 2 y artículo 141, párrafo 4, del Tratado CE) y a los compromisos jurídicos internacionales de la República Federal de Alemania (especialmente el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Por esta ley, el Estado



empleador cumple con un papel ejemplificador en las cuestiones de igualdad. El campo de aplicación de la ley abarca la administración federal por estar sujeta al derecho público, y los tribunales de la Federación y las instituciones de la Administración federal por estar sujetos al derecho privado. Sobre la base de esta ley, los destinatarios institucionales de las prestaciones de la Federación están obligados por contrato a aplicar sus lineamientos.

124. La Ley federal de igualdad prevé en particular las siguientes reglamentaciones:

- A igual cualificación, se privilegiará a las mujeres para la formación, la contratación, el nombramiento y la promoción (el cupo denominado de caso particular) en caso de estar infrarrepresentadas en el sector en cuestión y habida cuenta de la situación particular.
- Se prohíbe la discriminación —incluso la discriminación indirecta— en entrevistas o procedimientos de selección.
- Se mejoraron las disposiciones existentes que procuran conciliar las responsabilidades familiares y profesionales del hombre y la mujer. Los servicios tienen la obligación de proponer horarios laborales y condiciones adaptadas a las necesidades de la familia.
- Los planes sobre la igualdad de oportunidades, instrumentos eficaces de una gestión y evolución modernas de los recursos humanos, son obligatorios para todos los servicios.
- Los delegados para la igualdad de las administraciones federales tienen amplias atribuciones, derechos y deberes concretos para poder actuar en el sentido de la promoción de la igualdad de oportunidades sobre todas las medidas tomadas por el servicio en materia de personal, organización y cuestiones sociales.
- El instrumento internacional de las políticas de igualdad de oportunidades, conocido con el nombre de Gender mainstreaming, es decir, la incorporación de la dimensión de género en todos los ámbitos políticos, está arraigado en la ley como principio rector transversal del servicio público.
- Todas las disposiciones jurídicas federales y la correspondencia de servicio deben redactarse en un lenguaje que tome en cuenta la dimensión de género.

125. El Gobierno federal presentó ante el *Bundestag* en diciembre de 2006 un informe empírico y completo sobre los primeros efectos de la ley (documento impreso del *Bundestag* N° 16/3776). Hoy como en el pasado, se han comprobado deficiencias en su aplicación: si bien ha seguido aumentando la proporción de mujeres presentes en los diferentes sectores, éstas están todavía muy poco representadas, en particular en los puestos de dirección.

126. La Ley relativa a los nombramientos en organismos (*Bundesgremienbesetzungsgesetz-BGremBG*) es un instrumento importante que promueve también la igualdad entre hombres y mujeres, objetivo constitucional a nivel de las instancias decisorias de la esfera de influencia de la Federación. Así pues, la BGremBG tiene como objetivo promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los órganos de decisión importantes. En cada período legislativo el Gobierno federal presenta ante el *Bundestag* un informe al respecto.

127. En el cuarto informe del Gobierno federal sobre la Ley relativa a los nombramientos en organismos (documento impreso del *Bundestag* N° 16/4385), se señaló que en junio de 2005 había un 19,7% de mujeres en los organismos de la esfera de influencia de la Federación. La proporción de mujeres volvió a aumentar, pero las mujeres siguen muy lejos de lograr una participación equitativa en numerosos ámbitos.

### 3. Derechos de los trabajadores en la "economía sumergida" (párrafos 20 y 38)

#### a) Disposiciones relativas a la legislación laboral en la "economía sumergida"

128. Las disposiciones generales de la legislación laboral se aplican en principio a los trabajadores en situación irregular. Estos trabajadores tienen derecho también a la licencia mínima legal, a percibir su salario en caso de enfermedad y de licencias y al pago del salario convenido, de igual modo que los otros empleados y empleadas. Además, esta categoría de personas cuenta también con la protección del régimen legal del seguro de accidentes. Desde el punto de vista de la legislación laboral, no es que la situación jurídica plantee un problema a esos trabajadores, sino más bien que las personas interesadas no suelen hacer valer sus derechos. Por lo tanto, un posible fortalecimiento de los derechos de los trabajadores de la economía sumergida no resolvería el problema.

129. El Gobierno federal otorga gran importancia a la lucha contra el trabajo clandestino y el empleo ilegal. Las numerosas medidas tomadas en estos últimos años dan cuenta de esta preocupación. Para luchar eficazmente contra el trabajo clandestino y el empleo ilegal, se han agrupado a nivel federal y confiado a la administración de aduanas las competencias en materia de control y persecución del trabajo clandestino y del empleo ilegal.

130. El 1º de abril de 2003 entró en vigor la **segunda Ley relativa a la prestación de servicios modernos en el mercado laboral** (*Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) que contempla el apoyo financiero a los hogares de particulares mediante el dispositivo de "mini trabajos" a fin de luchar contra el trabajo clandestino. Se ha introducido por primera vez en el Cuarto libro del Código Social (SGB IV) una reglamentación específica de pequeños empleos destinada a los particulares. Para las personas exclusivamente empleadas por particulares, el empleador paga cotizaciones fijas del 12%, de las cuales el 5% es para el seguro legal de pensiones y el 5%, para el seguro médico legal.

131. Además, la **Ley relativa a la intensificación de la lucha contra el trabajo clandestino y el fraude fiscal asociado** (*Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung*), que entró en vigor el 1º de agosto de 2004, introdujo nuevas y mejores bases con la definición pormenorizada del trabajo clandestino, los poderes reforzados de la administración de aduanas en materia de control e investigaciones, la eliminación de vacíos jurídicos en materia penal y una mayor cooperación con las autoridades competentes en materia de lucha contra el trabajo clandestino y el empleo ilegal. La administración de aduanas ha podido descubrir desde entonces, a través de sus controles e investigaciones, los graves perjuicios causados por el trabajo irregular y el empleo ilegal.

#### b) Derecho a la seguridad social y a la atención médica

132. En virtud del artículo 28 a) del Cuarto libro del Código Social, todo empleador tiene la obligación de presentar las declaraciones previstas ante la Caja del seguro de enfermedad que corresponda a sus empleados, que actúa como entidad recaudadora. Cada cuatro años las instituciones del seguro de invalidez y vejez verificarán con los empleadores el cumplimiento de las declaraciones obligatorias y la exactitud del pago de las cotizaciones, de conformidad con el artículo 28 p) del Cuarto libro del Código Social. El empleador que no cumpla con esta obligación será pasible del pago de una multa que podría llegar a los 25.000 euros.

### 4. Derechos de los trabajadores detenidos (párrafos 21 y 39)

133. La Ley general penitenciaria (*Strafvollzugsgesetz*) no admite que un preso esté sometido a la autoridad exclusiva de un tercero (artículo 149, párrafo 4, de dicha ley). Por

consiguiente, los presos empleados en empresas privadas trabajan bajo la responsabilidad del establecimiento penitenciario sujeto al derecho público.

134. Aunque los presos de la República Federal de Alemania estén en principio obligados a trabajar, los establecimientos penitenciarios siguen mostrando incluso una elevada tasa de desempleo. En promedio sólo el 55,65% de los presos estaba empleado en 2004. Las organizaciones centralizadas del trabajo en lugares de cumplimiento de las penas se caracterizan por una escasez de puestos de trabajo. En relación con la importancia del trabajo de los presos para su resocialización, y en este caso particular para la reintegración a la vida profesional después de su excarcelación, esta baja tasa de empleo constituye un serio problema.

135. La proporción de presos empleados hasta el momento en empresas varía mucho de un *Land* a otro. En total, una media de apenas el 10,89% de los presos estuvo empleada en diversas empresas en 2004, a escala de la Federación (los datos por *Land* varían entre el 2,7% y el 19%). El cumplimiento de las penas en la República Federal de Alemania en ningún caso se caracteriza, ni hoy ni en el pasado, por un trabajo obligatorio para empresarios privados.

## **Artículo 8**

### **[El derecho a participar en actividades sindicales]**

136. El sistema sindical de la República Federal de Alemania se concentra principalmente en torno a los ocho sindicatos reunidos en la Federación Sindical Alemana (DGB) y a la Federación Alemana de Funcionarios Públicos (DBB). Cabe mencionar también a los sindicatos cristianos, reunidos en la Federación de Sindicatos Cristianos (CGB).

137. A fines de 2006 los sindicatos de la DGB contabilizaban 6.585.774 miembros. De todos ellos, 1.200.000 integraban la DBB; y la CGB cuenta con más de 300.000 afiliados.

#### *Prohibición de hacer huelga para los funcionarios públicos (párrafos 22 y 40)*

138. El hecho de que los funcionarios en Alemania no puedan ejercer el derecho de huelga se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8 del Pacto ya que su párrafo 2 admite explícitamente restricciones legales al derecho de huelga de los funcionarios del servicio público. Si este no fuera el caso, el Gobierno federal habría ratificado el Pacto con una reserva, tal como fue hecho en ocasión de la ratificación de la Carta Social Europea del Consejo de Europa.

139. Queda absolutamente claro que, a tenor del artículo 8, párrafo 2, del Pacto, la prohibición de los funcionarios públicos alemanes de hacer huelga no constituye una violación del Pacto. Sin embargo, el Gobierno federal expone, una vez más, los motivos por los cuales niega a los funcionarios alemanes el ejercicio del derecho de huelga.

140. El servicio público alemán se compone de dos grupos con estatuto diferente: los funcionarios (*Beamte*) y los empleados (*Angestellte*). Los integrantes del servicio público tienen posibilidades ilimitadas de organizarse y defender conjuntamente sus intereses. En lo que respecta a la participación en acciones reivindicatorias en los conflictos colectivos de trabajo, es preciso establecer las siguientes distinciones: los empleados del servicio público disponen del derecho de huelga, a diferencia de los funcionarios, que no disponen de este derecho.

141. El motivo de ello es que los salarios y remuneraciones de los empleados, así como sus condiciones laborales, son fijados mediante convenios colectivos que se negocian y celebran entre los sindicatos y los empleadores públicos. De no existir ningún acuerdo particular, los empleados gozan del derecho de huelga.

142. Los derechos y deberes de los funcionarios públicos, incluso sus remuneraciones y pensiones de vejez, están regulados por la ley. Como no cabe negociación alguna, el derecho de huelga como instrumento de presión no tendría razón de ser. Por lo demás, las acciones reivindicatorias promovidas por los funcionarios en los conflictos colectivos estarían dirigidas contra el legislador y, por consiguiente, contra el Parlamento y su libertad de decisión. La prohibición de hacer huelga de los funcionarios no es pues la expresión de una deficiencia de la democracia, sino precisamente la garantía del ejercicio democrático.

143. Sin embargo, en Alemania en ningún caso los funcionarios son "privados de sus derechos" a raíz de la prohibición de hacer huelga:

a) Los principios tradicionales del régimen de funcionarios de carrera, protegidos por la garantía constitucional del artículo 33, párrafo 5, de la Ley Fundamental, obligan al legislador a asegurarles un trato adecuado. La remuneración pagada a los funcionarios, tanto mientras están en actividad como una vez jubilados, debe garantizarles medios adecuados de subsistencia en función de la evolución de la situación económica y financiera general y del nivel de vida general.

b) Entre las legislaciones aplicables a los convenios colectivos de empleados y el estatuto del servicio público, existe lo que se denomina "armonía flexible". Esto significa que las condiciones de los convenios negociados entre sindicatos y empleadores públicos han sido adaptadas a los funcionarios, respetando las exigencias específicas del estatuto de los funcionarios públicos. Si en este proceso se otorgara a los funcionarios un derecho de huelga, estos funcionarios podrían de hecho aprovecharse dos veces del medio de lucha en los conflictos colectivos, a saber, el derecho de huelga.

c) Las grandes centrales sindicales están asociadas a la preparación de las disposiciones relativas al estatuto legal del servicio público. Para compensar en cierta manera esta falta de poderes en la negociación de convenios, este derecho de participación se extiende más allá de la simple consulta, que desde un principio otorga a los sindicatos la oportunidad de participar en la preparación de leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y directivas a través de tomas de posición y propuestas propias.

144. La recomendación del Comité en cuanto a garantizar un derecho de huelga a los integrantes del servicio público que no cumplen tareas esenciales no podrá ser aplicada por el Gobierno federal por las razones que se detallan a continuación.

145. De conformidad con las exigencias constitucionales, el estatuto jurídico de los funcionarios públicos se establece de modo uniforme; por ello, en relación con la prohibición de hacer huelga, tampoco es posible hacer una distinción según las funciones particulares. La necesaria movilidad en la administración pública se vería afectada si los funcionarios dispusieran de un estatuto jurídico diferente en función de sus tareas específicas. Esto haría más difíciles los traslados, los nombramientos a lugares de destino y las adscripciones. Por consiguiente, el llamamiento a favor del reconocimiento del derecho de huelga en función de las actividades ejercidas contradice los principios fundamentales del servicio público alemán y obstaculizaría el cumplimiento efectivo y responsable de las actividades de administración pública del Estado, realizadas en interés de la colectividad.

## **Artículo 9**

### **[El derecho a la seguridad social]**

#### **1. Prestaciones por desempleo**

146. Se hace referencia a los informes del Gobierno federal sobre la aplicación del Código Europeo de Previsión Social y a los convenios de la OIT Nos. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) y 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, *anexo 3*, los cuales han sido actualizados y definidos del siguiente modo:

a) *Cálculo del subsidio de desempleo*

147. El subsidio de desempleo se calcula tomando como base la remuneración bruta, sobre la cual se deducen las retenciones legales. El subsidio de desempleo representa el 67% de esta remuneración neta para los desempleados con hijos, como define con precisión la ley, y el 60% para los otros desempleados.

b) *Gastos incurridos por el subsidio de desempleo*

148. Los gastos incurridos por el subsidio de desempleo representaban unos 29.100 millones de euros en 2004, 27.000 millones de euros en 2005 y 23.000 millones de euros en 2006.

149. La tasa neta media de todos los beneficiarios de esta prestación representaba mensualmente alrededor de 760 euros en 2005, 763 euros en 2006 y 762 euros en 2007, entendiéndose estos montos más las cotizaciones a la seguridad social.

c) *Financiación del seguro de desempleo*

150. En 2005 empleados y empleadores abonaban individualmente una cotización que ascendía al 3,25% de la remuneración laboral (artículo 341 del Tercer libro del Código Social). En 2007 esta cotización se redujo al 2,1% de la remuneración para cada una de las partes.

d) *Tope máximo de cobertura del subsidio de desempleo*

151. El tope máximo de cobertura del subsidio de desempleo se fija en 5.250 euros mensuales (en los antiguos *Länder*) y en 4.400 euros mensuales (en los nuevos *Länder*), en virtud del Reglamento relativo a los operandos del seguro social (*Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung*) de 2006.

e) *Fusión de la ayuda al desempleo y de la asistencia social*

152. El 1º de enero de 2005 se fusionó la ayuda al desempleo con la asistencia social a las personas con capacidad para generar ingresos a fin de constituir un **ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo** (Segundo libro del Código Social). Con esta medida la República Federal de Alemania estableció un sólido sistema de protección social en favor de personas sin empleo y que necesitan asistencia. La fusión de estas dos prestaciones permite que las personas que tienen capacidad para generar ingresos y necesitan ayuda, y que con anterioridad a estas medidas sólo percibían la asistencia social, accedan a todas las prestaciones de promoción de la política de empleo. Esta fusión de la ayuda al desempleo con la asistencia social simplifica además el trabajo administrativo.

153. El ingreso mínimo individual pagado a los solicitantes de empleo, que se financia con dinero proveniente de los impuestos, es una prestación de asistencia basada en un estudio del grado de ayuda requerido y en función de las necesidades de los solicitantes. Tienen derecho a esta prestación las personas entre 15 y 65 años con capacidad para generar ingresos, que necesitan asistencia y residen habitualmente en la República Federal de Alemania, así como los miembros de sus familias que viven con ellos en una comunidad solidaria. Además de la persona con capacidad para generar ingresos que necesita asistencia, forman parte de esta comunidad solidaria los padres que viven en el hogar, los hijos no casados, los concubinos y los miembros de una pareja registrada.

154. Las personas con capacidad para generar ingresos que necesitan asistencia perciben el subsidio de desempleo II; las personas necesitadas que no tienen capacidad de ingresos y viven en una comunidad solidaria con una persona que tiene capacidad de ingresos, pero que necesita asistencia, reciben el beneficio del subsidio social. En términos generales, las

prestaciones destinadas a asegurar la subsistencia están a igual nivel que las de la asistencia social. En la medida de lo posible, el subsidio de desempleo II y el subsidio social se fijan globalmente, teniendo en cuenta el principio de cobertura de las necesidades.

155. El 1º de julio de 2007 se aumentó a 347 euros la prestación normal mensual que sirve para asegurar la subsistencia y se paga a los beneficiarios en todo el territorio federal, en virtud del Segundo libro del Código Social. Las prestaciones normales abarcan las necesidades corrientes y las necesidades no recurrentes, en la medida en que estas últimas puedan calcularse globalmente. Otras prestaciones para necesidades suplementarias (como ser, para mujeres embarazadas, para personas que crían solas a sus hijos, para personas con discapacidad o para una alimentación costosa) se pagan en forma global y como porcentaje de la prestación normal otorgada. Se cubren los gastos de vivienda y de calefacción hasta los montos realmente incurridos y siempre que sean adecuados. Además de la prestación normal, se pueden otorgar prestaciones por única vez, por ejemplo, para la compra del primer equipamiento de vivienda y de vestimenta, incluso para el embarazo y nacimiento, y para el pago de excursiones escolares de varios días.

156. Este nuevo sistema garantiza también una cobertura social. Las personas con capacidad para generar ingresos que necesitan asistencia son afiliadas de oficio al régimen legal del seguro de enfermedad y al seguro de dependencia cuando no están ya comprendidas en un seguro familiar; son afiliadas también de oficio al seguro legal de invalidez y vejez. Los miembros de la comunidad solidaria reciben generalmente el seguro de enfermedad y el seguro de dependencia a través del seguro familiar.

157. Se prevé un aumento limitado a dos años para asegurar el traspaso financiero del subsidio de desempleo al ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo. Este aumento asciende a dos tercios de la diferencia entre el último subsidio de desempleo percibido, más el subsidio de vivienda, y el subsidio de desempleo II (sin suplemento). El aumento no podrá exceder los 160 euros para las personas que viven solas, los 320 euros para las parejas casadas (o no) que viven bajo el mismo techo y los 60 euros por hijo menor que vive con una persona que tiene derecho a recibir el aumento. Este aumento se reduce a la mitad en el segundo año y se suprime al finalizar el segundo año siguiente a la finalización de la percepción del subsidio de desempleo.

158. En promedio, en 2006 unos 7,3 millones de personas que vivían en aproximadamente 4 millones de comunidades solidarias percibieron prestaciones en concepto de ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo, o sea, cerca del 9% de la población total de Alemania (82,3 millones). El Estado federal asignó a estas prestaciones un monto total de 35.200 millones de euros en 2005 y de 38.700 millones de euros en 2006. De estos fondos, se afectaron 3.500 millones de euros (en 2005) y 4.500 millones de euros (en 2006) a diversas prestaciones de integración profesional.

159. El ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo tiene como fin responsabilizar cada vez más a las personas con capacidad para trabajar que necesitan asistencia y ayudarles a proveer a su sustento por sus propios medios y con su propio esfuerzo. Este ingreso está centrado en el fomento del empleo y en promover en particular el principio de "apoyar y exigir". Para el otorgamiento de prestaciones, la reforma estimula de manera especial la aceptación de un empleo. Los topes máximos de ingresos suplementarios fueron elevados en forma considerable en comparación con los de la asistencia social. Esta medida favorece ante todo a las familias. Los beneficiarios de la prestación están obligados en principio a aceptar cualquier empleo razonable.

160. Se han agrupado así las competencias en materia de lucha contra el desempleo de larga duración, creando oportunidades reales de participación y de desarrollo de los desempleados de larga duración. Un concepto de seguimiento adaptado a la situación individual del beneficiario constituye la piedra angular del ingreso mínimo individual para

los solicitantes de empleo. Las personas con capacidad para generar ingresos que necesitan asistencia tienen un interlocutor personal que las acompaña, aconseja y celebra un acuerdo de integración individual con ellas, y en principio tienen derecho a todas las prestaciones de integración en el mercado laboral (entre otros, programas de formación y cualificación). A fin de favorecer la integración, pueden otorgarse también prestaciones para el cuidado de los niños, para el asesoramiento de personas endeudadas y personas dependientes o incluso para la asistencia psicológica. El objetivo principal del ingreso mínimo individual pagado a los solicitantes de empleo es que estas personas logren conseguir un empleo duradero, sujeto a la seguridad social, y que les permita cubrir sus necesidades.

161. Los desempleados de larga duración, cuya integración no puede lograrse de inmediato, podrán realizar provisionalmente trabajos de interés público (ocasiones de trabajo) y recibir una indemnización por los gastos suplementarios incurridos.

## 2. Protección de la vejez

### a) Seguro de invalidez y vejez legal (prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes)

- Reforma de las pensiones de invalidez y vejez de 2001, más la Ley complementaria de constitución de un capital para la vejez (*Altersvermögensergänzungsgesetz*) y la Ley de constitución de un capital para la vejez (*Altersvermögensgesetz*)

162. Después de la eliminación del factor demográfico introducido con la Ley de reforma de las pensiones de invalidez y vejez de 1999, se inició en 2000 una reforma estructural de dichas pensiones. El objetivo central de esta reforma era asegurar para el futuro un nivel elevado y suficiente de pensiones pagadas en concepto de seguro legal de invalidez y vejez, sin por ello crear una presión demasiado fuerte en las cotizaciones de la generación que todavía trabaja. Por ello, desacelerar el alza de la tasa de cotización era tan primordial para la reforma como asegurar un nivel adecuado de ingresos procedentes del seguro legal de invalidez y vejez y de la previsión de vejez suplementaria incentivada por el Estado. Desde 2001 la ley prevé explícitamente que la tasa de cotización no deberá superar la cota del 20% hasta 2020 y del 22% hasta 2030.

163. La revisión de la fórmula de revaloración de las jubilaciones constituye un elemento fundamental de la Ley complementaria de constitución de un capital para la vejez. La modificación introducida en la "revaloración neta" vigente hasta entonces consiste en tomar en cuenta sólo los cambios de los gastos imputados para el cálculo de las cotizaciones al seguro de invalidez y vejez, además de la evolución de las remuneraciones y salarios brutos por trabajador empleado. En la fórmula de revaloración ya no se tienen en cuenta los cambios a nivel de las otras cotizaciones a la seguridad social y las modificaciones de las retenciones en concepto de impuesto sobre la renta para las personas activas laboralmente. Por otro lado, se agrega a esta fórmula un factor suplementario denominado "proporción destinada a la previsión de vejez" que toma en cuenta el hecho de que un aumento de la remuneración de los trabajadores no se traduce automáticamente en un incremento del ingreso disponible, sino que se utiliza para el ahorro individual para la jubilación (incentivado por el Estado) en el marco de la jubilación Riester.

164. La **Ley de reforma de las pensiones por reducción de la capacidad de ingresos** (*Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit*), que entró en vigor el 1º de enero de 2001, derogó la antigua subdivisión de las pensiones por reducción de la capacidad de ingresos —las pensiones por incapacidad profesional y las pensiones por incapacidad para generar ingresos— en favor de una pensión por reducción de la capacidad de ingresos a dos niveles. Además, entre 2001 y 2003 se elevó gradualmente de 60 a 63 años el límite de edad de las personas con discapacidad grave para acceder a la pensión de vejez.

- Otras reformas realizadas en 2004, 2005 y 2007
- **Ley relativa a la sostenibilidad del seguro de invalidez y vejez**  
*(Rentenversicherungs (RV)-Nachhaltigkeitsgesetz)*

165. La Ley relativa a la sostenibilidad del seguro de invalidez y vejez fija objetivos legales para el nivel de las jubilaciones a fin de que el sistema de jubilaciones se adapte de manera sostenible y equitativa entre las generaciones. Por ello, el nivel de las jubilaciones antes de impuestos no puede ser inferior al umbral del 46% hasta 2020 y del 43% hasta 2030. Además, el Gobierno federal debe rendir cuentas sobre la necesidad de elevar el límite de edad para atenuar el alza de las cotizaciones y respetar los mínimos garantizados, así como sobre la necesidad de adoptar medidas encaminadas a mantener el nivel garantizado del 46%.

166. Esta ley introduce también un factor de sostenibilidad en la fórmula de revaloración de las jubilaciones, factor que menciona esencialmente la evolución de la relación cuantitativa entre cantidad de jubilados y número de cotizantes. Si el número de cotizantes se eleva, se podrá lograr una revaloración más importante de la jubilación; en cambio, si se reduce, la revaloración será inferior. En conjunto, el factor de sostenibilidad tiende a traer aparejada una menor revaloración de las jubilaciones debido a la evolución demográfica.

167. Desde 2006 la evolución de los salarios, tan importante para la revaloración de las jubilaciones, ya no se basa sólo en el aumento de los salarios de todos los trabajadores, sino que toma en cuenta el monto de las cotizaciones pagadas al régimen legal del seguro de invalidez y vejez.

168. Desde 2006 se ha elevado gradualmente de 60 a 63 años el límite de edad que permite que las personas perciban una pensión de vejez anticipada por desempleo o después de la prejubilación progresiva.

- **Ley relativa a los ingresos durante la vejez** *(Alterseinkünftegesetz)*

169. Desde el 1º de enero de 2005 está en vigor una nueva reglamentación para la tributación de las pensiones y para la exención fiscal de las sumas destinadas al ahorro para la jubilación.

170. El objetivo de esta ley es llegar a una remuneración equitativa de las pensiones y jubilaciones en términos del impuesto sobre la renta. Esto es posible gracias al traspaso a la tributación diferida de los ingresos durante la vejez, que excluye en gran medida a los "casos antiguos" y a las clases cercanas a la edad jubilatoria. De esta forma, los ingresos durante la vejez sólo están sujetos a tributación cuando el contribuyente recibe su pago, es decir, cuando éste llega a cierta edad. En cambio, los montos destinados al ahorro para la vejez durante la etapa productiva no están sujetos a tributación cuando se mantienen por debajo de un cierto tope anual. Los asegurados más jóvenes disponen entonces de un monto neto más alto, que pueden destinar a la constitución de un ahorro empresarial o individual suplementario para la jubilación.

- **Tributación de las pensiones**

171. Desde 2005 las pensiones pagadas por el régimen legal del seguro de invalidez y vejez, por el régimen de la previsión de vejez de los agricultores, por los sistemas de previsión de vejez de las profesiones liberales y por la "jubilación Rürup" tributan en un 50%. Esta medida se aplica a todas las personas que se hayan jubilado antes de fines de 2005. A fin de preservar la confianza en la legislación anterior y evitar cualquier doble tributación, la parte imponible de las pensiones de todas las personas que se jubilan a partir de 2006 aumenta al 80% por etapas del 2% anual hasta 2020, luego al 100% por etapas del 1% anual hasta 2040. Para las personas que se jubilen en 2040 o después, las pensiones



quedarán totalmente sujetas a tributación. Por lo tanto, jubilaciones y pensiones son iguales frente al impuesto sobre la renta.

- **Exención fiscal de las sumas destinadas al ahorro para la jubilación**

172. El traspaso a la tributación diferida permite una mejora en el tratamiento fiscal de los gastos destinados al ahorro para la jubilación gracias a una exención fiscal gradual. La carga tributaria disminuye para las personas aún activas laboralmente, y los ingresos netos aumentan. Hasta 2004 esos gastos eran deducibles sólo en forma limitada. Con el cambio a la tributación diferida, a partir de 2005 aumentan gradualmente las posibilidades de deducción, primero al 60% de las cotizaciones pagadas hasta un cierto límite, incluidas las cotizaciones sociales patronales (12.000 euros). En los años siguientes esta tasa aumenta en el 2% anual (hasta llegar al 62% en 2006, o sea 12.400 euros como máximo) y a partir de 2025 las sumas destinadas al ahorro podrán deducirse al 100% hasta los 20.000 euros.

173. Un tope separado se aplica a las otras cotizaciones a la seguridad social y a los gastos destinados al ahorro (como ser, seguros de responsabilidad civil y seguros privados contra riesgos), además del volumen deducible de los gastos asignados a una previsión básica de vejez.

174. De acuerdo con el antiguo y nuevo sistema, una "evaluación comparativa" de las deducciones posibles permite a los contribuyentes deducir tanto por la nueva reglamentación como por el antiguo derecho. Se procede a esta evaluación desde 2005, y se seguirá hasta 2019.

- **Evolución del derecho de los sobrevivientes en el régimen legal del seguro de invalidez y vejez, y especialmente en virtud del seguro de vejez para las mujeres**

175. Desde el cuarto informe periódico de Alemania, se ha mejorado el seguro de vejez independiente de las mujeres en el seno del régimen legal del seguro de invalidez y vejez, en particular con la Ley de reforma de 2001. Sin embargo, debido a las remuneraciones y a los salarios más bajos, las aseguradas acumulan en promedio menos períodos que dan derecho a pensión y menos derechos a pensión que los hombres.

176. En materia de jubilación, a fin de mitigar las consecuencias de las remuneraciones más bajas, se computan para el cálculo de la jubilación los derechos a pensión para la crianza de los hijos, con efecto a partir de 1992. Se procedió entonces a aumentar en el 50% la remuneración individual después del período de crianza de un hijo de 3 años y hasta la edad de 10 años, y esto sin embargo hasta el 100% del ingreso medio. Esta valoración del período de cotización obligatoria se aplica también a la crianza de un hijo que exige cuidados hasta sus 18 años.

177. Las personas que no pueden trabajar durante el período demostrado de crianza de los hijos por haberse dedicado justamente a la crianza simultánea de los hijos gozan, para el cálculo de la pensión, de un crédito anual de 0,33 puntos de remuneración por cada año dedicado a la crianza de al menos dos hijos menores de 10 años.

178. Se ha modificado también el derecho que regula las pensiones de supervivencia. Actualmente, la pensión principal de viudedad equivale al 55% de la pensión del cónyuge fallecido asegurado, más un suplemento para la crianza de los hijos. La pequeña pensión de viudedad destinada a las personas menores de 45 años, con capacidad para generar ingresos y sin hijos, equivalente al 25% de la pensión del cónyuge fallecido asegurado, ha quedado limitada a dos años.

179. El nuevo derecho se aplica a las parejas en las que ambos cónyuges tenían menos de 40 años en el momento de su aplicación (al 1° de enero de 2002) o a las parejas que se han casado o lo harán después del 1° de enero de 2002. Las parejas de más edad siguen

beneficiándose del índice general de cobertura del 60%, sin suplemento por hijo, lo que antes constituía la base de la pensión principal de viudedad y del otorgamiento ilimitado de la pequeña pensión de viudedad.

180. Los ingresos computados para la pensión de viudedad ya no se limitan a los ingresos provenientes del trabajo y a los ingresos de sustitución de remuneración; actualmente el nuevo derecho computa también otros ingresos, como los alquileres percibidos, los intereses cobrados y también las jubilaciones pagadas por la empresa.

181. La reforma de las pensiones de invalidez y vejez de 2001 introduce también la posibilidad de fraccionar entre los cónyuges los derechos a pensión. A fin de permitir que las mujeres constituyan su propia pensión de vejez, las parejas jóvenes pueden repartir actualmente los derechos a pensión adquiridos durante el matrimonio.

182. Al 1º de enero de 2005, la cobertura de los sobrevivientes en el régimen legal del seguro de invalidez y vejez se amplió a las parejas civiles registradas (parejas homosexuales).

b) *Evolución del ahorro individual para la jubilación*

• **Reforma de la jubilación Riester**

183. En el contexto de la reforma de las pensiones de invalidez y vejez de 2001, el Gobierno federal promueve ampliamente el ahorro para la jubilación individual y complementario por capitalización (incentivo a la jubilación Riester). Desde 2002 se promocionan productos certificados de ahorro para la jubilación a través de primas y ventajas fiscales. Se ha fortalecido también el ahorro empresarial para la jubilación gracias a un gran abanico de medidas. El objetivo de la reforma es extender, todo lo posible, el ahorro empresarial e individual para la jubilación.

184. En el marco de la jubilación Riester se han promovido productos de ahorro individual para la jubilación, que combinan primas y ventajas fiscales, a fin de permitir que las personas con escasos ingresos y las familias constituyan una previsión de vejez complementaria. Este incentivo está dirigido a todos los empleados afiliados de oficio al régimen legal del seguro social, a los funcionarios, jueces y soldados, y desde 2002 comprende cuatro categorías establecidas gradualmente. Una vez como máximo a partir de 2008, el 4% del ingreso del año anterior podrá todos los años ser objeto de ahorro.

**Visión de conjunto de los incentivos en el marco de la jubilación Riester**

	2002/2003	2004/2005	2006/2007	A partir de 2008
Deducción en concepto de gastos excepcionales (más las sumas destinadas al ahorro)	Hasta los 525 euros	Hasta los 1.050 euros	Hasta los 1.575 euros	Hasta los 2.100 euros
Prima básica	38 euros	76 euros	114 euros	154 euros
Prima por los hijos, por hijo	46 euros	92 euros	138 euros	185 euros <sup>3</sup>
Cotización mínima del ahorrista	1% <sup>1</sup> menos las primas <sup>2</sup>	2% <sup>1</sup> menos las primas <sup>2</sup>	3% <sup>1</sup> menos las primas <sup>2</sup>	4% <sup>1</sup> menos las primas <sup>2</sup>
Como máximo	525 euros menos las primas	1.050 euros menos las primas	1.575 euros menos las primas	2.100 euros menos las primas

<sup>1</sup> Del ingreso bruto del año anterior.

<sup>2</sup> Sin embargo, cotización mínima de 30/38/45 euros (en función de la cantidad de hijos para el período 2002-2004); uniforme de 60 euros desde 2005 (umbral de cotización).

<sup>3</sup> Por los hijos nacidos a partir del 1º de enero de 2008, la prima es de 300 euros.

185. Las cotizaciones destinadas a la previsión de vejez pueden ser objeto de tres tipos de colocación: seguros privados de jubilación, planes de ahorro bancario y planes de ahorro basados en un fondo común de inversión. Sin embargo, para poder ser certificados, los productos deben responder a criterios legales.

186. Todos los contratos de previsión de vejez celebrados desde el 1º de enero de 2006 deben ofrecer tarifas neutras en términos de género (tarifas denominadas unisex). En el futuro las mujeres que hayan contratado seguros privados de jubilación percibirán las mismas prestaciones que los hombres con igual cotización mensual. Este reglamento no se aplica a los antiguos contratos.

- **La previsión empresarial de vejez por capitalización incentivada por el Estado**

187. Originalmente, el ahorro empresarial para la jubilación era una prestación que cada empleador podía ofrecer libremente. Desde 2002 este ahorro ha sido objeto también de medidas particulares de incentivo por parte del Estado (incentivo a la jubilación Riester). Se introdujeron también importantes exenciones, tanto de impuestos como de cargas sociales. Se eliminaron, con efecto a partir del 1º de enero de 2005 (mejora de la portabilidad), los obstáculos a la transferencia de los derechos adquiridos en caso de cambio de empleador.

188. Desde 2002 los empleados tienen derecho en principio a convertir una fracción de sus salarios para constituir un ahorro empresarial para la jubilación (conversión de una fracción de la remuneración). Esta conversión está supeditada a los convenios colectivos, lo que significa que las personas afiliadas a un sindicato o los empleados sujetos a un convenio colectivo obligatorio pueden convertir únicamente una fracción de su salario convencional si está previsto explícitamente en el convenio colectivo.

- **La jubilación privada (jubilación Rürup)**

189. La jubilación denominada Rürup es un seguro privado de renta vitalicia, creado sobre el modelo del régimen legal de jubilación, y asegura el servicio de una pensión mensual de por vida, a la que sólo se puede acceder a partir de los 60 años. Esta medida permite garantizar que se trata realmente de productos de previsión, a igual título que los derechos adquiridos en el marco del régimen legal del seguro de invalidez y vejez, y que las cotizaciones se utilizan efectivamente para la previsión de vejez. Este seguro puede completarse con un seguro complementario (incapacidad profesional, reducción de la capacidad de ingresos, previsión de superviviente).

190. En 2005 las cotizaciones podían deducirse hasta el 60% de la base imponible, hasta un tope de 12.000 euros para las personas solas y de 24.000 euros para las parejas casadas. Para los empleados, este límite comprende también las cotizaciones pagadas al régimen legal del seguro de invalidez y vejez, a razón del 20% al inicio. Hasta 2025 la tasa de deducción aumenta anualmente el 2%, con un tope de 400 euros para las personas solas y de 800 euros para las parejas casadas.

### 3. Seguro de enfermedad

191. Con el seguro de enfermedad legal, todos los asegurados tienen el mismo acceso a las prestaciones médicas necesarias, sea cual fuere su edad, sexo e ingresos. En materia de exención y de carga pecuniaria excesiva, diversas disposiciones sobre la participación de los asegurados en los gastos permiten garantizar el equilibrio social. La Ley de modernización del régimen legal del seguro de enfermedad (*Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung*) de 2004 tomó en cuenta en particular las necesidades de los enfermos crónicos, en general personas de edad, previendo un límite de la carga pecuniaria excesiva del 1% de los ingresos brutos.

192. En Alemania la protección solidaria contra el riesgo de enfermedad, según la cual cada uno cotiza en función de sus medios y se beneficia, independientemente de sus cotizaciones, de las prestaciones médicas necesarias, seguirá siendo en el futuro el pilar de la reorganización del régimen legal del seguro de enfermedad.

193. Desde 1998 la política de salud del Gobierno federal se articula en torno a tres grandes ejes: la orientación centrada en los pacientes, el aseguramiento de la calidad y un funcionamiento rentable. Desde entonces, toda una serie de reformas permitieron mejorar la calidad de la cobertura médica, afianzar la solidaridad y hacer más económico el sistema. Con la "Ley de reforma del régimen legal del seguro de enfermedad a partir de 2000" (*Gesetz zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000, GKV-Gesundheitsreform 2000*), el Gobierno se acerca a estos objetivos, en especial gracias a las siguientes medidas:

- i) Acercar aún más el tratamiento ambulatorio y el tratamiento en establecimientos hospitalarios;
- ii) Fortalecer el papel del médico de familia en el tratamiento,
- iii) Centrarse aún más en la prevención, las necesidades y el aseguramiento de la calidad en materia de atención odontológica;
- iv) Mejorar la calidad y la rentabilidad de los medicamentos;
- v) Fomentar inversiones adaptadas a la demanda de cuidados en los establecimientos;
- vi) Fortalecer la promoción de la salud y la responsabilización de los asegurados;
- vii) Promover la readaptación;
- viii) Tener en cuenta las necesidades particulares de los enfermos mentales;
- ix) Ampliar los derechos y la protección de los pacientes;
- x) Procurar una mayor equidad en relación con los beneficiarios de pensiones poco elevadas en materia de cotizaciones.

194. Se introdujo además un sistema de facturación por patologías para el pago de cuidados en los establecimientos. Este sistema permitió distribuir los fondos, a nivel de los hospitales, de modo transparente y fundado principalmente en la rentabilidad, y brindar una orientación clara a cada hospital para que pudiera trabajar en forma rentable. Algunos años después de la introducción de este sistema, ya se puede comprobar que se ha reducido la duración de la internación y se han introducido modificaciones positivas, incluso cuidados más rentables en los establecimientos. En conjunto, se cambiaron en profundidad las condiciones financieras que encuadran la actividad de los hospitales mediante nuevas remuneraciones fundadas en la rentabilidad. La introducción del sistema de facturación por patologías constituye una importante etapa hacia la modernización de las estructuras del sistema de salud.

195. En el período 2001-2003 el aumento desproporcionado de los gastos de algunas prestaciones, en particular de los medicamentos, ocasionó grandes déficits, por lo que las cajas del seguro de enfermedad debieron aumentar las cotizaciones. Se adoptaron reformas estructurales mediante la "**Ley de modernización del régimen legal del seguro de enfermedad**" (*GKV-Modernisierungsgesetz, GMG*) que permitieron mejorar la calidad y la rentabilidad de los cuidados, obtener una mayor transparencia y crear estructuras más eficientes. Así pues, la responsabilidad propia y los derechos de participación de los pacientes, hombres y mujeres, se vieron fortalecidos. Esta ley permitió que a partir de 2004 el régimen legal del seguro de enfermedad fuera nuevamente excedentario.

196. Se mejoraron el desarrollo de la atención y la calidad de los tratamientos médicos dispensados a los enfermos crónicos, gracias a la introducción de programas de gestión de la enfermedad para seis enfermedades (diabetes *Mellitus* tipo 2 y tipo 1, cáncer de seno, enfermedad coronaria, asma, enfermedad pulmonar obstructiva crónica). Actualmente, más de 3,9 millones de asegurados están registrados en alguno de estos programas de gestión de la enfermedad (cifras registradas a fines de 2007).

#### 4. Seguro de dependencia

197. El seguro de dependencia fue instaurado hace más de diez años; funciona muy bien y beneficia a aproximadamente 2,1 millones de personas dependientes y a los miembros de su familia. Se han introducido cambios sostenibles en la infraestructura de los cuidados. Actualmente, existen aproximadamente 1.800 centros de atención diurna, 1.500 centros de atención de corta duración y unos 11.000 servicios de atención domiciliaria. Se agregaron unos 9.000 centros de atención permanente.

198. Desde 1994 se han creado aproximadamente 300.000 empleos nuevos en el ámbito de la atención de la salud. La introducción del seguro de dependencia permitió también la cobertura social de los terceros, que están afiliados de oficio al régimen legal del seguro de invalidez y vejez y que tienen un seguro legal de accidentes. Actualmente, están comprendidas en esta medida unas 450.000 personas. Habida cuenta de que más del 90% de los terceros afiliados obligatoriamente al seguro de invalidez y vejez son mujeres, el seguro de dependencia es una contribución importante para instaurar una cobertura de protección social y de vejez independiente para las mujeres.

199. La evolución demográfica de estos últimos años indica que hubo un aumento anual del 1% al 2% en el número de personas dependientes.

200. Las prestaciones brindadas por el seguro de dependencia han permitido reducir considerablemente el número de personas que está en situación de dependencia y recibe asistencia social. En la actualidad, menos del 5% de las personas dependientes que reciben atención domiciliaria recurre a la asistencia social. Con respecto a los cuidados en los establecimientos, la cantidad de beneficiarios de la asistencia social disminuyó un 25% (fines de 2006 en comparación con fines de 2005) gracias a la introducción del seguro de dependencia, aunque el número de personas dependientes que reciben cuidados en un establecimiento haya aumentado un 42% entre fines de 1997 y fines de 2006. En este momento, sólo un 25% de las personas dependientes que reciben cuidados en un establecimiento recurre a las prestaciones complementarias de la asistencia social.

201. Desde la entrada en vigor del seguro de dependencia, en materia de atención de la salud se han aprobado nuevas leyes para mejorar la situación de las personas que sufren trastornos mentales a causa de la vejez, pero también de las personas con discapacidad mental y enfermos mentales que necesitan una importante asistencia general. Para acceder al seguro de dependencia social, la crianza de los hijos ocupa un lugar importante. Así pues, desde el 1º de enero de 2005 las personas sin hijos deben pagar un aumento de cotización del 0,25% en concepto de equidad intergeneracional.

202. Los gastos del seguro de dependencia social y privado, así como de la asistencia social para la atención prolongada, totalizan unos 22.000 millones de euros; una suma que corresponde aproximadamente al 1% del producto interno bruto.

*Discriminación con respecto a ciertas categorías de personas, originada en la reforma de los sistemas de seguridad social (párrafos 23 y 41)*

203. En Alemania el seguro de dependencia tuvo una muy buena acogida. Los ciudadanos saben que recibirán prestaciones pagadas por el seguro de dependencia cuando necesiten cuidados y que estas prestaciones permiten, en regla general, no tener que recurrir

a la asistencia social. Sin embargo, este seguro no es una cobertura universal; por lo tanto, cada uno debe protegerse para paliar una eventual dependencia. Desde su entrada en vigor el sistema del seguro de dependencia ha evolucionado no sólo en favor de las personas dependientes, sino también de los familiares que les brindan cuidados, y seguirá reformándose.

204. Gracias a las reformas que se han introducido en la política de pensiones durante estos últimos años, Alemania dispone de un sistema de pensiones y de previsión de vejez estable, sólido, flexible y preparado para enfrentar el futuro. El sistema se basa en tres pilares: el régimen legal del seguro de invalidez y vejez, la protección empresarial de la vejez y la previsión privada de vejez. La introducción del ingreso mínimo básico garantizado a las personas de edad o incapacitadas para trabajar provee un nuevo mecanismo de lucha contra la pobreza de las personas de edad. El objetivo de este ingreso mínimo básico, que se inserta en el sistema de asistencia social, es evitar la pobreza oculta entre las personas de edad y permitirles atender a su propio sustento. Este tipo de pobreza se explica por el hecho de que las personas de edad en particular no suelen hacer valer sus derechos a recibir asistencia social (ayuda para la subsistencia) para evitar en primer lugar tener que recurrir a sus hijos financieramente, como lo prevé la ayuda para la subsistencia. El ingreso mínimo básico excluye pues tal recurso. Garantizar la estabilidad financiera del seguro de invalidez y vejez mediante una distribución equitativa intergeneracional de las cargas imputables a la demografía y reforzar la equivalencia de las cotizaciones, principio básico del sistema, han constituido las grandes líneas de orientación de las últimas reformas.

205. La política de protección de la vejez funciona bien, principalmente en lo que respecta a evitar la pobreza de las personas de edad. Según la Oficina Federal de Estadística, a fines de 2006 apenas el 2,3% de las personas mayores de 65 años recibían prestaciones en virtud del ingreso mínimo básico garantizado destinado a las personas de edad o incapacitadas para trabajar. Las estadísticas señalan también que en los antiguos *Länder* hay más personas de edad (2,4%) que reciben prestaciones por el ingreso mínimo básico que en los nuevos *Länder* (1,1%), y más mujeres (2,6%) que hombres (1,8%). Un 35% de los beneficiarios del ingreso mínimo básico mayores de 65 años no tiene derecho a una pensión de vejez del régimen legal del seguro de invalidez y vejez. La necesidad bruta mensual media en concepto de ingreso mínimo básico era de 627 euros para los beneficiarios mayores de 65 años, mientras que el monto mensual medio pagado a esos mismos beneficiarios era de 342 euros, una vez considerados los ingresos disponibles.

206. Los nuevos datos recopilados en el estudio de las Estadísticas de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), realizado en toda Europa, confirman también que la pobreza afecta relativamente poco a las personas de edad. Este estudio revela una tasa de riesgo de pobreza del 13% para la población en general, igual a la tasa para las personas mayores de 65 años. Comparativamente, en Alemania la tasa de riesgo de pobreza de las personas de edad es considerablemente inferior a la media de la Europa de los 25, que es del 19%.

207. Una pequeña pensión de vejez pagada por el régimen legal no es sinónimo de pobreza. Las personas que reciben una "micropensión" son a menudo antiguos funcionarios o trabajadores independientes que sólo estuvieron afiliados un corto período al régimen legal del seguro y constituyeron una previsión suficiente a través de otros sistemas, como, por ejemplo, el régimen de jubilación de los funcionarios o una previsión privada. Y mañana, ¿será mayor el número de personas de edad que necesiten asistencia del Estado? Resulta difícil hacer previsiones confiables al respecto. La evolución de la situación depende ante todo de los siguientes factores:

- La evolución en el plano económico y del empleo;

- El nivel de la necesidad futura en concepto de ingreso mínimo básico (que depende sobre todo de los gastos de consumo estadísticamente comprobados de las personas con escasos ingresos y de la evolución de los alquileres, sujetos a variaciones regionales) frente a la evolución de los ingresos durante la vejez;
- La existencia de un patrimonio propio y de otras fuentes de ingresos propios, así como de los ingresos provenientes de la remuneración o de los ingresos durante la vejez y del patrimonio del cónyuge o pareja.

208. El sistema vigente incluye numerosas disposiciones destinadas a garantizar la seguridad financiera de las personas de edad y a luchar contra su empobrecimiento. En particular, cabe citar en este contexto:

a) *El cuidado y la crianza de los hijos:* Los períodos dedicados al cuidado o crianza de los hijos ya no constituyen un factor de riesgo. El legislador ha tomado medidas que van precisamente en este sentido al incorporar estos períodos dentro del régimen legal del seguro de invalidez y vejez (cotización de terceros al régimen legal del seguro de invalidez y vejez por cuenta de las personas dedicadas a la crianza, período de crianza de los hijos asimilado a un período de cotización obligatoria en concepto de actividad asalariada, a razón del 100% del ingreso medio hasta los 3 años del hijo, valoración del trabajo a tiempo parcial hasta los 10 años del hijo o hasta sus 18 años si requiere cuidados, crédito de un tercio de punto de la remuneración en caso de crianza simultánea de varios hijos).

b) *El servicio militar y civil:* Las personas que realizan su servicio militar o un servicio civil reciben el pago por el Estado de las cotizaciones al seguro de invalidez y vejez legal sobre la base del 60% del valor de referencia, lo que corresponde a una remuneración bruta actual de 1.491 euros en los antiguos *Länder* y de 1.260 euros en los nuevos *Länder*.

c) *La enfermedad, el desempleo:* Durante los períodos en que se otorgan las prestaciones de sustitución del salario, como las asignaciones diarias por enfermedad o los subsidios de desempleo, las cotizaciones al régimen legal del seguro de invalidez y vejez correrán por cuenta de la institución encargada de la prestación.

d) *La formación escolar:* Los períodos de formación en instituciones de enseñanza especializada y la participación en programas de formación que preparan para el empleo aumentan los derechos a pensión, considerando períodos de hasta tres años.

e) *El tiempo parcial en concepto de prejubilación progresiva:* El aumento obligatorio de las cotizaciones al régimen legal de invalidez y vejez evita que las remuneraciones menos elevadas, que se pagaron durante el tiempo parcial en el marco de la prejubilación progresiva, tengan gran incidencia en el nivel de la pensión posteriormente pagada.

f) *La reducción de la capacidad de ingresos:* Se considera que todo asegurado víctima de una reducción de su capacidad de ingresos, mientras aún es joven, ha ocupado un empleo sujeto a seguro hasta sus 60 años.

g) *Las personas con alguna discapacidad:* Las personas con una discapacidad que trabajan en talleres para personas con discapacidad gozan de mejores condiciones en lo referente al pago de las cotizaciones.

h) *El divorcio:* En caso de divorcio, se reparten los derechos a la pensión de vejez adquiridos durante el matrimonio.

i) *La viudedad y orfandad:* Después del fallecimiento del asegurado, sus sobrevivientes se benefician de la protección de invalidez y vejez.

j) *La promoción del ahorro individual y complementario para la jubilación:* El legislador ha elaborado una serie de instrumentos en favor del ahorro empresarial e individual para la jubilación a fin de compensar la reducción a largo plazo del nivel de las prestaciones que garantiza el régimen legal del seguro de invalidez y vejez.

k) *El ingreso mínimo básico garantizado a las personas de edad o incapacitadas para trabajar:* Este ingreso mínimo básico, que se creó en 2003, garantiza el ingreso mínimo vital sociocultural y evita la exclusión social.

209. El hecho de que la pobreza de las personas de edad no sea un tema de interés actual es el resultado de una política que ha dado sus frutos. Una persona con una remuneración media y que aprovecha todos los incentivos del plan de jubilación Riester necesita sólo veinte años para poder beneficiar en el futuro de una renta de vejez procedente del régimen legal del seguro de invalidez y vejez y de la jubilación Riester para superar el umbral de necesidad en términos del ingreso mínimo garantizado. Sin embargo, evitar la pobreza de las personas de edad sigue siendo un objetivo principal de la política social.

### **Artículo 10**

**[El derecho de las familias, las madres, los niños y adolescentes a recibir asistencia]**

#### **1. El derecho a la nacionalidad**

210. Se hace referencia a la información suministrada en el artículo 10 del cuarto informe periódico de la República Federal de Alemania sobre la introducción en el derecho nacional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

#### **2. La protección de los jóvenes trabajadores/Trabajo infantil**

211. Se hace referencia también a la información suministrada en el cuarto informe periódico de la República Federal de Alemania.

212. Durante el período abarcado por el informe, la República Federal de Alemania ratificó el Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (18 de abril de 2002). En cuanto a la incidencia del Convenio en la Ley de protección de los jóvenes trabajadores, no resulta necesaria ninguna modificación, dado que esta ley ya respondía a las normas de dicho convenio.

213. El último informe sobre la aplicación del Convenio N° 182 presentado por el Gobierno federal ante la OIT data de 2006. El Gobierno llamaba la atención sobre el hecho de que las autoridades encargadas de la seguridad y salud laboral en los *Länder* o encargadas de la aplicación de la Ley de protección de los jóvenes trabajadores y de la observancia de su aplicación proceden a controles legítimos y de rutina en las empresas que están bajo su competencia. Estos controles muestran que las peores formas de trabajo infantil, en virtud del artículo 3 d) del Convenio, no constituyen un fenómeno social en Alemania.

214. Además, en junio de 2000 el Gobierno federal presentó ante el *Bundestag* un informe sobre el trabajo infantil en Alemania. Como la protección en relación con el trabajo infantil no puede ser garantizada sólo por el Estado, los *Länder* ponen en práctica diversas medidas para familiarizar a los padres interesados, niños y empleadores con las disposiciones en vigor (por ejemplo, a través de actividades pedagógicas en las escuelas, sesiones de información destinadas a las asociaciones profesionales y cámaras de oficios, difusión de folletos informativos). El Gobierno federal fomenta un trabajo constante de relaciones públicas con miras a informar sobre las disposiciones legales que rigen el empleo de los niños y de los jóvenes.



### 3. La noción de familia y la importancia de la familia en la sociedad

215. En Alemania la familia reviste una gran importancia, que no cesa de crecer. La familia ofrece protección material, asistencia, apoyo y seguridad; garantiza la calidad de vida y la cohesión. La familia es una forma de vida que debe su vitalidad a su flexibilidad. Nunca tantas categorías de edad habían convivido al mismo tiempo y juntas en las familias, a veces en lugares diferentes, pero siempre en estrecho contacto. Las relaciones entre las generaciones nunca fueron tan buenas. La familia ofrece una asistencia mutua confiable y garantiza la cohesión entre las generaciones; es garante a la vez del crecimiento social y del bienestar económico de nuestra sociedad.

216. Acrecentar la cantidad de hijos en las familias y garantizar a la familia un lugar importante en la sociedad son pues el objetivo de la política del Gobierno federal, el cual ha corregido su perspectiva a fin de asegurar la sostenibilidad de la política familiar, cuyos nuevos objetivos se fundan también en consideraciones de orden demográfico y económico. Antes que nada, las familias necesitan tres cosas: una infraestructura que les ofrezca apoyo, ingresos y tiempo.

### 4. Buenas infraestructuras para las familias

#### a) *Cuidado de los niños menores de 3 años*

217. El Gobierno federal otorga particular importancia al desarrollo del cuidado de los niños, para que este cuidado se adapte a las necesidades y suministre a los niños menores de 3 años opciones específicas de buena calidad, horarios flexibles, costos razonables y formas variadas. El Gobierno comparte así el punto de vista del Comité, según el cual un cuidado de buena calidad y adaptado a las necesidades contribuye decisivamente a mejorar las condiciones de vida de las familias, y en particular a lograr una mejor conciliación entre vida familiar y vida profesional. Además, el estímulo a una edad temprana permite mejorar la igualdad de oportunidades entre los niños. La Ley de fomento y cuidado de los niños menores de 3 años (*Kinderförderungsgesetz*), que actualmente se debate en el Parlamento, tiene como objeto completar la **Ley de ampliación de los servicios de guardería** (*Tagesbetreuungsbaugesetz*, TAG), actualmente en vigor, y permitirá promover un cuidado de los niños menores de 3 años que responda a sus necesidades.

218. En 2013 uno de cada tres niños menores de 3 años deberá contar con una plaza en una guardería. La Federación, los *Länder* y los municipios se pusieron de acuerdo sobre este objetivo, así como sobre la financiación, que compartirán en partes iguales.

219. El Gobierno federal considera que el aumento del número de cuidadoras de niños es una buena solución para ampliar las infraestructuras de cuidado para niños menores de 3 años. La **Ley de ampliación de los servicios de guardería** prevé el aseguramiento de la calidad para la cualificación de los cuidadores de niños, siguiendo el modelo utilizado para el personal cualificado de las guarderías.

#### b) *Casas plurigeneracionales*

220. Las familias son más pequeñas, más móviles y más versátiles. Cada vez con mayor frecuencia, en algunos casos las relaciones entre las generaciones tienen lugar fuera de las estructuras familiares tradicionales. Frente a esta evolución, el Gobierno federal prevé la creación de casas plurigeneracionales que sirvan como centros de apoyo familiar. Estas casas permiten el compromiso ciudadano, hacen palpable la solidaridad, transmiten de una generación a otra habilidades cotidianas y conocimientos sobre la crianza y dan respuestas a las preguntas sobre cómo pueden ayudarse las generaciones en una sociedad donde se vive más tiempo.

## 5. El incentivo financiero eficaz para las familias

221. El objetivo de la política del Gobierno federal es permitir que los jóvenes decidan con mayor facilidad tener hijos y fortalecer la estabilidad económica de las familias. Siguiendo esta perspectiva y con miras a una mayor eficacia, se han modificado las prestaciones financieras para las familias.

### a) *Asignación de maternidad (Mutterschaftsgeld)*

222. Alemania ha ratificado los tratados internacionales de las Naciones Unidas y de la OIT a los cuales hacen referencia las directivas; el Convenio N° 183 de la OIT sobre la protección de la maternidad está en proceso de ratificación. Se hace referencia a los informes regularmente presentados ante las Naciones Unidas y la OIT sobre la aplicación de estos tratados.

223. La Ley de protección de la maternidad (*Mutterschutzgesetz*) se aplica a todas las futuras madres que trabajan en relación de dependencia. La licencia legal de maternidad comienza seis semanas antes del parto y finaliza, por regla general, ocho semanas después del nacimiento. Durante ese período las empleadas perciben una asignación de maternidad. Las madres afiliadas al seguro de enfermedad legal reciben como máximo 13 euros por día. La diferencia entre esos 13 euros y la remuneración neta media por día de la mujer correrá por cuenta del empleador. Se beneficia también de esta diferencia una empleada que no esté afiliada al seguro de enfermedad legal; además, percibe una asignación de maternidad por única vez de 210 euros.

### b) *Asignación para la crianza de los hijos (Erziehungsgeld)*

224. Las madres o los padres que se ocupan personalmente de su recién nacido perciben mensualmente hasta los 2 años del niño una asignación para la crianza de los hijos de 300 euros como máximo. Esta asignación puede percibirse también como un presupuesto con un tope máximo de 450 euros mensuales y pagadero hasta que el niño cumpla un año. Es posible trabajar hasta treinta horas semanales y recibir el beneficio de la asignación para la crianza de los hijos, que dependerá de los ingresos. Durante los primeros seis meses posteriores al nacimiento del niño, el monto total de 300 euros, o de 450 euros en caso de haber seleccionado la opción de un presupuesto, se paga mensualmente cuando el ingreso anual de los padres con un hijo no supera el límite de 30.000 euros y el ingreso neto global de aquellos que crían solos a sus hijos no supera los 23.000 euros. Los padres que cuentan con mayores ingresos no reciben la asignación para la crianza de los hijos. Gradualmente, esta asignación se va reduciendo a partir de los seis meses del niño.

### c) *Licencia parental (Elternzeit)*

225. La nueva reglamentación sobre la licencia parental, que entró en vigor el 1° de enero de 2001, permite que los padres se distribuyan el trabajo dentro del seno familiar con mayor facilidad cuando el niño es aún pequeño. Las madres y los padres que ejercen una actividad profesional tienen derecho a una licencia parental a fin de ocuparse de su recién nacido hasta que éste cumpla 3 años. Esta disposición ha sido también ampliada a los padres de acogida de tiempo completo. Ambos padres pueden tomarse la licencia parental al mismo tiempo, ya sea entera o parcialmente. Con acuerdo del empleador, un año como máximo de esta licencia parental puede también aplazarse hasta un período situado entre el tercer y octavo cumpleaños del niño. Cada uno de los padres que opta por una licencia parental puede seguir trabajando durante dicho período, a razón de treinta horas como máximo por semana.

d) *Salario parental (Elterngeld), prestación de sustitución de los ingresos*

226. Hasta el momento el Gobierno federal disponía de dos grandes instrumentos para asegurar un mejor equilibrio entre vida familiar y profesional: la asignación para la crianza de los hijos y la licencia parental. Si bien la asignación federal para la crianza de los hijos ofrece un apoyo financiero, de ninguna manera puede compensar la pérdida de una renta de trabajo.

227. Uno de los grandes proyectos del Gobierno federal es transformar la asignación para la crianza de los hijos en un salario parental de un año que sustituya los ingresos, según el modelo sueco y de otros países donde este sistema funciona bien. Este salario parental, que vio la luz en 2007, sustituye el 67% del ingreso anterior (hasta 1.800 euros mensuales) del progenitor que se ocupa del niño. Los padres pueden elegir entre percibir el monto total del salario parental en un año o repartirlo en dos años como máximo. Para los padres que no trabajan o trabajan poco, se prevé un monto mínimo basado en el ingreso conjunto. El salario parental se paga durante doce meses y puede repartirse entre los padres; sin embargo, se reservan dos meses para el padre y dos meses para la madre. El derecho a una licencia parental de tres años como máximo a tiempo parcial y con la garantía del empleo sigue aplicándose.

e) *Deducción fiscal para el cuidado del niño*

228. Los padres que confían a otros el cuidado de su(s) hijo(s) deben recibir un mejor apoyo. Se prevé computar impositivamente los gastos de cuidado de los niños de manera creciente a fin de tener en cuenta la reducida capacidad contributiva de las parejas que trabajan y tienen hijos. Con efecto retroactivo al 1º de enero de 2006, actualmente los padres pueden deducir de sus impuestos 4.000 euros anuales por encima de los 1.000 euros previstos para los hijos menores de 6 años. Para determinar la base imponible en concepto de gastos profesionales, pueden computarse 4.000 euros anuales, a contar del primer euro, por los hijos de 6 a 14 años.

f) *Prestaciones familiares (Kindergeld)*

229. Tener hijos menores de 18 años otorga derecho a percibir prestaciones familiares. El otorgamiento de las prestaciones familiares se prorroga hasta los 27 años cuando el hijo sigue una formación y hasta los 21 años cuando no tiene trabajo; si en este período realiza el servicio militar o civil, el límite de edad se aplaza por el período que dura dicho servicio. No existe ningún límite de edad para los hijos que no están en condiciones de mantenerse solos en razón de una discapacidad. Se suprimen las prestaciones familiares por hijos mayores de 18 años cuando estos últimos tienen ingresos anuales superiores a 7.680 euros.

230. Las prestaciones familiares no guardan relación con los ingresos. Desde el 1º de enero de 2002 su monto mensual es de 154 euros por hijo hasta tres hijos y de 179 euros a partir del cuarto hijo.

g) *Suplemento por hijo (Kinderzuschlag)*

231. El suplemento por hijo introducido por el Gobierno federal el 1º de enero de 2005 es una prestación de política familiar; el monto mensual por hijo es de 140 euros como máximo y lo perciben los padres que tienen ingresos para proveer a su propia subsistencia, pero no a la de su(s) hijo(s). Los padres pierden el derecho al suplemento por hijo a partir del momento en que sus ingresos cubren las necesidades de toda la familia o cuando la familia necesita un pago complementario del subsidio de desempleo II, incluso con el suplemento por hijo. Este suplemento cubre la necesidad media de un hijo con las prestaciones familiares de 154 euros mensuales y eventualmente el subsidio de vivienda.

Hasta el momento el objetivo realista es evitar que unos 150.000 niños y sus familias tengan que recurrir a prestaciones de asistencia.

h) *Anticipo de la pensión alimentaria (Unterhaltsvorschuss)*

232. La Caja que paga los anticipos de la pensión alimentaria ayuda a los padres y madres que crían solos a sus hijos cuando el otro progenitor no paga la pensión alimentaria. Desde el 1º de julio de 2005 el anticipo de la pensión alimentaria para los hijos menores de 6 años es por mes de 127 euros (en los antiguos *Länder*) y de 111 euros (en los nuevos *Länder*). Para los hijos de 6 a 12 años, el anticipo es de 170 y de 151 euros mensuales respectivamente. Este anticipo se paga por un período máximo de 72 meses y nunca más allá de los 12 años del niño. De ser posible, el Estado recupera las sumas pagadas en concepto de anticipo de la pensión alimentaria del progenitor responsable de su pago.

i) *Obligación de mantener a los hijos*

233. Los padres tienen la obligación de ocuparse de la manutención de sus hijos. Si los niños viven en el hogar de sus padres casados, la manutención consiste principalmente en servicios en especie. Se aplican además las siguientes normas: el progenitor con quien vive un hijo menor soltero asume normalmente esta obligación de mantenerlo, cuidándolo y criándolo, mientras que el otro progenitor debe atender las necesidades materiales del niño.

234. Hasta el 30 de junio de 2007 las asignaciones básicas estipuladas en la legislación sobre la manutención que sirven de referencia para los pagos de la pensión alimentaria de los niños pequeños, que se calculan caso por caso y varían según una escala de grupos de edad (0 a 5 años, 6 a 11 años, 12 a 17 años), ascendieron a 204 euros/247 euros/291 euros respectivamente. Las asignaciones estándares se ajusten a la variación neta salarial el 1º de julio cada dos años.

## 6. **Un mundo de trabajo favorable a las familias: conciliación de la vida familiar y profesional**

235. Tener más tiempo para la familia es la principal motivación de muchos trabajadores que consideran reducir su jornada laboral. La Ley relativa al trabajo a tiempo parcial y a los contratos de duración determinada (*Teilzeit- und Befristungsgesetz, TzBfG*), que entró en vigor el 1º de enero de 2001, permite que hombres y mujeres concilien más fácilmente vida familiar y profesional. En esencia, esta ley prevé mejorar la protección contra la discriminación de las personas que trabajan a tiempo parcial, incrementar la transparencia con respecto a las posibilidades de trabajo a tiempo parcial y estimular este trabajo mediante una ampliación de los derechos de los trabajadores. En este contexto puede citarse en especial el derecho a un trabajo a tiempo parcial en las empresas que emplean regularmente a más de 15 trabajadores (no se incluye a los aprendices). Este derecho al trabajo a tiempo parcial no se limita sólo a razones particulares, como el cuidado de los niños o el ejercicio de otras obligaciones familiares, sino que tiene en cuenta también diferentes formas de vida e historias de los trabajadores.

236. La **Ley relativa a la licencia para el cuidado de personas dependientes (*Pflegezeitgesetz*)**, que está en curso de preparación y que entrará en vigor el 1º de julio de 2008, contribuirá también a conciliar vida privada y profesional. Su objetivo es permitir que los empleados brinden atención domiciliaria a familiares cercanos que se han vuelto dependientes.

237. En vista de la evolución demográfica y de las crecientes necesidades de personal especializado en Alemania, conciliar vida familiar y profesional se considera un desafío tanto para la sociedad como para la economía. Cada vez son más numerosas las empresas que reconocen las ventajas de una política de relaciones humanas que tiene en cuenta a la

familia a fin de asegurar su competitividad y principalmente de beneficiarse del potencial de las mujeres muy cualificadas.

238. Promover un mundo de trabajo que tome en cuenta a la familia constituye uno de los grandes ejes de una política familiar duradera. Con su "Alianza para la familia", el Gobierno federal puso en marcha un amplio movimiento social que recibe el apoyo de conocidos representantes de empresas, sindicatos, medios de comunicación y de la sociedad. La Alianza controla iniciativas a mediano plazo a fin de mejorar la conciliación de la vida familiar y profesional y de promover una cultura empresarial favorable a las familias. Las actividades previstas están destinadas a las empresas y utilizan la información y la fuerza de persuasión de prácticas ejemplares.

239. En cambio, el programa "La familia, factor de éxito", destinado a las empresas e introducido en enero de 2006 en el marco de la Alianza, tiene por objetivo convencer a muchas empresas para que utilicen una política de recursos humanos adaptada a la familia como instrumento estratégico de gestión y a que hagan de ello una marca de fábrica de la economía alemana. Sus grandes ejes temáticos son en especial el desarrollo de numerosas formas de cuidado de los niños con apoyo empresarial, la rápida recuperación de la actividad profesional tras la licencia parental y la posición de las empresas frente al salario parental.

## **7. Un marco de vida favorable a las familias**

240. El éxito del apoyo y estímulo a las familias se decide en los municipios, que es donde aquellas se desarrollan. Es pues en este nivel donde más se necesita una política que favorezca a las familias y a los niños. El Gobierno federal promueve coparticipaciones estratégicas locales y apoya su creación; por ello dentro de este objetivo se lanzó en 2004 la iniciativa "Alianzas locales para la familia". Esta iniciativa, como estructura operacional subordinada a la Alianza para la familia, tiene mucho éxito. Hasta el momento se han creado, o están en curso de creación, más de un centenar de alianzas locales.

241. Dentro de estas alianzas locales, los agentes también locales, que representan diferentes ámbitos de la sociedad, elaboran en forma conjunta proyectos y medidas fundadas en las necesidades locales. Las alianzas agrupan a los responsables políticos de los municipios y a los interlocutores de peso que representan a municipios, iglesias y asociaciones de beneficencia, que pueden y desean hacer más por las familias. Unas 1.200 empresas, más de la mitad de las cámaras de industria y comercio y diversas cámaras de oficios participan actualmente en las alianzas locales, que pueden hacer una importante contribución a una política de infraestructura municipal favorable a las familias.

## **Artículo 11**

### **[El derecho a un nivel de vida adecuado]**

#### **1. El derecho a una vivienda adecuada**

242. En Alemania el "derecho a la vivienda" está consagrado en la Constitución de algunos *Länder*. A nivel de la Federación, el principio del Estado social enunciado en el artículo 20, párrafo 1, de la Ley Fundamental implica también que el Estado debe crear las condiciones necesarias para que la población disponga de viviendas en cantidad adecuada. Actualmente las viviendas de la mayoría de la población pueden estimarse adecuadas, incluso en cierta medida buenas. En los nuevos *Länder* incorporados después de la reunificación en 1990 y en otras regiones, la oferta de viviendas es incluso superior a la demanda.

243. En el pasado Alemania llevó a cabo una amplia política de fomento de la construcción de viviendas, ya sea por medio de ayudas directas (ayuda financiera como parte del fomento de la vivienda social, ayuda para acceder a la propiedad individual, incentivo del ahorro para la vivienda) o indirectas (ventajas fiscales). Estas ayudas siguen existiendo, aunque se han modificado su alcance. Los beneficiarios eran y siguen siendo familias en busca de una vivienda, los propietarios que alquilan viviendas y las instituciones sociales encargadas de asistir a las personas necesitadas.

244. El Gobierno federal ha suministrado un inventario detallado de la situación en materia de vivienda y de las medidas correspondientes en materia de política de vivienda y de urbanismo destinadas a garantizar un parque de viviendas adecuado, en particular en su segundo informe sobre pobreza y prosperidad (documento impreso del *Bundestag* N° 15/5015). Este informe se refiere a la evolución de la situación general desde 1998 (estructura del parque inmobiliario, nivel cuantitativo y cualitativo de las viviendas y nivel de precios), a la evolución de la vivienda para las familias de ingresos altos y bajos y al programa de fomento de desarrollo urbano y refacción "Barrios que exigen un desarrollo particular – Ciudad social". El informe social de 2005 (documento impreso del *Bundestag* N° 15/5955) contiene también un enfoque de las principales medidas políticas sobre la vivienda de que dispone la población. El informe 2006 sobre el subsidio de vivienda y los alquileres de fecha 26 de junio de 2007 (documento impreso del *Bundestag* N° 16/5853) presenta la evolución del mercado de la vivienda y los alquileres.

*El problema de los sin techo (párrafo. 28 y 46)*

245. La constante mejora de la vivienda disponible y las medidas específicas tomadas en favor de las personas particularmente vulnerables han dado sus frutos y permitido reducir aún más la cantidad de familias sin hogar en los últimos años. Renania del Norte-Westfalia, el mayor *Land*, señala al 30 de junio de cada año el número de personas alojadas en viviendas provisionales utilizadas como centros de acogida urgente. Su número disminuyó de 36.063 personas al 30 de junio de 1998 (véase el cuarto informe periódico de 1999) a 13.807 personas al 30 de junio de 2007. Además por regla general, el alojamiento en viviendas de acogida urgente es solamente provisional ya que en la mayoría de los casos es posible poner una vivienda a disposición de las personas afectadas.

246. La Asociación federal de ayuda a los sin techo (*Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungslosenhilfe*) presenta periódicamente estimaciones del número total de personas que, al menos en un momento dado en un año, carecen de una vivienda propia con un contrato de alquiler a su nombre. Si bien estas estimaciones no son compatibles con otras estadísticas en la medida en que toman como referencia el año entero y no una fecha dada y comprenden extensas categorías de personas, permiten confirmar no obstante que el número de los sin techo disminuye año tras año. Si bien en 1998 el número total se estimaba en 530.000 personas (680.000 con los inmigrantes de origen alemán) (véase el cuarto informe periódico de 1999), esa cifra se redujo a 254.000 personas (265.000 con los inmigrantes de origen alemán) en la última estimación disponible correspondiente a 2006.

247. El subsidio de vivienda en virtud de la Ley del subsidio de vivienda (*Wohngeldgesetz*) y las prestaciones de vivienda, otorgados conforme a diferentes libros del Código Social, dependen de los ingresos de la familia y están concebidos para que los

gastos vinculados a la vivienda puedan ser solventados. Estas prestaciones se fundan en un derecho exigible<sup>1</sup>.

248. En Alemania más del 90% de las familias encuentra una vivienda adecuada en el mercado general —libre— de la vivienda. Las familias que no pueden financiar por sus propios medios ese tipo de vivienda en el mercado y no disponen de prestaciones por traslado, que incluyen los gastos de vivienda, reciben asistencia en forma de subsidio de vivienda (regulada por la ley del subsidio de vivienda y su reglamento) y en forma de oferta de viviendas de alquiler de bajo costo gracias a la promoción de la vivienda social. Desde el final de la guerra se han proporcionado incentivos para la construcción de un total de 9,3 millones de viviendas (propias y de alquiler, incluidos todos los incentivos), en el marco del fomento de la vivienda social. El incentivo de la vivienda social tiene como base jurídica la Ley de fomento de la construcción de viviendas (*Wohnraumförderungsgesetz*, WoFG) que al 1º de enero de 2002 sustituyó la segunda Ley relativa a la construcción de viviendas (*Zweites Wohnungsbaugesetz*), que regulaba entonces la construcción de viviendas sociales. Los grupos a los que se destina el incentivo son en particular los hogares de bajos ingresos, las familias con hijos, las personas solas, las mujeres embarazadas, las personas de edad, las personas con discapacidad, los sin techo y las personas necesitadas (art. 1, WoFG).

249. El derecho social prevé también diferentes ayudas para los sin techo o para las personas que pueden caer en esa situación. En este contexto el Gobierno federal favorece en principio las medidas preventivas a fin de evitar de oficio las dificultades de vivienda y los problemas sociales. Desde la introducción del ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo (Segundo libro del Código Social), se considera que la mayoría de los sin techo (alrededor de los dos tercios conforme a las estimaciones de la Asociación federal de ayuda a los sin techo) tiene capacidad de generar ingresos y está cubierta por estas prestaciones sociales. Las prestaciones del ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo aseguran la subsistencia de las personas necesitadas y constituyen una ayuda para que consigan una vivienda y la conserven. Por consiguiente, las prestaciones para la vivienda y calefacción por un monto equivalente a los gastos adecuados efectivamente incurridos se pagan pues, entre otras cosas, en el marco del ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo y de la asistencia social. En casos excepcionales las deudas de las personas necesitadas pueden o deben ser saldadas cuando esta medida es necesaria para asegurar la vivienda o evitar una situación de urgencia comparable, o incluso cuando la persona en cuestión corre el riesgo de quedarse sin techo (artículo 22, párrafo 5, del Segundo libro del Código Social y artículo 34 del Decimosegundo libro del Código Social).

250. Además, las personas interesadas a menudo tienen derecho a la ayuda destinada a superar dificultades sociales graves, de conformidad con los artículos 67 a 69 del Decimosegundo libro del Código Social. Las medidas tendientes a conseguir una vivienda forman parte de dicha ayuda. El legislador ha previsto un amplio catálogo de medidas que van de la determinación de las causas de las dificultades sociales a múltiples ayudas que permiten superar esas dificultades.

251. La reglamentación de los alquileres se rige por los artículos 535 y siguientes del Código Civil alemán. En principio, el propietario de una vivienda puede rescindir un

---

<sup>1</sup> Desde el 1º de enero de 2005, perciben el subsidio de vivienda sólo las familias que no gozan de prestaciones por traslado, que incluyen los gastos de vivienda. Las prestaciones en concepto de subsidio de vivienda serán mejoradas considerablemente a partir del 1º de enero de 2009; estas prestaciones mejoradas permitirán que unas 70.000 familias con aproximadamente 150.000 niños no tengan que depender del subsidio de desempleo, y redundarán en un aumento del número de beneficiarios del subsidio de vivienda.

contrato de alquiler únicamente indicando un motivo y respetando el plazo de preaviso. La expulsión de una vivienda alquilada sólo puede producirse cuando la relación locativa ha finalizado y el locatario ha sido condenado por un tribunal a abandonar la vivienda. El locatario puede solicitar el aplazamiento de la expulsión, incluso una protección contra la ejecución del desahucio en algunas circunstancias. Sin embargo, la venta de un bien inmueble no tiene en principio ninguna incidencia en la relación locativa, dado que el nuevo propietario asume todos los derechos y obligaciones del propietario anterior.

252. El principio de igualdad de trato previsto en la Constitución (artículo 3 de la Ley Fundamental) ofrece, debido al efecto de los derechos fundamentales en los terceros, una protección contra la discriminación extensiva a las relaciones de derecho privado, lo que significa que en general tampoco es admisible un trato discriminatorio cuando se da en alquiler una vivienda. Esta protección se aplica a todos los grupos de forma equitativa; en Alemania no existen grupos que no gocen de protección. Se hace referencia a la Ley general de igualdad de trato (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, AGG), transposición al derecho nacional de las directivas relativas a la no discriminación de la Unión Europea.

## **2. La definición de la noción de pobreza y las prestaciones sociales (párrafos 27 y 45)**

### *a) Definición de la noción de pobreza*

253. Una política fundada en la lucha contra la pobreza y la preparación de informes periódicos sobre pobreza y prosperidad constituyen para Alemania dos importantes herramientas para fortalecer la cohesión social y reducir los riesgos de pobreza y la exclusión. Los informes sobre pobreza y prosperidad del Gobierno federal (2001 y 2005) y los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social destinados a la Comunidad Europea (2001, 2003 y 2004) permitieron sensibilizar al público en general respecto de la cuestión "pobreza y exclusión social". Para la elaboración de perspectivas sociales e instrumentos políticos destinados a evitar la pobreza y luchar contra ella, es necesario recurrir a una sólida base de datos y a un análisis diferenciado de la pobreza y de la prosperidad, que sirven también de base para controlar la acción política y constituyen un mecanismo de supervisión del efecto y eficacia de las medidas tomadas.

254. En una sociedad moderna la pobreza se presenta con diversas caras que impiden una definición concluyente. El Gobierno federal ha descrito, muchas veces y detalladamente, las dificultades conceptuales y metodológicas que se plantean cuando se quiere definir y medir la pobreza, y fijar un umbral de pobreza. El Gobierno federal hace referencia, nuevamente y de manera expresa, a este tema y, debido a las reservas y dificultades descritas en esa respuesta, no existe actualmente en Alemania un umbral de pobreza oficialmente admitido que permitiría deducir el número de pobres. Tampoco existe en Alemania una definición legal para "nivel de vida adecuado". Sin embargo, la cláusula del Estado social prevista por la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania obliga a todos los órganos del Estado a contribuir, en el marco de sus misiones, a asegurar una existencia digna a toda persona y a crear condiciones equitativas para su desarrollo. Esta obligación está garantizada en Alemania en el Decimosegundo libro del Código Social (antigua Ley federal relativa a la asistencia social). La República Federal de Alemania dispone, gracias a ello, de gran cantidad de instrumentos que permiten llevar una existencia digna y evitar la pobreza y la exclusión social.

255. Por consiguiente, Alemania utiliza la noción de pobreza relativa adoptada por los Estados miembros de la Unión Europea. Esta noción no define exactamente la pobreza, sino que fija un umbral por debajo del cual puede considerarse que hay un mayor riesgo de pobreza. Se estima entonces que existe riesgo de pobreza cuando el ingreso neto afectado a las necesidades es inferior al 60% del ingreso promedio de todos los hogares. Para



Alemania y en virtud del segundo informe sobre pobreza y prosperidad del Gobierno federal para 2003, este umbral es de 938 euros. Las personas por debajo de este umbral corren un mayor riesgo de no poder participar equitativamente en las actividades y condiciones de vida de la sociedad. El débil crecimiento y el aumento del desempleo en estos últimos años han conducido a un alza del riesgo de pobreza en Alemania (1998: 12,1%; 2003: 13,5%). Simultáneamente, el Estado social y los sistemas de protección social contribuyen a que las desigualdades y los riesgos de pobreza hayan disminuido considerablemente. En el ámbito del incentivo a las familias, de la política fiscal, de las pensiones y jubilaciones, los traslados reducen a un tercio (del 41,3 al 13,5%) el riesgo de pobreza en Alemania.

256. Si se toma el mayor riesgo de pobreza en el sentido de la noción de pobreza pluridimensional tomada como base, este riesgo constituye sólo en parte un problema financiero en Alemania. Se trata principalmente de un problema de desigualdad de oportunidades en términos de educación y de falta de cualificación, que provoca un más difícil acceso al mundo laboral. El mayor riesgo de pobreza se origina ante todo porque el 10% de los jóvenes carece de titulación escolar, un 15% de los de 20 a 29 años no posee título de formación profesional (un 35% en el caso de los jóvenes de origen inmigrante) y porque la tasa de riesgo de pobreza entre las personas que crían solas a sus hijos es superior al 35%, debido a las dificultades de conciliar vida laboral y cuidado de los hijos.

257. Ofrecer a todos las mismas oportunidades de participación y desarrollo es pues el eje central de la política de lucha contra la pobreza. La base indispensable es asegurar un ingreso mínimo vital sociocultural y garantizar las necesidades básicas, lo que en Alemania hacen los sistemas de los ingresos mínimos sociales fundados en las necesidades, encabezados por el ingreso mínimo individual para los solicitantes de empleo desde 2005 (Segundo libro del Código Social) y la asistencia social (Decimosegundo libro del Código Social). Pero la lucha contra la pobreza y la exclusión social no debe limitarse a compensar las desigualdades económicas. Si bien es cierto que una compensación puramente pasiva garantiza la condición material, la dependencia a largo plazo de la asistencia del Estado consolida ese mismo riesgo de pobreza que se supone estaba compensado. Los desafíos centrales y las estrategias del Gobierno federal para eliminar la pobreza y la exclusión social en Alemania pueden pues resumirse de la siguiente manera: la definición de las condiciones del marco político a fin de fomentar la participación, principalmente para un mayor crecimiento y empleo; el incentivo y mejoramiento de las oportunidades de participación y la reducción de los riesgos de pobreza, principalmente gracias a mejores posibilidades de formación, en especial para los grupos excluidos y desfavorecidos, a saber, los migrantes y las personas socialmente desfavorecidas (cuidado de los niños, escuelas de jornada completa, medidas de asistencia infantil y juvenil); una mejor cualificación para insertarse en el mercado laboral gracias a la formación profesional y a las medidas de cualificación y aprendizaje permanente; una mejor inserción en el mercado laboral, en particular para padres solteros, trabajadores de edad, desempleados de larga duración, migrantes y personas con discapacidad; una mejor conciliación de la vida familiar y profesional, fundamentalmente por la ampliación de las opciones de cuidado de los niños y reforma de los sistemas de protección social.

b) *Asistencia social*

258. Cuando los ingresos y el patrimonio son insuficientes, la asistencia social cubre las necesidades socioculturales mínimas y necesarias para llevar una existencia aceptable en el seno de la sociedad. Frente a otros problemas, como una discapacidad, una dependencia con respecto a cuidados u otras dificultades sociales particulares, la asistencia social trata de aportar una compensación en caso de necesidad, suministrando las prestaciones indispensables de ayuda con el objetivo de permitir que las personas afectadas participen en la vida social con las menores restricciones posibles. El derecho a recibir asistencia social

fue objeto de una reforma profunda en 2003 y fue incorporado al Código Social, donde compone el Decimosegundo libro que entró en vigor el 1° de enero de 2005 (salvo unas pocas excepciones referidas a la asistencia social pagada a los alemanes en el extranjero, al pago de la tasa normal y al presupuesto personal interinstitucional).

259. Tienen derecho a recibir la ayuda corriente para la subsistencia las personas menores de 65 años sin capacidad, probablemente de manera provisional, de generar ingresos. Se considera que una persona no tiene capacidad de generar ingresos cuando no está en condiciones de trabajar al menos tres horas por día. Las personas mayores de 65 años y las de 18 años y más que tienen una incapacidad total permanente de generar ingresos perciben el ingreso mínimo básico para las personas de edad o incapacitadas para trabajar.

260. La asistencia se otorga en forma de prestaciones muy variadas. La ayuda para la subsistencia y el ingreso mínimo básico para las personas de edad o incapacitadas para trabajar comprenden la tasa normal y los costos de vivienda y calefacción, más los suplementos por necesidad adicional y las prestaciones únicas en algunos casos particulares. Se agregan también otras ayudas, a saber, en caso de enfermedad, para la integración de personas con discapacidad, para situaciones de dependencia, para superar dificultades sociales graves, para mantener el hogar, para las personas de edad, para ciegos, para gastos de entierro, y en general la ayuda para otras circunstancias.

## Artículo 12

### [El derecho a la salud]

#### 1. Estado de salud física y mental de la población

261. La encuesta telefónica de salud de 2006 realizada por el Instituto Robert Koch suministra datos actuales sobre el estado de salud de las personas interrogadas, tal como estas personas lo perciben. De los interrogados, un 75% de mujeres y un 80% de hombres indicaron que su estado de salud era "bueno" o "muy bueno". En comparación con encuestas anteriores y en particular con la encuesta federal de salud de 1998 y la encuesta telefónica de salud de 2003, se ha registrado en conjunto un aumento de la cantidad de personas con estado de salud "bueno" o "muy bueno".

Cuadro

#### Proporción de personas interrogadas que viven en hogares privados y que consideran su estado de salud "bueno" o "muy bueno"

	Mujeres (%)	Hombres (%)
<b>1998</b> (18 a 79 años)	<b>64,0</b>	<b>68,3</b>
Alemania occidental	64,0	68,1
Alemania oriental	63,8	69,3
<b>2003</b> (mayores de 18 años)	<b>69,3</b>	<b>75,9</b>
<b>2006</b> (mayores de 18 años)	<b>74,9</b>	<b>79,8</b>
Alemania occidental	75,9	80,9
Alemania oriental	69,6	73,6

Fuentes: Instituto Robert Koch – Encuesta federal de salud de 1998 y encuestas telefónicas de salud de 2003 y 2006.

262. La República Federal de Alemania, representada en este tema por el Ministerio Federal de Salud, informa regularmente a la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el excelente informe del Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas Sanitarias, titulado *Sistemas de salud en transición*, Alemania presenta de manera completa el sistema alemán

de salud, en especial la evolución de indicadores importantes. Nos remitimos a este muy detallado y exacto informe.

## **2. Integración de la estrategia de la OMS a la política pública de salud**

263. El Gobierno federal conoce la estrategia de la OMS. El Ministerio Federal de Salud es el encargado de velar por que esta estrategia, hilo conductor de gran importancia, se respete en todos los ámbitos de la salud, habida cuenta de las particularidades nacionales del régimen legal del seguro de enfermedad alemán.

## **3. Gastos de salud**

264. En Alemania los gastos de salud corren a cargo, en gran parte, del régimen legal del seguro de enfermedad (el 57% en 2005). Este régimen legal comprende un presupuesto público ampliamente autónomo, y un 90% de la población está afiliada.

265. El porcentaje de gastos totales de salud en el producto nacional bruto pasó del 10,2% en 1998 al 10,7% en 2005. En el cuadro a continuación (las cifras están expresadas en porcentajes) se suministran datos detallados sobre la evolución de los gastos del sistema de salud alemán desde mediados de los años noventa. Las recientes revisiones de las cuentas nacionales del sistema de salud han permitido eliminar en gran medida las diferencias de clasificación entre los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los gastos de salud calculados por la Oficina Federal de Estadística de Alemania.

266. Conviene observar también que la clasificación de las cuentas de salud realizada por la OCDE y la clasificación nacional realizada por la Oficina Federal de Estadística no coinciden con aquella de las funciones en el presupuesto social.

## nationale Gesundheitsausgabenrechnung (Statistisches Bundesamt)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gesamtgesundheitsausgaben	163 087	168 002	180 137	193 878	202 953	204 220	208 673	214 527	219 359	227 788	234 967	239 703
davon:												
öffentliche Haushalte	21 151	22 594	23 196	23 469	21 780	17 646	17 042	17 060	17 357	18 315	18 837	18 786
gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	98 972	99 210	107 665	112 893	116 598	115 632	118 191	121 636	124 393	128 865	133 403	136 031
soziale Pflegeversicherung				4 918	10 012	13 955	14 656	15 216	15 638	15 895	16 357	16 499
gesetzliche Rentenversicherung	3 735	4 122	4 396	4 727	4 872	3 542	3 490	3 592	3 950	4 087	4 270	4 344
gesetzliche Unfallversicherung	2 923	3 230	3 404	3 523	3 544	3 614	3 657	3 756	3 795	3 850	3 977	4 097
private Krankenversicherung 1)	11 946	12 875	13 758	14 518	14 792	16 231	16 313	17 206	17 868	18 677	19 726	20 612
Arbeitgeber	6 969	7 372	7 678	8 377	8 493	8 790	8 824	9 095	9 203	9 621	9 892	9 923
private Haushalte/private Org. o.E.	17 391	18 599	20 042	21 452	22 863	24 809	26 501	26 967	27 154	28 478	28 505	29 409
Summe öffentliche Gesundheitsausgaben	126 781	129 156	138 661	149 530	156 806	154 389	157 036	161 260	165 133	171 012	176 844	179 757
Summe private Gesundheitsausgaben	36 306	38 846	41 478	44 347	46 148	49 830	51 638	53 268	54 225	56 776	58 123	59 944
Anteil GKV an Gesamtgesundheitsausgaben	0,61	0,59	0,60	0,58	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57
Anteil öffentliche Ausgaben an Gesamtgesundheitsausgaben	0,78	0,77	0,77	0,77	0,77	0,76	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Anteil private Ausgaben an Gesamtgesundheitsausgaben	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,24	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25

1) Ab 1995 einschl. privater Pflege-Pflichtversicherung.

Die erste Stufe der Pflegeversicherung mit Leistungen für ambulante Pflege trat am 1. April 1995, die zweite Stufe mit Leistungen für die stationäre Pflege

am 1. Juli 1996 in Kraft.

OECD Health Data 2005	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gesamtgesundheitsausgaben	159 705	164 476	176 608	190 275	199 297	200 534	204 911	210 684	215 432	223 689	230 592	235 324
Anteil Gesamtgesundheitsausgaben an Bruttoinlandsprodukt	9,9	9,9	10,2	10,6	10,9	10,7	10,6	10,6	10,6	10,8	10,9	11,1
Anteil öff. Gesundheitsausg. an Gesamtgesundheitsausg.		80,2	80,2	80,5	80,6	79,0	78,6	78,5	78,6	78,4	78,6	78,2
Anteil öff. Gesundheitsausgaben an Bruttoinlandsprodukt		8,0	8,2	8,5	8,8	8,5	8,3	8,4	8,3	8,5	8,6	8,6
Anteil öff. Gesundheitsausgaben an Gesamtstaatsausgabe		16,2	16,7	15,2	17,4	17,1	17,1	17,1	18,2	17,5	17,6	17,7

Anteilswerte sind als Prozentsätze angegeben

#### 4. Datos relativos a los indicadores de la OMS

##### a) Tasa de mortalidad infantil

267. La mortalidad infantil se redujo de manera constante en la República Federal de Alemania entre 1990 y 2006. En 2006 la tasa de mortalidad infantil era de 3,9 recién nacidos por cada 1.000 nacidos vivos en los antiguos *Länder* y de 3,3 en los nuevos *Länder* (véase el cuadro adjunto). En 1990 estas tasas eran de 7 y de 7,4 respectivamente por cada 1.000 nacidos vivos.

268. Durante el período examinado, la tasa de mortalidad infantil de los recién nacidos varones siguió siendo superior a la de las recién nacidas mujeres.

Cuadro

##### Mortalidad infantil (recién nacidos muertos por cada 1.000 nacidos vivos)

Año	Total	Varones	Mujeres
1990	7,0	7,4	6,0
1991	6,7	7,9	6,0
1992	6,0	7,4	5,3
1993	5,8	6,5	5,0
1994	5,5	6,3	4,9
1995	5,3	5,5	4,6
1996	4,9	5,5	4,3
1997	4,9	4,9	4,3
1998	4,6	4,9	4,1
1999	4,6	4,2	4,1
2000	4,4	4,0	3,9
2001	4,4	3,6	3,8
2002	4,3	4,0	3,9
2003	4,3	3,7	3,8
2004	4,2	4,0	3,8
2005	4,0	3,6	3,5
2006	3,9	3,3	3,6

##### b) Acceso de la población al agua limpia

269. En la República Federal de Alemania las necesidades de la población de agua potable están totalmente cubiertas por los sistemas centrales de abastecimiento, ya sea a través de los servicios de agua o en forma individual (pozos privados). La calidad del agua potable es objeto de un control constante que aseguran las autoridades de los *Länder* y los servicios de abastecimiento de agua. En todo el territorio se garantiza el acceso de la población de la República Federal de Alemania al agua limpia y potable.

##### c) Niños inmunizados contra la difteria, la tos ferina, el tétanos, el sarampión, la poliomielitis y la tuberculosis (con desglose por zona urbana y rural y por sexo)

270. El primer gráfico muestra la cobertura de vacunación de los niños al comenzar la escolaridad en Alemania. Se basa en los datos que las oficinas de salud de los *Länder* transmiten al Instituto Robert Koch, en virtud del artículo 34, párrafo 11, de la Ley relativa a la protección contra las infecciones (*Infektionsschutzgesetz*).

271. Los datos suministrados por las visitas médicas al comienzo de la escolarización muestran, con el correr de los años, un alza constante de las tasas de vacunación. Una comparación del nivel de vacunación de los niños con libreta de vacunación, en la visita médica al comienzo de la escolaridad en 1996, 2002 y 2006, señala que las elevadas tasas de vacunación contra la difteria, el tétanos y la poliomielitis tuvieron un ligero aumento o se estabilizaron en un nivel alto durante el período considerado. El alza fue particularmente notable para la vacunación contra la hepatitis B, la *Haemophilus influenzae* de tipo b y el agente de la tos ferina, y para la segunda vacuna contra el sarampión. En 2002 sólo el 33,1% de los niños en edad escolar había sido vacunado dos veces contra el sarampión; en 2006 esta tasa ascendía ya al 83,2%.

272. El cuadro muestra un desglose de la cobertura de vacunación por *Länder* y señala cifras porcentuales concretas sobre la situación a febrero de 2008 (con una diferenciación entre la primera y la segunda vacuna contra el sarampión, las paperas y la rubéola). El desglose por *Länder* permite revelar también el verdadero potencial de mejora en los diferentes *Länder*. Sin embargo, no es posible una representación desglosada por sexo o por zona urbana y rural, ya que se trata de datos anónimos.

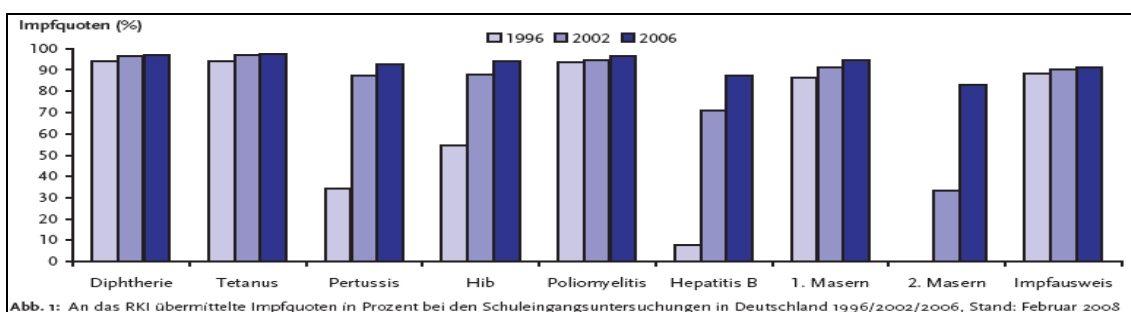


Abb. 1: An das RKI übermittelte Impfquoten in Prozent bei den Schuleingangsuntersuchungen in Deutschland 1996/2002/2006, Stand: Februar 2008

Bundesland	Anzahl untersuchter Kinder	davon Impfausweis vorgelegt (%)	Impfquoten (%)											
			Diphtherie	Tetanus	Pertussis	Hib	Poliomyelitis	Hep. B	Masern 1.	Masern 2.	Mumps 1.	Mumps 2.	Röteln 1.	Röteln 2.
Baden-Württ.	104.046	92,1	98,1	98,7	92,3	93,4	96,3	82,3	93,7	78,7	93,5	78,6	92,8	77,9
Bayern	131.898	93,4	97,0	97,8	90,5	92,8	95,8	80,4	91,7	75,7	91,3	75,4	90,9	74,9
Berlin	27.400	91,9	96,1	96,4	93,1	93,9	97,5	89,9	93,8	83,6	93,3	83,2	93,3	83,1
Brandenburg	22.755	93,5	96,8	96,9	96,3	96,1	96,5	93,0	97,1	89,8	96,7	89,5	96,5	89,2
Bremen	5.571	86,9	98,3	98,6	91,0	93,0	96,1	88,0	94,6	76,9	93,9	76,1	91,0	72,1
Hamburg	11.711	91,7	95,2	95,9	93,0	91,6	94,7	83,9	93,9	84,0	93,1	83,4	92,6	82,6
Hessen	61.882	92,4	92,9	92,8	93,4	95,2	97,1	87,8	94,8	81,2	94,8	80,9	94,2	80,0
Mecklenb.-Vorp.	13.216	92,1	94,6	97,1	95,2	89,1	97,9	91,8	97,5	91,6	97,7	91,5	97,7	91,5
Niedersachsen	82.916	91,2	96,3	96,6	94,0	95,2	96,9	89,4	95,4	81,6	95,1	81,4	94,8	80,8
NRW	175.765	88,5	98,1	98,5	91,6	93,4	97,2	89,3	95,2	81,6	94,9	81,3	94,6	80,9
Rheinld.-Pfalz	41.723	91,4	97,1	97,1	94,7	94,7	96,4	91,2	94,9	80,8	94,7	80,7	94,3	80,3
Saarland	9.492	91,1	94,9	95,0	91,7	93,6	94,5	90,8	95,2	85,6	94,5	85,2	94,2	84,8
Sachsen	31.731	93,9	97,1	97,1	96,8	95,3	95,5	92,3	97,3	85,0	97,1	84,7	97,0	84,4
Sachsen-Anhalt	17.215	92,6	97,7	97,8	96,1	96,5	97,1	94,8	97,7	89,8	97,7	89,8	97,2	89,7
Schleswig-Holst.	28.747	89,8	98,1	98,6	91,7	93,3	96,8	87,9	94,7	83,6	94,5	83,3	94,2	82,9
Thüringen	18.164	94,6	99,0	99,0	94,9	95,5	97,9	91,7	97,4	88,3	97,4	88,2	97,3	88,1
Dtld. gesamt	784.232	91,4	97,0	97,4	92,7	93,9	96,6	87,2	94,5	83,2	94,3	82,9	93,8	82,4
Alte Bundesld.	681.151	91,1	96,9	97,4	92,2	93,8	96,6	86,3	94,1	80,1	93,9	79,9	93,4	79,3
Neue Bundesld.	103.081	93,5	97,1	97,6	95,9	95,0	96,7	92,7	97,4	88,5	97,3	88,4	97,1	88,2

Tab. 1: An das RKI übermittelte Impfquoten in Prozent der Kinder mit vorgelegtem Impfausweis bei den Schuleingangsuntersuchungen in Deutschland 2006 (n=716.875) nach Bundesländern. Für Sachsen wurden bei der Masern-Mumps-Röteln-Impfung die Daten aus den 2. Klassen verwendet. Für Sachsen-Anhalt wurden Daten von 4- bis 5-jährigen Kindern verwendet, die 2006 untersucht, jedoch erst 2007 eingeschult wurden. Stand: Februar 2008

Fuente: *Epidemiologisches Bulletin* (Boletín epidemiológico) 7/2008, Instituto Robert Koch.

d) *Esperanza de vida (con desglose por zona urbana y rural, grupo socioeconómico y sexo)*

273. En Alemania la esperanza media de vida no deja de crecer desde la reunificación, tanto en los antiguos como en los nuevos *Länder* (véase el cuadro anterior). En virtud de la tabla de mortalidad de 2002/2004, la esperanza de vida es de 81,6 años para las mujeres y de 75,9 años para los hombres. En comparación con el período anterior a la reunificación (1986/1988), el aumento fue de 4,5 años para las mujeres y de 3,7 años para los hombres de los nuevos *Länder* (incluido Berlín oriental) hasta 1998/2000. La esperanza de vida a los 65 años aumentó entre 1991/1993 y 2002/2004 de 1,8 años entre las mujeres, para pasar de 18,0 a 19,8 años, y de 2 años entre los hombres, pasando así de 14,3 a 16,3 años. Aunque las diferencias entre los antiguos y nuevos *Länder* se hayan reducido desde la reunificación, siguen siendo más importantes entre los hombres que entre las mujeres.

e) *Mortalidad materna y atención durante el embarazo y parto a cargo de personal capacitado*

274. El Instituto Robert Koch hace saber que no existen datos sobre la mortalidad materna desglosada por zona urbana y rural, grupo socioeconómico y momento del fallecimiento (antes y después del nacimiento). Además, tampoco se ha podido determinar para el período examinado la mortalidad materna en función del momento del fallecimiento (antes o después del nacimiento).

275. En conjunto, la mortalidad materna<sup>2</sup> en la República Federal de Alemania se redujo levemente entre 1993 y 2004 en forma fluctuante (véase el cuadro siguiente). En 1993 la tasa de mortalidad materna era de 5,50; 11 años más tarde se producían 5,24 fallecimientos por cada 100.000 nacidos vivos a causa de las complicaciones durante el embarazo, parto o posparto.

276. En Alemania todas las mujeres embarazadas tienen acceso a personal capacitado y son asistidas por dicho personal durante el parto.

Cuadro

**Mortalidad materna (número de muertes de madres a causa de las complicaciones durante el embarazo y parto o posparto por cada 100.000 nacidos vivos, ICD10: O00-O99)**

<i>Año</i>	
1998	5,60
1999	4,80
2000	5,61
2001	3,68
2002	2,92
2003	4,24
2004	5,24

<sup>2</sup> El número de muertes de madres a causa de las complicaciones durante el embarazo, parto y posparto por cada 100.000 nacidos vivos, ICD10: O00-O99.

## 5. Sistema nacional de salud

277. Alemania cuenta con un sistema de salud muy bien planificado, y sus principales características ya han sido descritas en el contexto de la información suministrada para el artículo 9.

278. Los ciudadanos, hombres y mujeres, son responsables de su estado de salud, que depende en gran medida de un modo de vida sano. Pero la salud y las actitudes hacia la salud dependen también de la situación social, de los ingresos, del nivel de instrucción, del desempleo, de las condiciones de vivienda y del medio ambiente. Los grupos desfavorecidos de la población padecen más a menudo enfermedades, dolores, lesiones y discapacidades, que son un obstáculo para realizar los actos de la vida diaria y participar en la vida sociocultural; por ende, tienen un mayor riesgo de fallecimiento. Los trabajadores que tienen problemas de salud y una reducida capacidad de ingresos tienen, asimismo, más posibilidades de ser despedidos; están desempleados durante más tiempo que la media y sus oportunidades de reintegración profesional son menores.

279. Los datos suministrados por el Grupo socioeconómico alemán para 2006 muestran, por ejemplo, que solo el 39% de las personas con ingresos inferiores al umbral de riesgo de pobreza califica su estado general de salud como muy bueno o bueno y no experimenta diariamente ninguna restricción a causa de su estado de salud o ninguna discapacidad grave o reconocida como tal; en cambio, esta cifra asciende al 53% para la categoría de ingresos más elevados. El riesgo de fallecimiento entre mujeres y hombres que presentan un riesgo de pobreza es respectivamente de 2,4 y 2,7 veces superior a aquel de las personas perteneciente a la categoría de ingresos más elevados y, relacionado con la esperanza media de vida al nacer, se traduce en una diferencia de 8,4 años entre las mujeres (85,3 años contra 76,9 años) y de 10,8 años entre los hombres (80,9 años contra 70,1 años).

280. Un nivel superior de instrucción conduce también a un mejor estado de salud debido a un comportamiento más propicio para la salud, por lo que disminuye el riesgo de enfermedad y fallecimiento. Al respecto, los resultados de la encuesta de salud del Instituto Robert Koch muestran para 2006 que los hombres y mujeres con titulación escolar obligatoria fuman unas dos veces más seguido que las personas con un bachillerato, fuman en mayor cantidad, tienden a no practicar deportes y tienen sobrepeso.

281. Esta correlación entre situación social y estado de salud ya puede comprobarse entre los niños y los jóvenes. La encuesta sobre la salud de los niños y jóvenes del Instituto Robert Koch muestra que en Alemania la mayoría de ellos crece en buen estado de salud. En los casos en que hay riesgos para la salud, estos afectan esencialmente a los niños y a los jóvenes procedentes de familias socialmente desfavorecidas (sobrepeso, trastornos psíquicos y del comportamiento, menor desarrollo de las facultades motrices por la falta de actividad física deportiva, mala alimentación y trastornos del comportamiento alimentario, tabaquismo y tabaquismo pasivo, así como escasa participación en los exámenes de detección precoz en el niño).

282. Fortalecer la prevención sanitaria y un estilo de vida sano constituyen, según el Gobierno federal, la mejor opción sustentable para mejorar la salud de la población y en particular la de los grupos desfavorecidos. Por ello, el Gobierno se centra en una multitud de medidas que siguen el enfoque participativo preconizado por la OMS.

283. El Gobierno federal contempla elaborar medidas para fomentar un estilo de vida sano y la prevención, que deberán ser instrumentadas para ser accesibles a todas las categorías de la población.

284. En 2000 las cajas del seguro de enfermedad mejoraron el marco legal de prevención primaria y desde 2004 están autorizadas a ofrecer una bonificación a los asegurados que adoptan un estilo de vida sano. Este sistema permite también que los empleadores y



asegurados que participan en este sistema obtengan una bonificación por tomar medidas que promuevan un estilo de vida sano en la empresa.

285. Con el fin de informar a la población sobre los riesgos sanitarios, el Centro Federal de Educación para la Salud (*Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung*, BZgA) optimizó una gran cantidad de folletos, material de información y exposiciones, destinados especialmente a los niños y jóvenes. Desde 1975 elabora y publica también soportes pedagógicos sobre temas básicos de educación sanitaria y de fomento de un estilo de vida sano en las escuelas. Estos soportes pedagógicos del BZgA forman parte de las campañas de información sobre el sida, la prevención de las toxicomanías, la alimentación, el ejercicio y la educación sexual. En su trabajo el BZgA otorga gran importancia a la igualdad de oportunidades y en el futuro aspira a hacer de la prevención durante la vejez un nuevo eje prioritario de su trabajo.

286. En 2005 la Excm. Sra. Ulla Schmidt, Ministra Federal de Salud, inició una campaña nacional de envergadura sobre "ejercicio y salud" con el lema "3.000 pasos de más al día". Con esta campaña el Ministerio Federal de Salud desea aumentar el ejercicio diario y promover modos de vida sanos.

287. El Informe sobre salud (*Gesundheitsberichterstattung*, GBE) de la Federación tiene como objeto presentar un cuadro realista del estado de salud de la población, de su comportamiento en materia de salud, de la propagación de los factores de riesgo, de la disponibilidad y del uso de las prestaciones y de los costos y recursos del sistema de salud. Este cuadro tiene una orientación prospectiva.

## **6. Información sobre algunos sectores específicos de salud**

### *a) Enfermedades infecciosas*

288. La Ley relativa a la protección contra las infecciones (*Infektionsschutzgesetz*, IfSG), que entró en vigor en enero de 2001, modernizó a fondo los métodos y técnicas de la supervisión y el control de las enfermedades infecciosas.

289. Durante el período abarcado por el presente informe, no se registró en Alemania ningún caso de poliomielitis. La introducción en 2001 de la declaración obligatoria de los casos de sarampión permitió comprender mejor la epidemiología de esta enfermedad en Alemania. Desde 2002 ha podido observarse un considerable retroceso del número de casos de sarampión.

290. Asimismo, la incidencia de los casos señalados de tuberculosis está en retroceso para el período abarcado por el presente informe y actualmente es inferior a 7 casos anuales por cada 100.000 habitantes.

291. En 2007 Alemania introdujo en su derecho interno el Reglamento Sanitario Internacional aprobado en mayo de 2005.

### *b) VIH/SIDA*

292. Evolución de la epidemia del VIH/SIDA desde 1999.

293. La cantidad de nuevos diagnósticos de VIH registrados en Alemania no varió mucho en el período 1999-2002 con aproximadamente 1.700 casos anuales, y desde 2003 está en constante alza. En 2006 se registraron 2.611 infecciones. Esta alza se explica en gran parte por el uso creciente de pruebas, una mejor descripción y detección de los nuevos diagnósticos, así como por un aumento del número de personas infectadas que viven mejor y durante más tiempo gracias a mejores cuidados.

294. En Alemania el principal grupo afectado por el VIH/SIDA es el de los hombres que tienen contactos homosexuales (61%), seguido por el de las personas infectadas por transmisión heterosexual (17%). Las personas procedentes de países que la OMS y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA califican como regiones de alta prevalencia (>1% de la población adulta infectada por el VIH) ocupan el tercer lugar con el 14%, mientras que los que consumen droga por vía intravenosa representan un 7%.

295. Normalmente, el nivel general de conocimientos sobre el VIH/SIDA es mucho menor en los migrantes, hombres y mujeres, y también en las personas procedentes de países de alta prevalencia, que en la población alemana. A menudo, el VIH/SIDA está más estigmatizado en estos grupos; las barreras culturales y lingüísticas hacen más difícil el contacto, y por ello se utilizan actualmente nuevos conceptos.

296. La cantidad de personas con sida y el número de fallecimientos entre las personas infectadas por el VIH registraron un evidente retroceso después de la introducción, a mediados de los años noventa, de las terapias combinatorias antirretrovirales altamente activas. El número de fallecimientos (incluida la cifra negra) disminuyó de un máximo de aproximadamente 2.600 casos anuales a mediados de los años noventa a un número actual estimado en unos 750 casos anuales, y la cantidad de casos de sida (incluida la cifra negra) comenzó un retroceso gradual para pasar de 2.500 casos en 1994 a aproximadamente 650 en 2005. Al igual que todas las personas enfermas que presentan un riesgo sanitario, los trabajadores infectados por el VIH o que contrajeron sida tienen derecho a recibir prestaciones sociales extendidas previstas por la ley.

297. La campaña de información "*Gib AIDS keine Chance*" (No le dé ninguna oportunidad al sida), lanzada por el Centro Federal de Educación para la Salud (*Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung*, BZgA) a pedido del Ministerio Federal de Salud, desempeña un gran papel en la lucha contra el VIH/SIDA. Esta campaña se basa principalmente en tres pilares: una campaña en los medios de comunicación, un asesoramiento telefónico anónimo y actividades de comunicación personal; está dirigida a la población en general y a determinados grupos.

298. Entre 1988 y 2008 el Ministro Federal de Salud afectó más de 405 millones de euros a la lucha contra el sida, suma que comprende la promoción de proyectos de investigación y desarrollo, programas de información y prevención, así como fondos afectados a la lucha contra el VIH/SIDA en cooperación con los países de Europa oriental.

299. Durante los últimos años los fondos federales asignados al trabajo de información del BZgA aumentaron hasta llegar a los 12,2 millones de euros anuales.

300. La campaña de información del Gobierno federal y los esfuerzos desplegados por los *Länder*, municipios y asociaciones dieron sus frutos pues ha permitido aumentar el nivel actual de conocimientos sobre el sida.

301. Las instituciones más importantes son las oficinas de salud y los 120 centros de asistencia a los afectados por el sida (*AIDS-Hilfen*) debido al asesoramiento y asistencia suministrados y a su competencia.

302. La lucha contra el sida, centrada en la información, el asesoramiento y la asistencia, se realiza en un clima de solidaridad y cooperación con las personas involucradas y sus asociaciones, lo que es único en la historia de la medicina. Ninguna otra enfermedad cuenta con estructuras de información, asesoramiento y asistencia tan bien establecidas.

## 7. Cooperación internacional

303. Naturalmente, la República Federal de Alemania coopera en forma estrecha con la OMS (véanse las cuestiones 1 y 2), pero también con todas las otras organizaciones internacionales implicadas en el campo de la salud, como ser, el Programa conjunto de las

Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el Consejo de Europa, el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer de Lyon y todos los programas de las Naciones Unidas en materia de salud. En su conjunto, la cooperación con estos organismos tiene como objetivo (especialmente) utilizar la experiencia internacional que ellos ofrecen en beneficio del sistema nacional de salud.

**8. Condiciones de acogida en los centros de cuidados prolongados (párrafos 24 y 42)**

304. Durante el período abarcado por el presente informe, el Gobierno federal inició dos nuevos procedimientos legislativos a fin de crear un marco que permita evitar los errores en los cuidados y las situaciones intolerables en los centros de cuidados prolongados mediante un control interno y externo de la calidad; se podrá garantizar así la presencia de personal en cantidad suficiente.

305. Asimismo, la Ley de cuidados geriátricos (*Altenpflegegesetz*) fue enmendada el 1º de agosto de 2003. Esta ley tiene como objeto organizar la formación de los profesionales que atienden a las personas de edad, con miras a que puedan recibir una formación cualificada, adaptada a la práctica y unificada en todo el territorio nacional, formar un mayor número de profesionales de cuidados geriátricos y dilucidar al mismo tiempo el perfil de la profesión, profesionalizar la prestación de servicio y valorarla frente a la sociedad.

306. Además, desde enero de 2006 las cajas del seguro de dependencia (*Pflegekassen*) utilizan normas de control de calidad para evaluar las prestaciones brindadas en los centros de cuidados prolongados y su calidad. Este procedimiento asegura no sólo la transparencia necesaria para los controles de calidad y las prestaciones de asesoramiento, sino que facilita también la aplicación de estos controles a todas las partes interesadas.

307. El aseguramiento de la calidad es también un elemento importante de la legislación que rige los centros de cuidados prolongados. Se formularon otras normas de calidad que quedaron plasmadas en los requisitos mínimos que deben cumplir estos centros, en virtud de los reglamentos de aplicación de la Ley de residencias geriátricas (*Heimgesetz*) (reglamento relativo a los criterios mínimos de edificación de las residencias geriátricas, reglamento relativo a su personal, reglamento relativo a la participación de los usuarios en cuestiones residenciales, reglamento relativo a las obligaciones de las personas o entidades titulares de dichas residencias). Tras la reforma del sistema federal, el derecho que rige los centros de cuidados prolongados es actualmente competencia de los *Länder*, en virtud del artículo 74, párrafo 7, apartado 1 de la Ley Fundamental.

308. El Gobierno federal se empeña activamente en mejorar la situación de las personas que requieren atención, fomentando numerosos proyectos piloto e iniciativas. En este contexto cabe citar, por ejemplo, la "mesa redonda sobre atención" organizada en el otoño de 2003 y cuyo objetivo era desarrollar enfoques prácticos de mejoramiento de la atención y difundirlos en el corto plazo.

309. El Servicio médico de las asociaciones nacionales de seguros de salud (MDS) hace un balance de la evolución de la calidad de la atención sobre la base de los informes que cada tres años realizan los servicios médicos del seguro de enfermedad, y de sus propios conocimientos y experiencias.

310. El Ministerio Federal de Salud está obligado por ley a presentar cada tres años a los cuerpos legislativos de la Federación un informe sobre la evolución del seguro de dependencia, el nivel de la atención prestada en la República Federal de Alemania y la aplicación de las recomendaciones y propuestas de la comisión encargada de las cuestiones vinculadas al seguro de dependencia. El primer informe de este tipo fue presentado en 1997.

**Artículos 13 y 14****[El derecho a la educación y a la enseñanza primaria obligatoria y gratuita]**

*Derechos de matriculación/Programas dedicados a los derechos humanos  
(párrafos 29 y 47)*

311. Alemania no siguió la recomendación del Comité. Al respecto se precisa, sin embargo, que los derechos de matriculación representan un monto socialmente aceptable y que existen préstamos que permiten a los estudiantes pagar estos derechos al terminar sus estudios. Los derechos de matriculación fortalecen la posición de los estudiantes dentro de las instituciones de educación superior y los obligan a mejorar la calidad de sus carreras. Actualmente, los *Länder* tratan de introducir un sistema de supervisión para evaluar los efectos de la incorporación de los derechos de matriculación en la actitud frente a los estudios y al atractivo internacional de las instituciones. Es muy pronto todavía para juzgar si estos derechos hacen retroceder realmente el número de estudiantes procedentes de las clases sociales más bien desfavorecidas, como temen sus detractores.

312. La enseñanza de los derechos humanos está arraigada en las leyes que rigen la enseñanza de los *Länder*, y estos últimos ven que una misión importante de las escuelas es impartir una educación que respete la dignidad de las personas y enseñe los valores fundamentales consagrados en la Constitución de la República Federal de Alemania, la Ley Fundamental. Este cometido no debe limitarse a la transmisión de conocimientos, sino que debe desarrollar entre los jóvenes el sentido del orden fundamental liberal y democrático de Alemania, el sentido del respeto, de la tolerancia y del respeto a otras culturas, así como una profunda responsabilidad frente a la sociedad. Sobre estas bases, las escuelas permiten entonces que cada uno desarrolle su propia personalidad y, dentro del límite de sus posibilidades, tratan de reducir al máximo la desigualdad de oportunidades y compensar las discapacidades porque cada uno tiene derecho a recibir instrucción y educación adaptadas a su persona, independientemente de su origen y medio social. Por lo demás, los *Länder* reconocen los derechos naturales inherentes a los padres en la educación de sus hijos y los integran en su acción, haciendo de ellos el segundo pilar del trabajo pedagógico.

313. Las materias en las cuales puede y debe acordarse particular importancia a los temas enunciados más arriba, así como la cantidad total de horas asignadas por semana o durante el año escolar, están determinadas en los cuadros de los cupos de horas de enseñanza de los *Länder*. Religión, ética, filosofía, historia y educación cívica son las materias que más se imparten, pero estos temas pueden ser tratados también en el marco de los cursos de economía, política, geografía y alemán. Mientras que en los cursos de religión, ética y filosofía puede discutirse sobre los valores, las normas y la dignidad de la persona humana, los cursos de historia abordan a menudo los sistemas totalitarios; nociones como esclavitud, opresión y obsesión racial contrastan con los valores de la Ilustración, la libertad y la igualdad. Los cursos de educación social y cívica permiten explicar los grandes ideales de la democracia tal como la practicamos, especialmente cuando se llevan a cabo elecciones libres y equitativas, y tratan temas como las desigualdades sociales o el terrorismo. Las materias de carácter económico permiten exponer el funcionamiento de la economía social de mercado, o incluso esclarecer la noción de globalización, y tratar los problemas planteados por este fenómeno omnipresente, mientras que los cursos de alemán pueden dedicarse al análisis y discusión de esas cuestiones con ayuda de textos literarios relacionados. En un curso de geografía se estudian, entre muchos otros, temas como los países en desarrollo, los valores culturales de otras sociedades y la distribución (desigual) de las riquezas de la tierra y de las materias primas.

314. Numerosos son los temas que se discuten en la enseñanza de los derechos humanos en las diferentes materias. Pero en la mayoría de los casos, las escuelas y/o el cuerpo de profesores de una misma materia son los encargados de elegir la plataforma que se utilizará

para transmitir estos conocimientos. Este tema puede ser tratado en principio en todas las especializaciones, con la condición de utilizar contenidos y métodos adaptados a la edad y madurez de los alumnos, así como al nivel y grado de dificultad.

315. Circulares y otras publicaciones sirven de soporte para las escuelas y también para que el cuerpo de profesores de una misma materia aborde la enseñanza de los derechos humanos. Escuelas y profesores pueden también elegir entre una gran cantidad de libros escolares adaptados al tema.

316. Para que la enseñanza de los derechos humanos dé también buenos resultados, la mayoría de los *Länder* establecen medidas particulares ulteriores en materia de derechos humanos, como ser, la formación continua de los profesores, simposios y congresos reservados a los profesores de las materias pertinentes, pero también medidas preliminares a partir de la capacitación de los profesores. Durante esta capacitación se brinda especial atención a la educación en los derechos humanos percibida como una tarea transversal. En el ámbito institucional la revisión de los programas marco de enseñanza y de los contenidos por asimilar, así como la reforma de las leyes referidas a la enseñanza, va acompañada de medidas específicas. Además, los *Länder* se esfuerzan en general por prestar asistencia a las escuelas y profesores, publicando regularmente boletines informativos y exhibiendo ofertas adecuadas en Internet. Las escuelas tienen la posibilidad de mostrar su apertura de espíritu frente a las interdependencias en el seno de la sociedad, poniendo en marcha proyectos, jornadas o semanas de proyectos, o incluso estableciendo asociaciones de colaboración con escuelas y comprometiéndose en favor de los países en desarrollo. Otras tantas opciones posibles son los cursillos de práctica, los padrinazgos y el apoyo de instituciones que trabajan en la asistencia al desarrollo, como, por ejemplo, las escuelas asociadas a la UNESCO. En este contexto las escuelas pueden establecer contactos con interlocutores no escolares fuera del marco de la cooperación con las instituciones de los *Länder*. Dichos interlocutores pueden ser, por ejemplo, la UNESCO, el UNICEF, el Centro Federal para la Educación Política y los centros de los *Länder*, pero también empresas, organizaciones religiosas, universidades e instituciones sociales en general.

317. El sistema educativo tiene su propia función y responsabilidad en materia de enseñanza de los derechos humanos. La Conferencia permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los *Länder* (KMK) se abocó pues a este tema en varias oportunidades mediante, entre otras cosas, acuerdos y declaraciones, especialmente en el mes de marzo de este año con la "Declaración sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas". Estos acuerdos y declaraciones sirven de base a los reglamentos y decisiones que dictan los *Länder*.

318. No disponemos de información sobre el alcance de la enseñanza de los derechos humanos en las instituciones alemanas de educación superior. El contenido de la enseñanza es competencia de estas instituciones autónomas en la materia.

## 1. Enseñanza primaria

319. Todos los niños se benefician de una enseñanza primaria.

320. La enseñanza es gratuita, pero el material pedagógico ya no lo es en todos los *Länder*. Sin embargo, los padres pueden ser dispensados al menos parcialmente de los costos vinculados a la compra del material exigido. Los libros escolares en general se prestan, y si a veces se solicita la participación de los padres, se tiene en cuenta su situación social.

321. Todos los *Länder* tienen reglamentos sobre el transporte escolar entre el domicilio de los alumnos y la escuela. Estos reglamentos pueden prever un reembolso de los gastos de transporte, en general para el transporte público, o incluso servicios de transporte bajo

ciertas condiciones. El objetivo es garantizar la igualdad de oportunidades entre las clases sociales, entre las zonas urbanas y rurales y entre los niños con discapacidad o sin ella.

322. Las escuelas de los *Länder* de la República Federal de Alemania reciben un gran número de niños y jóvenes de origen inmigrante. En teoría, los niños de las familias inmigrantes tienen los mismos derechos y obligaciones que los niños de las otras familias. Sin embargo, debido a su particular situación lingüística, socioeconómica y cultural, estos niños y jóvenes tienen muchas más dificultades para obtener resultados comparables a aquellos de los niños y jóvenes no inmigrantes.

323. Las escuelas recurren a diversas medidas para fomentar la integración de los niños y jóvenes de origen inmigrante a fin de que aprendan alemán y puedan obtener títulos alemanes. Estos alumnos reciben también el apoyo de grupos especiales de profesores de alemán como segunda lengua y también de maestros de origen inmigrante. Con miras a la integración, se han organizado otras medidas que varían según los *Länder*. Cabe citar como ejemplo:

- Las clases preparatorias de alemán destinadas a los alumnos extranjeros;
- Las clases impartidas en idioma extranjero, en las cuales se combina la enseñanza de las materias principales con un aprendizaje intensivo del alemán;
- Las clases bilingües (con la lengua materna y el alemán como lenguas de enseñanza);
- Los cursos intensivos de alemán como lengua extranjera;
- Los cursos de apoyo fuera del horario escolar, destinados a los alumnos extranjeros que ya siguen los cursos en alemán y deben mejorar su nivel.

324. Asimismo, se ofrece también, a razón de cinco horas semanales como máximo, una enseñanza complementaria en lengua materna con contenidos relativos al país de origen a fin de que los alumnos extranjeros no pierdan su identidad cultural.

## 2. Enseñanza secundaria

325. El segundo informe y más particularmente la sección relativa a la aplicación de los artículos 13 a 15 del Pacto presentan en detalle las medidas tomadas para que los niños puedan asistir a la escuela —y también los establecimientos de enseñanza secundaria—, independientemente de su situación financiera. Nos limitaremos a destacar de nuevo la gratuidad de las escuelas, así como el derecho a un apoyo financiero bajo ciertas condiciones.

326. En el sistema de enseñanza secundaria general, se tomaron medidas que permiten pasar, sin pérdida de tiempo, de un tipo de escuela a otro y evitar así las malas orientaciones (por ejemplo, a través de un nuevo curso de carácter orientativo que permite aplazar la elección del tipo de escuela hasta terminar el sexto grado). Todos tienen en principio la posibilidad de asistir a escuelas de formación profesional de jornada completa con la condición de satisfacer los requisitos de acceso (título de graduado de una escuela secundaria obligatoria (*Hauptschule*) o de una escuela intermedia (*Realschule*) o, llegado el caso, una experiencia profesional).

327. Uno de los grandes ejes de la política de integración consiste en fomentar que tanto la segunda como la tercera generación de migrantes pasen de la escuela a la vida profesional. Además de las ofertas normales, la Agencia federal de empleo propone a los jóvenes extranjeros programas de información profesional y de preparación para el ejercicio de la profesión, que posibilitan ponerse al día con los conocimientos con miras a obtener una titulación (por ejemplo, el título de graduado en educación secundaria obligatoria). Nos remitimos a la información suministrada en relación con el artículo 6.

328. Junto con la enseñanza escolar, la formación profesional es el instrumento central que permite integrar a los alumnos extranjeros a la sociedad ya que esta integración pasa primeramente por la inserción en el mundo laboral. Los alumnos extranjeros representan un porcentaje elevado en las escuelas de educación secundaria obligatoria (el 42% en comparación con el 18% de alumnos alemanes) y abandonan estas escuelas sin graduarse con mayor frecuencia (18,1%) que los alumnos alemanes (7,4%). El índice de formación profesional se contrajo del 31% en 1994 al 25% en 2004. En el sistema dual de formación profesional, la proporción de alumnos de las escuelas de educación secundaria obligatoria disminuye (y con ésta el porcentaje de extranjeros) mientras aumenta la cantidad de graduados de las escuelas intermedias y principalmente la de graduados de los institutos de bachillerato.

### 3. Educación superior

329. Para cualquier persona, tener una formación es una condición esencial para poder desarrollarse y tener éxito en su vida profesional. Las instituciones de educación superior deben estar pues abiertas a todas las clases sociales.

330. Las instituciones de educación superior en Alemania están abiertas a toda persona que tenga la cualificación requerida, sujeto a las plazas disponibles. Todos los alemanes pueden cursar los estudios superiores de su elección con la condición de acreditar la cualificación requerida que consiste en principio en un título de graduado en educación secundaria que prepara para la educación superior. Las personas con una cualificación adquirida a través de la formación profesional pueden acreditar de otra manera también esta cualificación, lo cual será determinado con precisión en el derecho de los *Länder*. Los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea son asimilados a los alemanes si acreditan los conocimientos lingüísticos necesarios para poder cursar los estudios elegidos. En los *Länder* se han tomado disposiciones comparables para los nacionales de los países que no son miembros de la Unión Europea.

331. Los extranjeros que desean cursar estudios superiores deben acreditar una educación anterior semejante a aquella presentada por los candidatos alemanes mediante un título de graduado en educación secundaria general o técnica que prepara para la educación superior. Si este no fuera el caso, deberán pasar un examen de ingreso que permita evaluar su nivel.

332. El desarrollo del sistema educativo en los *Länder* de la República Federal de Alemania permitió que el porcentaje de alumnos con un título de graduado en educación secundaria que prepara para la educación superior aumentara del 8% en 1965 a un 41,6% en 2005. La rama profesional que conduce a los institutos superiores de ciencias aplicadas (*Fachhochschule*) a través de los liceos técnicos o de otras escuelas secundarias profesionales desempeña un papel importante. En general, al cabo de 12 años de estudios, un título de graduado expedido por un liceo técnico (*Fachhochschulreife*) permite acceder a los institutos superiores de ciencias aplicadas. Actualmente, casi la mitad de los estudiantes que comienzan sus estudios en un instituto superior de ciencias aplicadas poseen un título de graduado en educación secundaria de nivel superior general que los acredita para cursar estudios universitarios. Los graduados de los institutos superiores de ciencias aplicadas pueden cursar estudios en universidades o instituciones de educación superior equivalentes.

333. Todos los candidatos que lo deseen pueden cursar también estudios superiores en instituciones públicas si sus titulaciones los acreditan. Sólo algunas materias, en las cuales la demanda es particularmente fuerte, son objeto de restricciones nacionales o locales.

334. El promedio obtenido por el candidato en su título de graduado en educación secundaria de nivel superior y el tiempo de espera entre el examen de finalización de los estudios secundarios y la candidatura a la institución de educación superior constituyen los principales criterios de selección tanto en el procedimiento de selección nacional como en

el local. Para los estudios de medicina se agregan otros criterios (pruebas, entrevistas de selección). Si la disciplina deseada fuera objeto de una repartición central, los candidatos extranjeros procedentes de un Estado miembro de la Unión Europea deberán enviar sus candidaturas a la Oficina central para la distribución de plazas de estudio (*Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, ZVS*) al igual que los estudiantes alemanes.

335. En Alemania los gastos de manutención constituyen los principales costos de la formación superior. En el contexto internacional los derechos de matriculación son poco elevados o casi inexistentes y, al ser Alemania un Estado federal, la decisión sobre la incorporación de los derechos de matriculación corre por cuenta de los *Länder*. La garantía de una primera carrera gratuita, introducida en virtud de la Ley federal en 2002, fue considerada anticonstitucional por el Tribunal Constitucional Federal, el 26 de enero de 2005. Sin embargo, el tribunal señaló que en el sistema educativo debe garantizarse la igualdad de oportunidades, a la cual están sujetos todos los *Länder* por el Estado social.

336. Todas las instituciones estatales de educación superior cobran a cada alumno aproximadamente 50 euros en concepto de gastos administrativos. Actualmente, la mayoría de los *Länder* cobra también derechos de matriculación de 500 euros por semestre para los estudiantes de larga duración y para los estudiantes inscriptos en una segunda carrera. Algunos *Länder* (Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Hamburgo y Renania del Norte-Westfalia) aspiran a introducir derechos generales de matriculación de 500 euros como máximo por semestre, probablemente a partir de 2007. Sin embargo, estos *Länder* prevén excepciones para los estudiantes con necesidades y para aquellos que tienen hijos o son varios hermanos y hermanas. La aplicación de los derechos de matriculación va acompañada simultáneamente del otorgamiento de préstamos a tasa preferencial para financiar estas matrículas, sin que exista un control de la solvencia del estudiante. El préstamo se reembolsa al concluir los estudios y no antes de que los ingresos anuales superen un umbral determinado.

337. Para mejorar aún más la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior alemana, el Gobierno federal reorganizó a fondo el sistema de promoción de la formación destinado a financiar los gastos de manutención durante los estudios, proporcionándole una mayor base financiera. El aumento masivo de los gastos totales asignados a la promoción de la formación (Ley federal relativa a la asistencia a la formación, *BaföG*) se tradujo a partir de 2001 y 2002 en un notable incremento de la cantidad de beneficiarios. Si bien se computaban 341.000 beneficiarios en 1998, en 2004 ya ascendían a 532.000. Esta medida permitió acercarse un poco más al objetivo de la igualdad de oportunidades en la enseñanza, permitiendo que jóvenes procedentes de familias de bajos ingresos tuvieran acceso a la educación superior. La proporción de jóvenes procedentes de familias con un nivel de instrucción poco elevado (a lo sumo, título de graduado en educación secundaria obligatoria) que cursan estudios superiores aumentó en el 5% en el período 2000-2003, y actualmente se sitúa en el 21%.

#### **4. Educación específica para adultos**

338. Salvo algunas excepciones, va de suyo que en Alemania la escolaridad es obligatoria, lo que no impide que algunas personas por diferentes razones no tengan un dominio adecuado de los conocimientos básicos. En el marco de la educación para adultos, se ofrecen cursos específicos, que se realizan en los centros de educación para adultos (*Volkshochschule*) y que gozan del incentivo de los gobiernos de los *Länder* y del Gobierno federal.

339. El Gobierno federal apoya las numerosas medidas tomadas por los *Länder* para mejorar la calidad de las guarderías gracias a proyectos piloto, medidas de evaluación de la calidad, consultas con interlocutores importantes, ideas nuevas, experiencias o incluso gracias al informe sobre juventud e infancia regularmente elaborado por una comisión de



expertos. Para que tengan éxito los incentivos con miras a que los niños —en particular los de origen inmigrante— asistan a las guarderías, es necesaria una estrecha colaboración con los padres. El objetivo es planificar los procesos de educación de los niños con los padres y brindar apoyo para que estos continúen la educación en el seno de la familia. Esta tarea compete ante todo a los educadores y educadoras, pero las instituciones de asesoramiento a los padres y de educación de los padres cumplen también un papel fundamental; los jardines de infancia pueden desempeñar una importante función integradora.

340. El Gobierno federal también ayuda a los *Länder* por medio del programa de inversión "Educación y Cuidado de los Niños en el Futuro" (*Zukunft Bildung und Betreuung*, IZBB), que en el período 2003-2008 asignó 4.000 millones de euros para la construcción y acondicionamiento de escuelas de jornada completa para hacer frente a las necesidades. Entre 2003 y 2005 se crearon a través del IZBB aproximadamente 5.000 nuevas plazas de acogida abiertas todo el día. Al fomentar la apertura en Alemania de escuelas de jornada completa, el objetivo perseguido consiste en mejorar la calidad de la instrucción mediante el desarrollo precoz e individual de los niños, pero también en poner fin a la correlación entre el origen social y el éxito escolar, instaurando una nueva cultura del aprendizaje y la enseñanza y dedicando más tiempo al aprendizaje común.

341. Con las iniciativas de los *Länder* y del Estado federal, aumentó considerablemente la importancia que la opinión pública asigna a la instrucción, a la educación y a la jornada completa. El número de plazas de jornada completa y el número de alumnos que las solicitan han aumentado en todos los tipos de escuelas y en todos los *Länder* en conjunto. El 23% en promedio de las entidades administrativas escolares proponen plazas de jornada completa, un porcentaje que varía según los *Länder*, con cifras más elevadas en los nuevos *Länder* debido a una infraestructura ya existente (Sajonia: 79%, Turingia: 73%, Sarre: 39%, Berlín: 38%, Hamburgo: 27%, Mecklemburgo-Pomerania Occidental: 26%, Brandeburgo: 25%, Baden-Wurtemberg: 12%, Baja Sajonia, Schleswig-Holstein: 11%). En 2004 el 12,5% de los alumnos recurrieron a esas plazas hasta el primer ciclo de la educación secundaria (contra el 9,8% en 2002). El grado de utilización varía según los *Länder* (Turingia: 29%, Berlín: 23%, Sajonia: 22%, Renania-Palatinado, Baden-Wurtemberg: 7%, Sarre: 5%, Baviera: 2%).

342. El objetivo sigue siendo la preparación de una infraestructura moderna para la apertura de escuelas de jornada completa, es decir, una estructura centrada en las necesidades de todas las regiones y destinada a:

- a) Mejorar la calidad de la instrucción para todos los niños y jóvenes;
- b) Alentar a todos los niños y jóvenes, sin distinción de origen social, a acceder a una instrucción y cualificación más avanzadas;
- c) Ayudar a las familias a conciliar vida familiar y profesional, reduciendo así los riesgos de pobreza.

##### **5. Alfabetización/Participación en medidas fundamentales de educación/Educación para adultos y formación continua/Porcentaje de fracaso y éxito en todos los niveles escolares**

343. En Alemania el analfabetismo sólo existe en forma de analfabetismo "secundario" (importantes lagunas a nivel de la lectura y la escritura, a pesar de la escolarización). En cambio, el analfabetismo "primario" debido a una falta de escolarización es insignificante.

344. No disponemos de datos estadísticos ni de investigaciones científicamente corroboradas sobre el alcance del analfabetismo. A nuestro entender, este fenómeno afecta también a todos los demás países.

345. No podrían establecerse estadísticas sin definir con claridad el término "analfabeto", es decir, sin criterios precisos sobre las cualificaciones y competencias lingüísticas que separan a un alfabeto de un analfabeto. Sin embargo, no existe aún definición para el analfabetismo funcional común a todos los Estados y consecutivamente no existen estadísticas. Ponerse de acuerdo sobre una definición semejante es tanto más difícil cuanto que las facultades mínimas de comunicación exigidas a las personas varían en función del desarrollo económico y social de los países. Sólo con ciertas reservas debe procederse a comparaciones internacionales. Además, las competencias (mínimas) en lenguaje escrito cambian permanentemente, y su definición debería actualizarse sin cesar.

346. Tres grupos de adultos necesitan una promoción particular.

a) *Adultos de cierta edad con una instrucción insuficiente de base*

347. Se trata a menudo de personas que han asistido a una escuela de enseñanza general hace mucho tiempo (y que la abandonaron sin graduarse) y no cuentan con competencias de lectura y escritura suficientes para desenvolverse en la vida diaria y acceder al mundo laboral. Durante su actividad profesional comúnmente realizan tareas simples que no exigen aptitudes de lectura, escritura y cálculo, materias que han descuidado y en las que no lograron progresar.

b) *Jóvenes adultos que abandonan la escuela sin graduarse*

348. Actualmente, unos 1,3 millones de jóvenes de entre 20 y 29 años no cuentan con un título de formación profesional (o sea el 14,9% de la población residente correspondiente). Los jóvenes no cualificados o poco cualificados tienen cada vez menos oportunidades de insertarse en el mercado laboral. Se calcula que existe un 38,9% de jóvenes desempleados, incluso un 47,9% de desempleados menores de 25 años. Las cifras a continuación, suministradas por la Oficina Federal de Estadística, constituyen otra fuente de preocupación. Anualmente unos 85.000 jóvenes egresan de una escuela de enseñanza general sin titulación equivalente al título de graduado en educación secundaria obligatoria. Para el año escolar 2003/2004, el 8,9% de los alumnos —de los cuales el 7,6% eran alemanes y el 19,2% extranjeros— no obtuvo un título de graduado en educación secundaria obligatoria. Diferentes factores sociodemográficos muestran también diferencias regionales.

c) *Hombres y mujeres migrantes*

349. Unos 7,3 millones de extranjeros viven actualmente en Alemania. Unos 3 millones de inmigrantes de origen alemán han emigrado a Alemania, la mayoría de nacionalidad alemana. En Alemania aproximadamente el 15% de los desempleados son extranjeros; los desempleados de larga duración llegan incluso al 30%. En 2004, 15.300 jóvenes extranjeros abandonaron la escuela sin una titulación en educación general; este fracaso se debe en muchos casos a conocimientos insuficientes del alemán.

350. La encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, según su sigla en inglés) reveló que existía una importante correlación entre rendimiento escolar y origen social en Alemania. Entre otras cosas, demostró que los niños de origen inmigrante constituyen aproximadamente la mitad del "grupo de riesgo" que no adquiere en la escuela los conocimientos necesarios y suficientes para seguir una formación profesional; un total del 22% de jóvenes de 15 años está en esta situación.

351. Estos "grupos específicos" no están compartimentados, sino que se puede observar una cierta fluidez. Pero para el trabajo pedagógico práctico, esta diferenciación por categorías ha servido hasta el momento para determinar diferentes metodologías didácticas que pueden ser combinadas y que deben serlo en caso de necesidad.

352. A pesar del intenso trabajo de alfabetización que se ha llevado a cabo especialmente en los centros de educación para adultos y que comprende entre 20.000 y 30.000 personas por año, no ha disminuido significativamente el número de analfabetos. En términos de instrucción, la mayoría de estas personas desfavorecidas sigue en el grupo de riesgo, incluso después de haber participado con éxito en diferentes cursos; la falta de cualquier titulación escolar disminuye las oportunidades de acceder a una formación y de encontrar empleo y hace que estas personas sean más vulnerables al desempleo. Las cualificaciones básicas requeridas para acceder a un título de formación continua van más allá de un simple aprendizaje de la lectura y escritura.

353. Es competencia de los *Länder* y de los municipios velar por que las escuelas tomen medidas de prevención del analfabetismo y medidas para la alfabetización de los adultos. La Ley Fundamental no otorga ninguna competencia al Estado federal en este ámbito, por lo que carece de competencia financiera al respecto.

d) *Participantes en programas de formación*

354. Desglose de los participantes en programas de formación por sexo y por nacionalidad (alemanes/extranjeros) (datos disponibles únicamente para las escuelas y para la formación profesional).

En 2004 la situación en los establecimientos escolares era la siguiente.

Cuadro  
**Gastos de educación (fondos básicos) solventados por los presupuestos públicos (incluso actividades en favor de la juventud y guarderías infantiles) – Parte proporcional del presupuesto total (gastos directos) (1975-2004)**

Año	<i>Educación (incluso actividades en favor de la juventud, guarderías) OF 11-15 (sin 118,138), 261, 264, 271, 274 (VÖ 10 0 1, 19 T 0)</i>				<i>Actividades en favor de la juventud, guarderías F 261, 264, 271, 274 (VÖ 19 T 0)</i>				<i>Educación (sin actividades en favor de la juventud, guarderías) OF 11-15 (sin 118, 138) (VÖ 10 0 1)</i>			
	<i>Federación</i>	<i>Länder</i>	<i>Municipios/colectividades intermunicipales, sindicatos intermunicipales</i>	<i>Total</i>	<i>Federación</i>	<i>Länder</i>	<i>Municipios/colectividades intermunicipales, sindicatos intermunicipales</i>	<i>Total</i>	<i>Federación</i>	<i>Länder</i>	<i>Municipios/colectividades intermunicipales, sindicatos intermunicipales</i>	<i>Total</i>
1975	3,51	36,18	10,96	16,37	0,09	1,75	2,32	1,38	3,42	34,42	8,63	14,99
1980	3,05	35,17	9,23	15,57	0,10	1,52	1,77	1,14	2,95	33,65	7,46	14,43
1985	2,14	33,02	7,99	14,11	0,09	1,40	1,95	1,13	2,05	31,62	6,03	12,98
1990	2,01	31,33	7,78	13,48	0,12	1,50	2,34	1,33	1,89	29,83	5,43	12,15
1995	1,84	31,55	8,67	13,95	0,09	2,54	3,05	1,91	1,75	29,01	5,63	12,94
1998	1,78	32,81	10,47	15,55	0,09	2,59	3,86	2,14	1,69	30,22	6,60	14,17
1999	1,86	33,14	10,59	15,67	0,13	2,66	3,95	2,20	1,72	30,48	6,64	14,01
2000	1,82	33,00	10,65	15,81	0,14	2,44	4,03	2,18	1,68	30,55	6,62	14,05
2001	2,12	32,50	10,99	16,18	0,09	2,37	4,12	2,21	2,02	30,12	6,87	13,97
2002	2,29	34,10	11,31	16,92	0,09	2,30	4,44	2,29	2,20	31,80	6,86	14,64
2003	2,74	38,11	11,34	18,52	0,11	2,60	4,45	2,50	2,64	35,51	6,89	16,02
2003	2,95	37,53	11,35	18,50	0,11	2,54	4,45	2,49	2,83	34,99	6,90	16,00
2004	3,23	38,01	11,36	18,51	0,10	2,66	4,44	2,49	3,13	35,35	6,91	16,01
1975	3,51	36,18	10,96	16,37	0,09	1,75	2,32	1,38	3,42	34,42	8,63	14,99

*Fuente:* Informe financiero sobre la educación de la Comisión de la Federación y de los *Länder* para la planificación de la educación y la promoción de la investigación (BLK) 2003/2004 – Extracto cuadro 2.6.

### Desglose de alumnos por tipo de escuela y por sexo en 2004

<i>Tipo de escuela</i>	<i>Alumnos</i>			<i>Alumnos extranjeros</i>		
	<i>En total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>	<i>En total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
Cursos de preparación para la escolarización	18 610	9 632	8 978	4 340	2 228	2 112
Jardines de infancia	29 396	19 202	10 194	6 961	4 067	2 894
Escuelas primarias	3 149 546	1 602 979	1 546 567	361 419	184 130	177 289
Cursos de orientación independientemente del tipo de escuela	110 801	57 440	53 361	18 216	9 337	8 879
Escuelas de educación secundaria obligatoria	1 084 300	610 626	473 674	203 092	109 657	93 435
Escuelas que ofrecen varios tipos de ciclos de enseñanza	379 468	203 706	175 762	11 864	6 277	5 587
Escuelas intermedias	1 351 452	671 042	680 410	97 868	47 224	50 644
Liceos	2 404 043	1 107 185	1 296 858	98 371	44 934	53 437
Escuelas polivalentes integradas	537 920	273 689	264 231	70 463	34 643	35 820
Escuelas privadas Waldorf	75 307	36 284	39 023	1 575	721	854
Escuelas especializadas	423 771	267 716	156 055	67 421	40 759	26 662
Cursos nocturnos – Escuelas de educación secundaria obligatoria	1 298	665	633	501	268	233
Cursos nocturnos – Escuelas intermedias	20 765	10 956	9 809	5 471	2 826	2 645
Cursos nocturnos – Liceos	20 503	9 647	10 856	2 755	1 299	1 456
Escuelas para adultos	17 674	9 030	8 644	997	521	476
<b>Total</b>	<b>9 624 854</b>	<b>4 889 799</b>	<b>4 735 055</b>	<b>951 314</b>	<b>488 891</b>	<b>462 423</b>

En 2004 el desglose de las personas que participaron en los cursos de formación era el siguiente:

Total de personas en cursos de formación (alemanes y extranjeros)	1 564 064
Hombres	937 064
Mujeres	627 000
Total de extranjeros en cursos de formación	72 051
Hombres	40 047
Mujeres	32 004

e) *Prestaciones sociales en la enseñanza*

355. La Ley federal de promoción de la formación profesional (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*) fue modificada a fondo al 1º de abril de 2001 y actualmente ofrece un eficaz sistema de prestaciones sociales que permiten garantizar en forma sostenible la igualdad de oportunidades en términos financieros a las personas procedentes de un entorno desfavorecido.

f) *Idiomas de enseñanza*

356. Contrariamente a la administración y a la justicia, el sector de la enseñanza no está sujeto a disposiciones jurídicas sobre el idioma en que se imparte. En las escuelas de enseñanza general, en la formación profesional y en las instituciones de educación superior, el alemán es en principio el idioma de enseñanza. Entre las excepciones en el ámbito escolar, cabe citar algunas escuelas privadas, todas las escuelas y cursos bilingües, así como la enseñanza en lengua materna y la enseñanza complementaria en lengua materna para los alumnos que tienen un nivel de alemán suficiente.

357. Los niños pertenecientes a la minoría danesa en Schleswig-Holstein pueden asistir a escuelas privadas que ofrecen una enseñanza equivalente a la impartida en las escuelas públicas (*Ersatzschulen*) en lugar de hacerlo en las escuelas públicas de enseñanza general, en la medida en que sus objetivos de enseñanza y educación correspondan en lo esencial a aquellos de los tipos de escuelas previstos por la ley que rige el sistema escolar de Schleswig-Holstein. En estas escuelas el idioma de enseñanza es el danés y en general el alemán es obligatorio a partir de segundo grado. Corresponde a los padres decidir si inscriben o no a sus hijos en las escuelas de la minoría danesa. Las personas responsables de la educación del niño sólo deben presentar en la escuela primaria pública correspondiente a su lugar de residencia la constancia de inscripción de sus hijos en una escuela de minoría danesa; esto los eximirá de la obligación de asistir a la escuela pública.

358. Los niños de la minoría soraba que residen en los territorios sorabos de Brandeburgo y Sajonia reciben, en las escuelas sorabas y en las otras escuelas, enseñanza de la lengua soraba como lengua materna, segunda lengua o lengua extranjera. Aquí también son los padres los que deciden enviar o no a sus hijos a las escuelas sorabas, donde la enseñanza de la lengua soraba es obligatoria y, en cierta medida, la lengua de instrucción.

359. El romaní hablado por los sinti y romaníes alemanes, y el frisón y el bajo alemán hablados en los *Länder* del norte, están contemplados bajo diferentes formas en las escuelas, en las instituciones de educación superior y en la educación para adultos.

360. En la educación superior, por regla general, los cursos son impartidos en alemán. Los candidatos sin un certificado que permita acceder a la educación superior en un establecimiento de enseñanza en idioma alemán deben acreditar un conocimiento suficiente del alemán. Pueden exigirse conocimientos en un idioma extranjero en el momento de matriculación en algunas instituciones de educación superior o en algunas materias. En

cambio, en las instituciones de investigación la libertad de investigación —como derecho fundamental (artículo 5, párrafo 3, de la Ley Fundamental)— permite el uso exclusivo de un idioma diferente al alemán.

g) *Docentes*

361. En la mayoría de los *Länder* de la República Federal de Alemania, los docentes son, por regla general, funcionarios de esos *Länder*. Sus pensiones de vejez y también sus remuneraciones se rigen por las leyes aplicables a todos los funcionarios y se adaptan constantemente a la evolución del costo de vida. De esta manera, la situación económica de los docentes, comparada con la de otras categorías profesionales, puede considerarse convenientemente asegurada.

## 8. Escuelas privadas

362. La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania garantiza el derecho de fundar escuelas privadas y, entre los derechos fundamentales, incluye el derecho de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos. Este derecho también incluye la libertad de elegir la escuela, que puede ser una escuela privada. No obstante, la escuela privada para los niños en edad escolar debe ser reconocida por el Estado (*Ersatzschule* que ofrece una enseñanza equivalente a la de las escuelas públicas). Este reconocimiento del Estado garantiza que la escuela contrate solamente a docentes cualificados y que los objetivos de aprendizaje y los títulos sean equivalentes a los de la enseñanza pública. Sin embargo, no por ello las escuelas privadas deben respetar estrictamente los horarios y programas de las escuelas públicas. Las escuelas privadas pueden tener objetivos de educación religiosa o depender de convicciones determinadas y aplicar sus propios métodos de enseñanza.

363. Las escuelas privadas que respondan a estos criterios reciben un considerable apoyo financiero de parte de los *Länder*. Para acceder a estos beneficios financieros, la institución debe acoger obligatoriamente niños de todas las clases sociales, independientemente de los ingresos de sus padres. En 2004 el porcentaje de escuelas privadas en Alemania era del 6,9% en la enseñanza general y del 21,7% en la formación profesional.

364. Además de contemplar la fundación de escuelas privadas, dos *Länder* de la República Federal de Alemania (Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia) prevén que las escuelas públicas puedan seguir una orientación religiosa si un número importante de padres lo desea. Sin embargo, esta regla sólo se refiere a las escuelas primarias a las cuales deben asistir obligatoriamente todos los niños y a las escuelas de educación secundaria obligatoria a las cuales deben asistir todos los niños que no asisten a otra escuela de enseñanza secundaria. En los otros *Länder* las escuelas que reconocen una religión sólo pueden ser fundadas por organismos privados, es decir, como escuelas privadas.

## Artículo 15

**[El derecho a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y a beneficiarse de la protección de los intereses del autor]**

### 1. Participación en la vida cultural

365. El interés por el arte y la cultura marca profundamente la personalidad e identidad; influye en el desarrollo del individuo, de los sentidos, de la creatividad y de la expresión de los sentimientos y también en las competencias sociales. A pesar de las numerosas iniciativas culturales destinadas al público en general, muchas personas no aprovechan las ofertas culturales existentes. Con frecuencia, se percibe (sin razón) a las instituciones culturales como lugares de alta cultura, y por consiguiente las clases no instruidas de la población ignoran a menudo sus ofertas culturales.

366. La educación cultural figura pues en el centro del debate sobre la política cultural en la República Federal de Alemania. Se sobreentiende que es fundamental y primordial para acceder al arte y la cultura, así como indispensable para una participación activa en la vida social. El interés específico del Estado federal por la educación cultural se inserta en una discusión más general sobre los valores culturales de una sociedad caracterizada por una gran diversidad cultural y que se interroga sobre sus propias tradiciones y valores culturales frente a las influencias que aportan los migrantes.

367. En el marco de las prerrogativas confiadas por la Constitución a las instituciones federales, las actividades en materia de educación cultural del Comisionado del Gobierno federal para la cultura y los medios de comunicación persiguen ante todo un objetivo: proporcionar a las personas que viven en Alemania ofertas que alienten su competencia cultural, independientemente de la edad y del contexto social o cultural. Esta preocupación del Comisionado del Gobierno federal para la cultura y los medios de comunicación tiene eco en las instituciones que promueve, lo que no le impide apoyar iniciativas nacionales en este sentido. Si bien es importante poder dar rienda suelta a la creatividad, también lo es reflejar los valores fundamentales y liberales presentes en la Unión Europea, entre los cuales se cuentan el derecho a la autodeterminación, la tolerancia y el valor cívico, así como comprender la dimensión histórica del orden constitucional liberal y democrático. Las ofertas de educación cultural deben ser duraderas, responder a las necesidades específicas de las personas que viven en Alemania y deben participar en su elección y preparación; deben permitir también la autodeterminación de estas personas, alentarlas y llevarlas a asumir responsabilidades en el seno de la sociedad y a comprometerse socialmente. Para tales fines, deben utilizarse las experiencias realizadas a nivel internacional y los resultados de las investigaciones obtenidos en este ámbito.

## **2. Derechos de autor**

368. El Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (tratado WTC) y el Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (tratado WPPT), así como las disposiciones correspondientes a la directiva 2001/29 CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de información, han sido introducidos respectivamente en el derecho interno en 2003 y en 2007, mediante la primera y segunda Ley relativa a los derechos de autor en la sociedad de información (*Erstes und Zweites Gesetz zu Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft*).

---