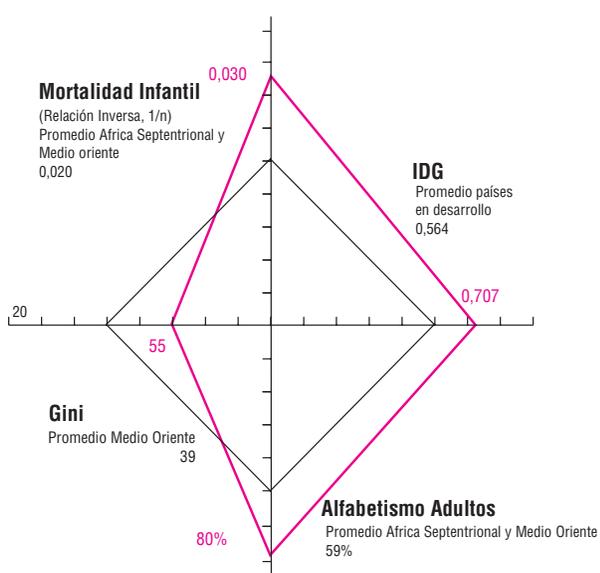


# L I B A N O

I N F O R M E

• ADIB NEHME  
SAWSAN MASRI

## LAS PERSISTENTES DESIGUALDADES



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

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*. **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

Entre el 8 y el 11 de diciembre de 1998, el ESCWA (Comité Económico y Social para Asia Occidental) organizó una reunión regional para hacer un seguimiento de los compromisos y el plan de acción de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social (CMDS). Aunque la observación mostró que las condiciones sociales no mejoraron y que la pobreza, el desempleo y la desintegración social se extienden por los países árabes, la mayoría de los representantes oficiales de los gobiernos de los países miembros del ESCWA preparó

trabajos y discursos elocuentes sobre sus logros en materia de desarrollo social. En el Líbano, no se creó un comité de seguimiento del plan de acción de la CMDS. Algunos avances con respecto a los diez compromisos se lograron en los últimos años como parte de políticas o programas sectoriales, pero no podemos concluir que fueron emprendidos conscientemente como componentes de un enfoque integral para implementar un plan de desarrollo social como lo propuso la Cumbre.

### COMPROMISOS DE LA CMDS: PROGRESO Y DESIDIA

Los pasos más importantes dados en Libano están relacionados con los estudios que se pudieran hacer sobre la pobreza y las condiciones de vida de los hogares. Esto es importante debido a la falta de datos e información socialmente relacionada tras el período de guerra (1975–1991). El país experimentó una mejora adicional en algunos sectores, principalmente en la educación, el trabajo infantil, la discriminación sexual y la gestión de gobierno.

Lo que distingue a la CMDS de otras cumbres es el hecho de que los objetivos y las resoluciones de las otras son claros y específicos y numéricamente mensurables, mientras las resoluciones de la CMDS son más integrales y complicadas. Este hecho requiere la adopción de cambios estructurales que abarquen instituciones y políticas para lograr los objetivos de la Cumbre. La acción gubernamental no se orienta a una planificación integral de desarrollo social. Algunas medidas se tomaron por separado y en el marco de la realización de otras políticas o compromisos de otras conferencias internacionales:

- Este verano se celebraron elecciones municipales en todas las zonas del país, luego de 35 años (las últimas elecciones tuvieron lugar en 1963). Los comicios otorgaron a la labor social el significado que merece como medio de participación pública y de gestión de los gobiernos locales. Crearon un marco democrático para conseguir la integración social y la participación de los ciudadanos en la administración de sus propios asun-



tos. Mediante las elecciones municipales se puede mejorar el ambiente económico, político, social, cultural y jurídico para permitir a la gente obtener el desarrollo social (compromiso 1).

Aunque las leyes que rigieron los comicios y que especifican el papel de los consejos locales no brindan el marco ideal para lograr la descentralización, aun las propias elecciones se pueden considerar un hito importante para la consolidación de la democracia y la promoción del desarrollo local del país. Podemos decir que las elecciones municipales ayudaron a **aumentar y utilizar con mayor suficiencia los recursos destinados al desarrollo social para lograr los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y regional y la cooperación internacional.**

- Además de las elecciones municipales, el nuevo gobierno canceló la ley que prohibió las manifestaciones durante los últimos seis años. La iniciativa eliminó esa restricción para practicar la democracia y, de esta manera, concedió a distintos grupos (políticos, económicos o sociales) un margen de libertad para la organización y la participación.
- En 1997, Líbano **ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.** Esta convención debe actuar como medida para combatir y eliminar todas las formas de discriminación, explotación, abuso y violencia contra las mujeres y las niñas. Ésta promovería el pleno respeto de la dignidad humana y lograría la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres (compromiso 5).
- Con respecto al nivel de enseñanza, en 1998 el gobierno aprobó una ley de enseñanza obligatoria para todos (hasta los 12 años, al final del ciclo primario). Existen gestiones en la actualidad para elevar la edad de 12 a 15 años para incluir la etapa integral de la enseñanza básica. Aparte de esta ley, ministerios y distintos gobiernos trabajaron para mejorar las condiciones de las escuelas públicas y para desarrollar un moderno programa escolar que responda mejor a las exigencias de la nueva era. De esta manera, **el gobierno formuló y reforzó las estrategias nacionales para erradicar el analfabetismo y universalizar la educación básica** y se comprometió a promover y lograr el objetivo del acceso universal y equitativo a la educación de calidad (compromiso 6). Pero vale la pena destacar que los compromisos que asumió el gobierno aún representan un primer paso hacia el desarrollo. Se necesitan un seguimiento y un fomento ulteriores para obtener un plan educativo moderno e integral.
- Dentro del mismo marco, desde 1946 la ley del trabajo especificó que ocho años es la edad mínima en que se permite trabajar a los niños. En julio de 1996, representantes de los ministerios de Trabajo y Justicia, junto con el Comité Parlamentario por los Derechos de la Infancia, UNICEF y varias ONG dedicadas a la infancia, propusieron la modificación de ciertos artículos de la ley (dado que se ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia). **El gobierno respondió elevando la edad mínima del trabajo infantil de 8 a 13 años.**
- En 1996 se creó un comité nacional para discapacitados. Este comité se considera un hito y se formó sobre la base de la

cooperación y participación entre el gobierno, representado por el Ministerio de Asuntos Sociales, y la sociedad civil (compromiso 4).

- A nivel de mecanismos de seguimiento de las conferencias internacionales, se creó un comité interministerial dirigido por el ministro de Relaciones Exteriores. Tan pronto como comience a trabajar oficialmente, debe brindar un marco institucional para coordinar y seguir las resoluciones y los compromisos de las conferencias. Pero se debe señalar que no existe ningún comité especializado que realice específicamente el seguimiento de las resoluciones de la CMDS, como es el caso con los asuntos de género, el Comité de Población o el Consejo Superior de la Infancia.
- El gobierno, en colaboración con las Naciones Unidas y la sociedad civil, realizó una serie de estudios e investigaciones sobre temas relacionados con la Cumbre (como la pobreza, el desempleo y la integración social), tales como la Encuesta de Población y Vivienda (en colaboración con FNUAP), 1996; El Niño PAP (Ministerio de Salud), 1996; dos estudios sobre empleo y mercado laboral (Oficina Nacional del Empleo, OIT y PNUD), 1997; la Encuesta de Condiciones de Vida en el Hogar de 1997 (Administración Central de Estadísticas, CAS), 1998; el Mapeo de Condiciones de Vida (en colaboración con el PNUD), 1998 (se volverá a mencionar más adelante); y el Informe Nacional de Desarrollo Humano de la Juventud (PNUD), 1999 (a publicarse).

A su vez, la oficina del coordinador residente de las Naciones Unidas estuvo a cargo de las gestiones internacionales y locales relacionadas con las resoluciones y los compromisos de la CMDS y trabajó para reunir un conjunto unificado de datos e indicadores para medir los avances logrados para cumplir los compromisos de la Cumbre.

Entre los distintos organismos de la ONU, el PNUD fue el más interesado en promover los objetivos de la Cumbre. En el mismo contexto, fomentó el concepto de desarrollo humano sustentable mediante varias actividades como la publicación de un Perfil Nacional de Desarrollo Humano Sustentable. Además, tuvo un papel importante al firmar junto al Ministerio de Asuntos Sociales la Asistencia Preparatoria para el Programa Nacional de Mejora de las Condiciones de Vida de los Pobres. También vale la pena destacar su esfuerzo en la elaboración de programas de desarrollo rural (especialmente en Ba'albeck-Hermel, Líbano Sur, y el programa de los desplazados de Monte Líbano).

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, fueron varias las que expresaron su interés y compromiso para trabajar en el contexto y en el marco de la CMDS, mediante la inclusión de toda modificación necesaria de sus programas y planes de acción. El Foro Libanés de ONG y Collectifs des ONG Libanais integraron los conceptos de la Cumbre en sus programas. Collectifs fue el punto central de las ONG de Árabes Trabajando en Red para el Desarrollo. La sociedad civil desempeñó un papel importante al ejercer presión sobre el gobierno para realizar las elecciones municipales. Entre las iniciativas se incluyeron campañas, la colaboración con los medios de comunicación y el estímulo al movimiento popular.

## POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En febrero de 1998, la Administración Central de Estadísticas publicó el resultado de la Encuesta de Condiciones de Vida en el Hogar, de 1997. Ésta reveló desigualdades sociales y regionales y permitió estimar la incidencia de la pobreza por ingresos, aunque evitó calcular una línea de pobreza.

Sin embargo, incluyó información que permite establecer dos líneas de pobreza «subjetivas» según las respuestas de los encuestados. La «línea de pobreza inferior (subjetiva)» se puede deducir de las respuestas que revelan que el 37,1% de los hogares respondió que sus ingresos no bastan, y en su mayoría eran hogares que ganan menos de 800 mil libras libanesas (o USD 520) por mes (75% de los hogares dentro de esta categoría de ingresos). La «línea de pobreza superior (subjetiva)» se deduce de la estimación que hacen los entrevistados del ingreso mensual mínimo necesario para cubrir sus necesidades. Ésta varía de 1,23 millones de libras libanesas (USD 800) para una familia de dos personas a 1,73 millones (USD 1.124) en promedio general para todos los hogares. Según estas tres cifras, la incidencia de la pobreza como la percibe la población en términos de falta de ingreso suficiente es la siguiente:

Líneas nacionales subjetivas de pobreza		
	Valor en dólares/mes/hogar	% de hogares debajo de la línea de pobreza
Línea de Pobreza Inferior	520	39,8
Línea de Pobreza Superior - a	800	60,9
Línea de Pobreza Superior - b	1124	74,3

Basado en CAS – Condiciones de Vida del Hogar en 1997

## MAPEO DE LA POBREZA

Una de las iniciativas más importantes y coherentes está relacionada con el mapeo de la pobreza en el marco de un proyecto conjunto entre el Ministerio de Asuntos Sociales y el PNUD. Comenzó con una misión internacional del PNUD a Líbano para establecer un marco conceptual de estudio de la pobreza. Basada en esta recomendación, un equipo de investigadores realizó un estudio analítico de la Encuesta de Población y Vivienda (muestra de hasta 10% de la población residente).

El estudio aplicó la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El cuestionario se revisó para decidir qué variables son relevantes para medir las condiciones de vida. En ausencia de datos sobre ingresos y gastos y sobre indicadores de salud, se eligió un conjunto de 11 indicadores que se agruparon en cuatro campos:

- 1) Vivienda e indicadores relacionados: cantidad de habitaciones

y terreno construido por persona, y principales medios de calefacción.

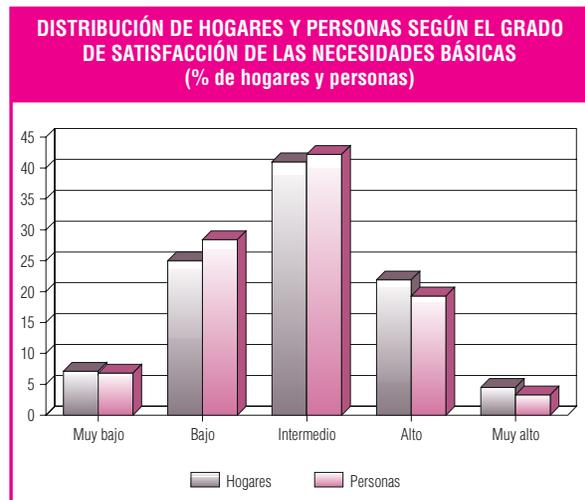
- 2) Indicadores de agua y saneamiento: conexión a la red de suministro de agua; principal fuente de agua potable; e instalaciones de saneamiento.
- 3) Educación e indicadores relacionados: estudios y nivel de enseñanza.
- 4) Indicadores relacionados con el ingreso: cantidad de automóviles pertenecientes al hogar; tasa de dependencia económica; y principal ocupación.

El puntaje dado a cada hogar (o individuo) para cada uno de estos indicadores luego se integró a un índice de campo y luego a un índice general de Condiciones de Vida (ICV). Éste último se utilizó para identificar cinco categorías de condiciones de vida en el país: muy baja y baja (ambas representan a los hogares pobres), intermedia, alta y muy alta.

Esta metodología reveló datos interesantes sobre el alcance de la pobreza a nivel regional y nacional, así como sobre las características de la población necesitada.

Según el Índice de Condiciones de Vida, el 32,1% de los hogares residentes vive por debajo del umbral de satisfacción, lo que representa un 35,2% de la población. Éstos se dividen entre hogares con un grado muy bajo de satisfacción, incluidos 7,1% de los hogares (6,8% de las personas), y aquellos con un grado bajo de satisfacción, incluidos 25% de los hogares (28,4% de las personas).

GRÁFICO 1.



Fuente: MoSA/PNUD – Mapeo de Condiciones de Vida, 1998

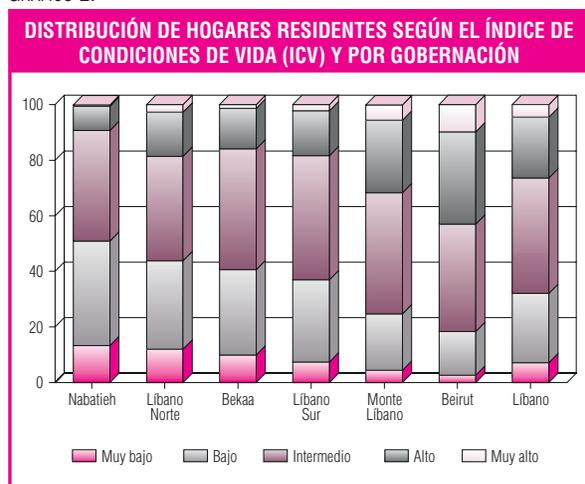
Parecería que la pobreza expresada en ingresos muy bajos en Líbano (42,8%) probablemente esté más extendida que otros tipos de pobreza relacionados con la disponibilidad de servicios

sociales básicos (vivienda 25,9%, y agua y saneamiento 15,5%), mientras la pobreza en términos de insuficientes conocimientos educativos también es importante (32,8%). **Vale la pena señalar la existencia de una conexión positiva entre las intervenciones del gobierno (intervención jurídica en el caso de bajos alquileres, o la producción y provisión directa de servicios como el agua y el saneamiento) y la reducción de desigualdades en el grado de satisfacción de las necesidades básicas.** Por el contrario, es posible relacionar la aguda desigualdad en el ámbito de la educación con el papel decreciente de la educación pública, la creciente importancia del sector privado y el fuerte aumento asociado al costo de la enseñanza.

### DESIGUALDADES REGIONALES: LÍBANO CENTRAL Y PERIFÉRICO

Las conclusiones del mapeo permitieron formular la morfología social de la sociedad libanesa y las distintas regiones geográficas. El porcentaje de pobreza se calculó para cada una de las 6 gobernaciones y 26 distritos. Reveló una persistente dicotomía de la estructura de la sociedad libanesa entre una zona central (Beirut y Monte Líbano) y una zona periférica (Norte, Sur, Nabatieh y Bekaa). En Líbano central, el porcentaje de hogares pobres es menor que las categorías alta y muy alta. En la periferia, la situación es la opuesta.

GRÁFICO 2.



Fuente: MoSA/PNUD – Mapeo de Condiciones de Vida, 1998

A nivel de los distritos, se considera que Bent-Jbeil (en la zona ocupada) tiene el menor grado de satisfacción de necesidades, con 67,1% de los hogares por debajo del índice de satisfacción de las necesidades básicas, seguido por los distritos de Hermel (65,9%), Marjaayoun (60%), El Minieh (54,2%), Baalbeck (49,2%) y Tyre (44,9%). El distrito con el mayor grado de satisfacción es Keserouan, donde la proporción de hogares que vive por debajo del umbral no supera el 13,5%; seguido por Beirut y el distrito de El Metn, con 18,4% y 19,7% respectivamente.

Pero los distritos difieren en el tamaño de la población residente. Esto significa que su ubicación diferirá significativamente cuando se calcule su porcentaje en el número total de población pobre. El distrito rural de Akkar, en el Norte, representa el porcentaje más importante, con 12,5% del total de la población pobre. Luego le siguen zonas urbanas, principalmente los suburbios de Beirut y otras ciudades. **Los siete distritos urbanos más importantes representan 57,4% de la población pobre.** Esto refleja la concentración de la población en las ciudades y los suburbios. Se debe mencionar que la pobreza es más grave en el medio rural (categoría muy baja), aunque la mayor parte de la población pobre vive en las ciudades y en los suburbios.

### DE AQUÍ EN MÁS

Se verificaron avances reales en el cálculo de la pobreza, el mapeo de ésta y la identificación de los pobres y sus necesidades. El gobierno apoya las conclusiones de este estudio, a pesar de que la incidencia global de la pobreza se calcula en 32% de los hogares y en 35% de la población, una cifra claramente más elevada que la estimación previa de 28% en 1995 que provocó una violenta reacción de éste.

En la actualidad está en marcha un proyecto conjunto del Ministerio de Asuntos Sociales y el PNUD para elaborar un tipo de plan nacional de acción para combatir la pobreza. Se espera que esté pronto para el otoño de 1999, lo que permitiría pasar a la etapa de su aplicación.

No es fácil proporcionar seguridad sobre el resultado final de este proceso. Todo impacto real y sustentable para reducir la pobreza debe basarse en un compromiso continuo del gobierno. Los recientes cambios políticos en Líbano son estimulantes, pero el desafío de la aplicación de un plan de desarrollo alternativo será muy difícil e igualmente abierto al éxito o al fracaso.

● Secours Populaire Libanais