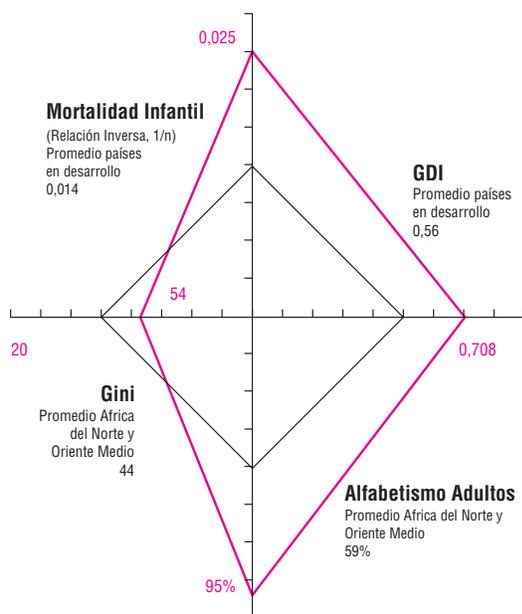


• ADIB NEHME



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales en azul.

*El informe nacional que Líbano remitió a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (CMDS) resumió la situación de los tres temas fundamentales analizados en la cumbre –pobreza, desempleo y desintegración social– como se describe a continuación: 28% de los hogares viven por debajo de la línea de pobreza; el desempleo se estima en cerca de 13%, pero otras formas de distorsión del mercado de trabajo son más importantes aun; y el país está surgiendo de un largo período de guerra (1975–1990) y todavía sufre de graves problemas que afectan la integración social y nacional. Aunque el proceso de preparación para la cumbre de Copenhague y su resultado fueron aceptables, no hubo un verdadero seguimiento oficial de las recomendaciones nacionales o internacionales, ni del plan de acción. Como suponemos*

## A DOS AÑOS DE COPENHAGUE

*que sucede en muchos otros países, el interés del gobierno terminó el 12 de marzo de 1995, el día de clausura de la cumbre.*

El plan de acción de la CMDS no recibió la misma atención que la cumbre de Beijing y la CIPD. Para estas últimas se formaron comités de seguimiento con participación oficial de alto nivel, además del mayor interés que demostraron los medios de comunicación. Sin embargo, el precio que se pagó fue la distorsión y fragmentación de los resultados de estas conferencias.

Con respecto a la CMDS no se estableció un comité de seguimiento y los medios de comunicación demostraron menos interés. La acción de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se limitó a cierta actividad de promoción y defensa, y a intensificar sus esfuerzos para mejorar la calidad y eficiencia de su plan de acción para promover el desarrollo social en un ambiente muy hostil.

La razón principal de esta situación es que los tres temas fundamentales de la cumbre de Copenhague –pobreza, desempleo y desintegración social– no pueden ser manejados o enfocados en una forma sectorial y fragmentada. Son el centro de la crisis de desarrollo, así que la mejor forma de tratarlos es dejarlos de lado y olvidarse de ellos.

Pero la realidad es terca, como se dice en Líbano. La verdadera cuestión es la siguiente: ¿la situación mejoró o empeoró en el país luego de marzo de 1995? La impresión general sobre los temas de Copenhague no es alentadora. Así que, una vez más, las recomendaciones y los planes de acción nacionales e internacionales siguen llamando con fuerza a nuestra puerta.

## FIN DE LA GUERRA Y TENDENCIA ACTUAL

La guerra y el desarrollo son incompatibles. El fin de la guerra y el restablecimiento de la paz civil fue una condición previa para el proceso de desarrollo. La firma del Acuerdo de Taif en 1989 puso fin a la violencia y la destrucción y condujo al restablecimiento de la seguridad. Una vez más, el Estado pudo retomar sus funciones, confiscadas durante la guerra, y así, debería poder re–asumir su responsabilidad como actor principal en el proceso de desarrollo social.

En 1992, el gobierno inició un proceso de recuperación econó–

mica y consiguió la estabilización monetaria, el control de la inflación, el aumento de la producción y la incorporación del país al mercado regional e internacional. Sin embargo factores internos y regionales han afectado al proceso en forma directa. La guerra en Líbano interrumpió el curso normal del desarrollo y fue la causa principal de deterioro de las condiciones políticas económicas y sociales. No obstante, el país ya sufría de distorsión estructural económica y social antes del comienzo de la guerra en 1975. Asimismo, las circunstancias regionales e internacionales constituyen todo un desafío y un obstáculo serio para los esfuerzos de desarrollo. Ello quedó en evidencia luego de la agresión israelí en 1996. El complicado proceso de paz regional está obstaculizando la estabilidad de la economía y la sociedad.

### CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y EQUIDAD

Líbano tiene tradiciones liberales, con una economía de mercado, muy abierta y desregulada. El gobierno considera que esto es una ventaja porque se adapta a las actuales tendencias internacionales de la economía neoliberal y los programas de ajuste estructural. Con respecto a estos últimos, Líbano no tiene mucho que ajustar, sólo tiene que seguir profundizando su tendencia en ese sentido.

El gobierno no logró realizar las expectativas del plan nacional de reconstrucción y desarrollo conocido como Horizonte 2000. El mismo pretendía una tasa de crecimiento del PBI entre 8 y 9% para la próxima década, y eliminar el déficit presupuestario antes del año 2000. El plan era demasiado optimista y no tomaba en cuenta el efecto negativo de la inestable situación regional. Tampoco incluía las consecuencias potenciales de la política del gobierno en materia económica y política con respecto a la sustentabilidad y estabilidad del crecimiento económico, ni su impacto social. Líbano aún tiene que superar desequilibrios macroeconómicos, en especial el crónico déficit presupuestal (casi 50% en 1996). Tiene que controlar la creciente deuda pública (que alcanza 78 por ciento del PBI), solucionar el déficit comercial, y otros problemas económicos y sociales. (Ver Cuadro 1)

La guerra agravó los problemas sociales heredados de la época anterior a la misma. Esto quedó de manifiesto en el incremento de la pobreza y la diferenciación socioeconómica.

Líbano figuró en el lugar 65 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado en 1997. **El país figuró en el lugar 91 según cálculos nacionales que aplican la misma metodología con datos recientes.** El cuadro 2 muestra la información.

La pobreza en su forma extrema, pobreza alimentaria, no es tan predominante como la pobreza relativa. Una evaluación adecuada no será posible hasta que se concluya la tarea en curso para definir y medir la pobreza en el ámbito nacional. Los temas principales están relacionados con la disparidad social en la distribución del ingreso, las discrepancias regionales y el acceso a bienes productivos y créditos. Ello convierte al tema de la equidad en el más importante y relevante para el análisis de la pobreza en el país.

En términos de satisfacción de necesidades básicas, equidad y discrepancias sociales y regionales, la situación actual está defini-

CUADRO 1.

Indicadores económicos seleccionados					
	1992	1993	1994	1995	1996
PBI (miles de millones \$)	5,17	7,67	9,29	11,30	13,24
Incremento de PBI (%)	4,5	7,0	8,0	6,5	4,0
Reservas extranjeras (miles de millones \$)	1.449	2.220	3.840	4.478	5.885
Inflación (%)	120	29	8	11	10
Deuda pública como porcentaje de PBI (%)	46,14	37,84	52,16	63,07	78,15
Déficit presupuestal (%)	48,72	38,52	56,94	48,21	51,10
Relación Exportaciones-Importaciones (%)	15,9	14,0	13,3	14,6	13,5

CUADRO 2.

IDH de Líbano s/fuentes nacionales e internacionales		
Indicador	TDH - 97	Datos nacionales
Esperanza de Vida	69,0	68,5
Tasa de alfabetización adulta	92,0	86,4
Relación bruta combinada de inscripción de estudiantes	75,0	73,2
PBI per capita	4863 (USD)	3678 (USD)
Clasificación	65	91

da por brechas importantes en muchos niveles. En el contexto libanés, los indicadores de promedios nacionales podrían conducir a error. Una vez desagregados, los indicadores de desarrollo humano aparentemente aceptables o elevados revelan asombrosos hechos sobre la falta de equidad en torno al acceso de bienes y servicios sociales y económicos.

**Si se profundiza el análisis, se descubre que el crecimiento económico de los últimos años se generó principalmente en el sector inmobiliario y de la construcción, las finanzas, la banca y el comercio.** Los beneficios de estos sectores correspondieron a la zona de la capital, y a un sector limitado de la población, lo que tendió a debilitar el impacto del desarrollo que no cubrió en forma pareja todas las zonas y grupos, y alejó a algunas regiones de los requisitos de desarrollo humano sustentable.

Las inversiones del sector privado son muy selectivas. La distribución del crédito bancario entre las distintas zonas y sectores económicos es un ejemplo descarado de esta distorsión crónica, acentuada por las políticas actuales. La mayor parte de la actividad económica aún se concentra en Beirut que recibe el 81,3% de los créditos bancarios. La distribución económica muestra la misma concentración, en que la agricultura sólo recibe 1,6% del total del crédito (ver Cuadro 3).

Estas cifras señalan un cierto tipo de desigualdad en Líbano. Antes de seguir adelante, vale la pena indagar sobre otro tipo de inequidades relacionadas con el acceso al crédito de los grupos de bajo y mediano ingreso. La mayor proporción del crédito se concede a los grandes inversores: sólo 0,8% de los receptores de

CUADRO 3.

Distribución de crédito bancario en 1995			
Por zona		Por sector económico	
Beirut	81,26%	Comercio	45,4%
Monte Lib.	13,81%	Construcción	21,6%
Norte	3,12%	Industria	13,1%
Sur	0,85%	Agricultura	1,6%
Bekaa	0,85%	Otros	18,3%
No residentes	0,11%	Total	100%
Total	100%		

crédito, los más poderosos recibieron 37,2% del monto total del crédito (en 1993) y 57% de los pequeños recibieron sólo 1,8%.

### DISPARIDADES POR ZONAS

Los indicadores sobre distintos sectores y grupos demuestran en forma constante las diferencias socioeconómicas por zonas, con una gran brecha entre zonas rurales remotas y el centro. La pobreza abunda en estas zonas rurales: la actividad económica está confinada a la agricultura de baja productividad, el desempleo y el analfabetismo son altos y son bajas la inmunización infantil, la inscripción escolar y la participación femenina.

Estas son desigualdades crónicas en el país, y las políticas actuales no contribuyen a disminuir las brechas. Las intervenciones del Estado en su mayoría son paliativas o se limitan a un tipo temporal de transferencia de dinero.

La evaluación de la situación actual en las zonas rurales revela una alta incidencia de pobreza en términos de servicios básicos. Estudios recientes revelan que 25% de las zonas rurales son consideradas muy pobres, 50% pobres y 25% aceptables. En Líbano resuena con fuerza el reclamo de un «Desarrollo Equitativo», sin olvidar que fue uno de los componentes sociales más importantes del Acuerdo de Taif que puso fin a la guerra y colocó al actual gobierno en el poder. Se logró un avance importante con relación a la tasa de mortalidad infantil. En 1996, la cifra se redujo a 32 por mil entre niños menores de 5 años y a 28 por mil entre niños menores de 1 año. La inmunización contra la poliomielitis y la vacuna triple se generalizaron. No obstante, aún se observan importantes diferencias según las zonas, el estrato social y el nivel de enseñanza de los padres. **La tasa de mortalidad infantil en las zonas rurales pobres es 3,5 veces más alta que en la capital y lo mismo se puede decir de la mortalidad infantil con respecto al nivel de enseñanza de la madre, que generalmente refleja su procedencia social** (ver Cuadro 4).

### ATENCIÓN SANITARIA: COSTO Y ACCESO

Otro indicador principal de desarrollo humano es el nivel sanitario y el acceso a los servicios de salud. Hay serias distorsiones

CUADRO 4.

Mortalidad infantil por zona			
	Nonato	- 1 año	- 5 años
Beirut	12,0	15,9	15,9
Monte Lib.	14,0	17,9	22,4
Norte	30,4	42,7	51,5
Sur	29,4	35,9	35,9
Bekaa	15,7	31,4	35,2
Nabatieh	7,5	7,5	7,5
Líbano	20,0	28,0	32,0

CUADRO 5.

Mortalidad infantil s/nivel de enseñanza de la madre	
Nivel de Enseñanza de la madre	Mortalidad Infantil
Analfabeta	54,5%
Lee y escribe	51,1%
Primaria	29,6%
Intermedia	30,5%
Secundaria y superior	14,8%
Promedio nacional	27,8%

estructurales en la equidad, lo que afecta principalmente a los pobres y otros grupos de población de bajos ingresos, así como a habitantes de zonas rurales remotas. El gasto total de la salud pública es relativamente alto y varía entre 8 y 11% del PBI. Pero el elevado gasto no se refleja en mejores condiciones sanitarias para la población. El sistema sanitario se caracteriza por una estructura invertida con recursos concentrados en alta tecnología. Los costos reflejan los gastos de los hospitales privados controlados por el mercado. **La mayor parte del gasto en salud se destina a la hospitalización, a costa de amplios servicios de atención preventiva y primaria, que podrían beneficiar a grupos más extensos de población, incluyendo a los pobres.** Una observación interesante es la cantidad de médicos que existen en Líbano, de 8 a 9.000 (la mayoría concentrados en Beirut) mientras que sólo existen unos 3.500 enfermeros (de los cuales más de 50% no tiene la capacitación recomendada). Además, de acuerdo con estimaciones recientes, casi 50% de la población no está cubierta con ninguno de los principales planes de seguro médico y no existen reales y adecuadas redes de seguridad. En consecuencia, los hogares contribuyen con 62% del costo total de la salud, contra 31% por parte del gobierno (los organismos donadores aportan 7%).

### DESEQUILIBRIOS EDUCATIVOS

La educación es otro principal indicador de desarrollo social ya que representa la base para desempeñar roles económicos y sociales más activos, tanto individuales como colectivos. El país aún no

logró la enseñanza básica obligatoria; la tasa de inscripción de niños entre 10 y 14 años de edad fue de 93% en 1996. El acceso a la educación técnica y la capacitación vocacional, así como su calidad, son limitados (cerca del 8% del total de la matrícula intermedia y secundaria) y no están adaptados a las necesidades del país.

El acceso a la enseñanza básica se ve restringido por su costo elevado y por la limitada capacidad de la educación del sector público. **Sólo el 30% de los niños concurren a escuelas públicas.** Por lo tanto, la educación está controlada por el sector privado, lo que provoca muchos problemas. Uno es el elevado costo educativo, cubierto otra vez por los hogares, que, unido al de la salud, representa una proporción muy elevada de gastos del hogar.

Otro problema está relacionado con la calidad de la educación: las escuelas públicas (y algunas de las escuelas privadas subsidiadas) tienen una calidad de enseñanza inferior comparada con las escuelas de elite. El país hoy tiene una educación pobre para los pobres y rica para los ricos. Un tercer problema está relacionado con la integración social y nacional: el sector de la educación no está controlado. Individuos privados, instituciones extranjeras y grupos sectarios y religiosos cuentan con sistemas completos de enseñanza desde la jardinería hasta la universidad, con programas y exámenes independientes. La situación es una fuente importante de desintegración social que se ha agravado con posterioridad a la cumbre de Copenhague, con una tendencia más acentuada hacia la privatización y la generalización del enfoque sectario hacia la educación y la salud.

CUADRO 6.

Desequilibrios en Educación y Salud		
	Libano	Principales problemas
<b>Educación</b>		
– Relación combinada de inscripción	73,2	– Baja capacidad del sector público – Baja calidad – Alto costo
– Alfabetización adulta	86,4	
– Inscripción en escuelas públicas	30%	
– Inscripción en escuelas técnicas	8,3%	
<b>Salud</b>		
– Habitantes por médico	330-390	– Alto costo – Cobertura limitada de seguro médico – Mediocre nivel preventivo
– Habitantes por enfermero	1 060	
– Gastos de salud cubiertos por hogares (%)	62%	
– Cobertura de seguro médico (%)	50%	

### EQUIDAD DE GÉNERO

Ha habido cierto progreso hacia la equidad de género en el desarrollo. En materia de atención de la salud, parecería que no existe discriminación entre hombres y mujeres. Empero, la distorsión se mantiene en el caso del analfabetismo: 17,8 por ciento de

mujeres comparadas con 9,2 por ciento de hombres. El analfabetismo es más acentuado en el caso de las mujeres mayores de 45 años. Las mujeres representan poco más de un quinto de la población económicamente activa. Existe discriminación con respecto a la remuneración y otras condiciones laborales. Hay además una distribución del trabajo basada en el género. La mano de obra femenina se concentra aún en sectores y ocupaciones específicos: maestras, enfermeras, vendedoras, secretarías y cargos de menor jerarquía. **La distorsión es evidente con relación a la participación femenina en el proceso de toma de decisiones políticas, económicas y sociales, tanto en el ámbito nacional como local.**

La falta de aprovechamiento del potencial de las mujeres en el proceso de desarrollo es una fuente importante de pérdida de oportunidades. También indica la continuación de la discriminación social, económica y legal contra las mujeres. Objetivos prioritarios son la eliminación de todo tipo de discriminación y la adhesión a instrumentos internacionales relacionados a ella, el logro de niveles mínimos de representación política, y el cambio radical que posibilite la participación femenina en los medios de comunicación.

CUADRO 7.

Equidad de género		
Educación	Mano de obra	Proceso de toma de decisiones
Total de mujeres inscritas (%): 49,6	Mujeres en población económicamente activa (%): 20,34 %	Ministras: 0% Diputadas: 2,3% Directoras ejecutivas: 2,2%
Mujeres inscritas en escuelas técnicas (%): 46,8% Mujeres inscritas en ciencias aplicadas y naturales terciarias (%): 40,4%	Participación de mujeres en ingresos: 16,0% Mano de obra femenina concentrada en subsectores y ocupaciones (Enseñanza, enfermería, ventas, secretaría, información...)	Participación de mujeres en sector privado, sindicatos, y corporaciones privadas es limitada

### CONCLUSIONES

La guerra provocó enormes problemas, cuyos efectos se extienden a los ámbitos económicos, sociales y culturales, afectando al mismo tiempo tanto la capacidad infraestructural como la institucional del país. También agravó los desequilibrios estructurales que existieron antes de 1975 que contribuyeron al comienzo de la crisis. Los numerosos y complejos problemas reclaman opciones estratégicas para la recuperación del país.

La estrategia actual del gobierno pone énfasis en el marco financiero y económico, así como en el desarrollo de infraestructura. Por lo general, esta opción considera que el crecimiento económico resultará, en definitiva, en la solución de los problemas sociales. Es una conclusión simplista desacreditada por la experiencia internacional en las últimas décadas.

Otra opción propone incorporar la dimensión social del desarrollo en las políticas de desarrollo sustentable y un crecimiento

CUADRO 8.

Analfabetismo por sexo		
Zona	Hombres	Mujeres
Beirut	6,15%	12,22%
Monte Lib.	6,38%	13,50%
Norte	15,59%	24,25%
Sur	9,77%	18,27%
Bekaa	9,84%	22,57%
Nabatieh	10,76%	25,14%
Libano	9,26%	17,82%

económico más moderado. Manteniendo una fuerte base económica, diseñada para satisfacer metas socioeconómicas más amplias, el objetivo es el desarrollo orientado hacia las personas, brindando un acceso universal a los recursos y servicios y creando oportunidades para utilizar el potencial humano en pleno. Esta opción otorga prioridad a los sistemas y las capacidades y valora en gran medida el desarrollo participativo. El enfoque es más relevante para el caso de Líbano, que se recupera de una prolongada guerra, porque evitaría que la reconstrucción del país se opere sobre las mismas bases que condujeron a las hostilidades.

**El contenido social de la opción de desarrollo es uno de los temas básicos. Los planes de reconstrucción se están implementando en ausencia de políticas sociales adecuadas y aun en ausencia de reales redes de seguridad. El gobierno todavía se niega a reconocer el hecho de que la pobreza existe en el país hasta el punto de que rechaza el término. De esta manera, no se estableció ninguna política de reducción de la pobreza, y su inquietud está limitada a ciertas medidas sociales y servicios brindados en formas tradicionales que desestimularon la participación y el empoderamiento.**

Ninguna de las metas de desarrollo social pueden realizarse sin la participación plena de la población. Es fundamental para recuperar la integración social y nacional, la equidad y la justicia social. En este nivel, la democracia, la participación política y la descentralización son temas fundamentales. Las elecciones municipales no se celebran en Líbano desde 1963, porque los municipios brindan la única forma de representación local. Los comicios municipales se aplazaron dos veces en los últimos años. Una ley propuesta recientemente por el gobierno y aprobada por el parlamento, aplazó la fecha de elecciones de junio de 1997 hasta 1999. La situación impide que la población ejerza sus derechos y defiendan sus intereses en un proceso de desarrollo más justo.

La descentralización y las elecciones municipales son básicas para fortalecer la representación política en el ámbito local y para desencadenar el potencial de individuos y grupos. La mayor comunicación entre ciudadanos y autoridades en el ámbito local ayudará también a estimular el interés y la participación en la vida pública.

Requisitos esenciales para lograr el objetivo de la sustentabilidad política son el buen gobierno en general y la administración eficiente en particular. Resulta imperativo lograr la separación entre política y administración pública, para que la última, una vez

que sea reformada y más eficiente, pueda llevar a cabo las responsabilidades que se le confían.

Existe el potencial para formas más efectivas de diálogo, cooperación y coordinación en el ámbito de la sociedad civil y sus distintos componentes, y entre el gobierno y la sociedad civil.

Esto nos conduce, naturalmente, a la conclusión más importante de este informe: la necesidad de construir un acuerdo nacional para el desarrollo humano sustentable en el país.

Esto incluye el respaldo al establecimiento de nuevos y efectivos mecanismos para lograr un contrato social para el desarrollo humano sustentable. Este contrato social involucra la asociación para realizar el potencial de la gente, en especial de los grupos e individuos más necesitados, y darle buen uso a ese potencial. La adopción de este enfoque para definir la orientación del desarrollo implica el esfuerzo simultáneo e integrado en tres ejes paralelos e interrelacionados.

1. Cohesión y unidad del estado, de la sociedad, y de sus instituciones: Implica llegar a un acuerdo sobre las funciones del gobierno, el sector privado y la sociedad civil en el proceso de desarrollo; la reforma de mecanismos de representación local y nacional; la promoción de mecanismos de diálogo y desarrollo de la sociedad civil y la implementación de la descentralización y el fortalecimiento de los mecanismos democráticos basados en la participación comunitaria.
2. Un enfoque amplio hacia el desarrollo social, en que se confíe al Estado la «ingeniería del desarrollo», principalmente definiendo una visión de largo plazo y una estrategia para el desarrollo social.
3. Políticas de desarrollo dirigidas a mejorar las condiciones sociales y a aliviar la pobreza mediante el acceso a servicios básicos fundamentales, específicamente la educación —que debe ser obligatoria y universal— la atención médica y la vivienda; el empleo estable y bien remunerado. Para ello se requiere el uso del potencial de todos los grupos, en especial las mujeres y los jóvenes, así como un esfuerzo específico para incluir a las primeras en el proceso de toma de decisiones políticas y económicas.

**Dos años después de la cumbre de Copenhague, nos hallamos frente a la urgente necesidad de salvarla de la desidia y la ignorancia.**

- ASSOCIATION Najdeh  
Rassemblement democratic des femmes libanaises (Unión democrática de mujeres libanesas)  
Association Libanaise pour le developpement social (Asociación libanesa para el desarrollo social)

Este documento recurrió para su investigación a las siguientes publicaciones:

- a. Perfil de Desarrollo Humano Sustentable en Líbano, PNUD, 1997.
- b. Informe nacional para la CMDS, Ministerio de Asuntos Sociales, enero de 1995.
- c. Problemática de integración social en Líbano luego de la guerra. Fahima Sharaf ed— Din y Adib Nehme, ESCWA, octubre de 1996.

No obstante, las autoras de este trabajo son las únicas responsables por el análisis y las conclusiones que en él se incluyen.