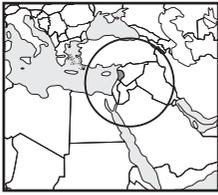


## ■ LÍBANO

# Protección social: esfuerzos y deficiencias



Líbano carece de un sistema integral y coherente de protección social. Más de la mitad de la población no está cubierta por ninguna forma de seguro médico y los planes jubilatorios excluyen a las personas más pobres y vulnerables. Las ONG desempeñan un papel fundamental en brindar asistencia social a los excluidos de los sistemas de protección formales. Mientras tanto, los refugiados palestinos –10% de la población – enfrentan una fuerte discriminación con respecto al derecho a la seguridad social, a trabajar y a poseer propiedades, lo cual se traduce en altas tasas de indigencia.

Arab NGO Network for Development (ANND)  
Sawsan El Masri<sup>1</sup>

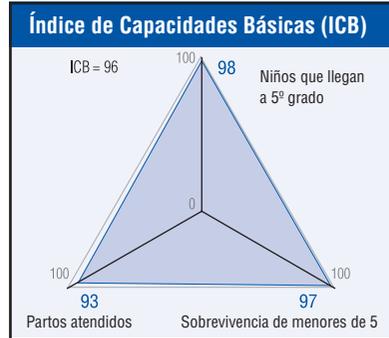
La protección social se define como el conjunto de políticas y mecanismos para la protección de los ciudadanos (o residentes) de un país determinado ante cualquier riesgo que puedan enfrentar. En un país como Líbano, continuamente enfrentado a la inestabilidad política y a su impacto nocivo sobre el desempeño económico del país y las condiciones de vida de la población, la protección social se vuelve un elemento aún más fundamental. Sin embargo, ¿se otorga a la protección social la prioridad que merece? ¿Se encuentran los pobres y los grupos vulnerables cubiertos adecuadamente contra la alta posibilidad de impactos? ¿Qué forma adoptan los mecanismos de protección social? Y ¿qué acciones tiene planificado emprender el gobierno para asegurar una protección apropiada para sus ciudadanas y ciudadanos?

### Más de la mitad de la población sin seguro de salud

Si bien Líbano es considerado un país de medianos ingresos, sus tasas de pobreza continúan siendo relativamente altas. Se considera que aproximadamente una cuarta parte de la población es pobre (privada de las necesidades básicas) y que 5% vive en la extrema pobreza.

Una característica fundamental de los mecanismos de seguridad social es que los más necesitados son quienes cuentan con menor cobertura, por ejemplo en lo que respecta al seguro de salud. Más de la mitad de la población (53,3%) no tiene cobertura. En lo que refiere a tipos de seguro de salud, 23,4% del total de residentes recibe cobertura del Fondo Nacional de Seguridad Social, 9% de servicios de salud proporcionados por el Ejército y las Fuerzas de Seguridad Interna y 4,3% por la Cooperativa de Empleados Públicos. Otro 2,6% de los residentes costea su propio seguro, 2,2% cuenta con seguros privados a través de alguna institución o sindicato, 1,7% está asociado a algún plan de seguro privado costeados por el empleador y 1,7% está cubierto por algún otro tipo de seguro.

Si bien no se registra ninguna disparidad significativa de género en materia de cobertura (43,6% de hombres y 46,3% de mujeres) ésta varía sustancialmente respecto de la edad. La población de 65

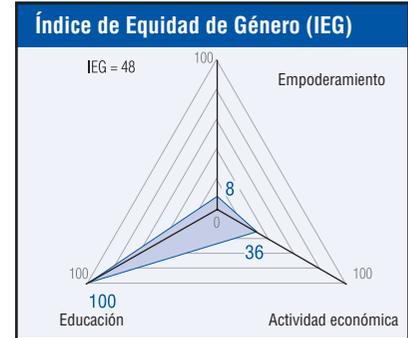


años y más representa sólo 8,2% del número total de beneficiarios (MAS, 2006).

La disparidad regional constituye una característica de la pobreza y la desigualdad del país, y la disparidad en materia de seguros de salud sigue el mismo patrón que la de otros indicadores socioeconómicos. Las regiones periféricas como Beka'a, Líbano Sur, Líbano Norte y Nabatieh registran menos beneficiarios de los planes de salud – con 10,9%, 8%, 15,4% y 4,1% del total, respectivamente – en comparación con las regiones centrales como la de la capital Beirut (13,7%) y Monte Líbano (donde reside 47,9% del total de beneficiarios de los seguros de salud) (MAS, 2006).

La falta de seguro de salud está estrechamente relacionada con el desempleo. Los desempleados y las personas incapacitadas para el trabajo representan respectivamente 1,6% y 2,3% del total de beneficiarios. La correlación entre pobreza y ausencia de seguro de salud está ilustrada por el hecho de que el porcentaje de hogares carenciados es de 14% cuando el jefe del hogar está cubierto por un seguro de salud, y asciende a 34% cuando el jefe o jefa de hogar no tiene cobertura (MAS, 2006).

El empleo constituye la puerta de entrada para obtener un seguro social y de salud. Los desempleados y sus familias (como beneficiarios indirectos) pierden la cobertura en materia de seguro social. El sistema actual, especialmente las aseguradoras públicas, excluyen a los desempleados, los trabajadores agrícolas, los trabajadores por cuenta propia y los del sector informal (trabajadores no calificados, trabajadores temporales), que perciben ingresos más bajos y son más vulnerables a los impactos y riesgos. Además, la cobertura en materia de seguro social y de salud de los adultos mayores y jubilados



se limita mayormente a los funcionarios estatales y al personal de las grandes empresas.

### Los más pobres y vulnerables fuera de los planes jubilatorios

Los planes jubilatorios no son demasiado diferentes de los seguros de salud; de forma similar, se hallan estrechamente ligados al mercado laboral y generalmente no son universales. Únicamente los funcionarios del Estado (empleados públicos y personal militar), que representan alrededor del 10% de la fuerza laboral, tienen la oportunidad de elegir entre percibir un ingreso mensual por jubilación o un pago único como compensación por cesación de servicios luego de la jubilación. Las y los empleados del sector privado, empresas públicas y municipalidades – que representan 25% de la fuerza laboral – no pueden optar por percibir un ingreso constante por jubilación. Cuando se jubilan, sólo tienen derecho a percibir un único pago por cese de servicios.

El grupo en mejores condiciones incluye a empleadores, trabajadores por cuenta propia y miembros de profesiones liberales (abogados, ingenieros, médicos) que perciben un ingreso de medio a alto. Si bien no se benefician de planes de seguro social formales, su nivel de ingreso les permite invertir en planes de pensiones privadas y acumular ahorros sustanciales para el futuro. Mucho más abajo en la escala de la protección se encuentran los asalariados que trabajan en el sector de la agricultura, la construcción, las pequeñas empresas y los servicios domésticos. Los trabajadores en este grupo no se benefician con planes jubilatorios a menos que ingresen a alguno por iniciativa propia. Los desempleados son indudablemente los más vulnerables, ya que quedan práctica y teóricamente fuera de cualquier mecanismo de

<sup>1</sup> La autora agradece el apoyo de Zena Ali-Ahmad.

protección. Líbano no cuenta con un sistema de compensación por desempleo que los proteja cuando quedan sin trabajo, y cuando alcanzan la edad de jubilación, si no han estado empleados, no recibirán los beneficios de ningún plan jubilatorio.

Claramente el sistema jubilatorio no proporciona una cobertura adecuada y excluye a los más pobres y vulnerables. A pesar de este deficiente desempeño, el plan jubilatorio que cubre a los empleados públicos, personal militar y empleados del sector privado consume 3,5% del PBI (2004), uno de los niveles de gasto más altos de la región.

### ONG: papel clave en el suministro de servicios sociales

Los mecanismos de protección social adoptan principalmente dos formas. La primera corresponde a los mecanismos formales e institucionales financiados por los aportes de las y los beneficiarios o de sus empleadores. Esta cobertura se basa en el cumplimiento de ciertos criterios, generalmente el del empleo, según se mencionó anteriormente. La segunda forma está constituida básicamente por intervenciones y programas *ad hoc* tales como la asistencia social y créditos financiados por fondos locales o externos, los cuales son habitualmente gestionados por el gobierno, instituciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales o el sector privado.

Diferentes actores del gobierno se esfuerzan por mitigar los efectos nocivos de la pobreza, la inestabilidad política y las fluctuaciones económicas. El Ministerio de Asuntos Sociales (MAS) y el Ministerio de Salud Pública (MSP) sirven de red de protección para una parte sustantiva de la población.

El MAS brinda una amplia gama de servicios sociales (principalmente salud y educación) a través de una red de centros de desarrollo social distribuidos por todo el país. Asimismo proporciona atención institucional a aproximadamente 30.000 beneficiarios, incluyendo niños y niñas (especialmente huérfanos), adultos mayores y personas discapacitadas; esto acapara entre 60% y 70% de su presupuesto.

El MSP, por su parte, actúa como red de protección para las personas no cubiertas por ningún plan de seguro de salud, asumiendo los costos de internación en hospitales públicos o privados. Es preciso destacar que los beneficiarios del MSP son atendidos 'caso por caso' y tienen que negociar antes de recibir los servicios. La cobertura no incluye atención primaria, exámenes o consultas médicas.

Las ONG han desempeñado un papel fundamental en las últimas décadas en lo que refiere a brindar asistencia social a la población pobre y vulnerable, especialmente durante los años de la guerra civil y de los ataques israelíes. Han contribuido ampliamente con el trabajo de socorro y han servido de auténtica red de protección para una porción significativa de la población. Aproximadamente 53% de las ONG que actúan en el país se dedican primordialmente a la asistencia a los pobres y necesitados, en particular atención médica y servicios educativos, incluyendo programas de alfabetización.

En general, Líbano carece de un sistema integral y coherente de protección social. El gasto en protección social no es proporcional a los resultados

reflejados en el desempeño de los sectores educativos y de la salud, a los que se adjudica la porción mayoritaria del gasto. La mayor parte del presupuesto del MAS, aseguradoras públicas y sector civil, se adjudica a la educación y a los servicios de salud, mientras que el Fondo Nacional de Seguridad Social adjudica 32% de su presupuesto a la salud, el Ejército adjudica 53% de su presupuesto social a la educación y 40% a la salud, mientras que la Cooperativa de Empleados Públicos otorga 55% a la salud y 40% a becas. El resultado final es que el suministro de estos servicios se halla en su mayor parte duplicado, es ampliamente improvisado y no siempre de calidad suficientemente alta.

### Refugiados palestinos: una población olvidada

El número oficial de refugiados palestinos en Líbano asciende actualmente a alrededor de 409.000, equivalente a casi el 10% de la población. La mayoría vive en 12 campamentos distribuidos por todo el país y están registrados ante la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA)<sup>2</sup>, la cual les proporciona asistencia social, en particular atención médica y educación.

Según la UNRWA, los campamentos de personas refugiadas "padecen graves problemas – falta de infraestructura apropiada, superpoblación, pobreza y desempleo". Líbano también alberga al "mayor porcentaje de refugiados palestinos que viven en la más absoluta pobreza".

Las condiciones de vida deplorables de las y los refugiados palestinos constituyen la causa y el efecto de la insuficiencia o ausencia total de servicios sociales y mecanismos de protección así como de la privación del derecho a trabajar. No está permitido que los refugiados ejerzan ciertas profesiones, entre otras farmacia, medicina, derecho y periodismo, sumadas a diversos otros oficios y profesiones, por no tener ciudadanía libanesa. Con excepción de quienes trabajan en UNRWA, que gozan de los beneficios de un trabajo estable, los palestinos enfrentan una fuerte discriminación con respecto al derecho al trabajo, a la seguridad social y a la posesión de propiedades, y esto se refleja en una pobreza cada vez mayor y en peores condiciones de vida.

### Planes de acción para el futuro

Luego de los ataques israelíes contra Líbano en julio de 2006, la comunidad internacional se reunió en enero de 2007 en la Conferencia de Donantes París III para apoyar a Líbano. El gobierno presentó un Plan de Acción Social ante la conferencia, describiendo los puntos de partida básicos para mejorar las condiciones de vida de los pobres y grupos vulnerables, así como para superar las deficiencias en el sector social. El plan apunta a 1) reducir la pobreza y mejorar los indicadores en materia de salud y educación; 2) mejorar la eficiencia del gasto social; y 3) minimizar las disparidades regionales y lograr una mejor distribución de las partidas del presupuesto nacional para la intervención social. Los objetivos del plan deberían alcanzarse mediante el fortalecimiento de las redes de

protección social en el corto plazo y la introducción de una reforma en materia de políticas del sector social en el mediano/largo plazo (GdL, 2007a).

Además del Plan de Acción Social, el documento titulado "Recuperación, Reconstrucción y Reforma" presentado por el gobierno ante la conferencia de París III exhortaba como prioridad máxima a una reforma del sistema jubilatorio (GdL, 2007b). La reforma buscará fusionar los diferentes sistemas en un plan moderno, reduciendo así los costos administrativos y extendiendo la cobertura a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores precarios con capacidad de ahorro limitada. Actualmente se están elaborando los planes de implementación para estas reformas y se están llevando a cabo esfuerzos para asegurar el financiamiento necesario.

En general, los libaneses y libanesas todavía dependen de las redes familiares y comunitarias para su protección, especialmente cuando se trata de adultos mayores o desempleados. Más de la mitad de los habitantes, incluyendo los muy pobres y vulnerables, no están protegidos por ningún sistema formal. El gobierno parece estar comprometido a reformar y mejorar los mecanismos de protección social, según lo reflejado en los documentos presentados ante la Conferencia de Donantes París III, incluyendo el Plan de Acción Social. Sin embargo, el gobierno debe traducir este compromiso con la reforma y con mecanismos de protección rentables en cambios sostenibles y a largo plazo que otorguen prioridad a las necesidades de los segmentos más pobres y vulnerables de la población. Los planes de reforma deben estar asociados con la adopción e implementación de una política social integral y armoniosa. También existe la necesidad de volver a analizar el papel del Estado en relación con otros socios para poder llegar a una división del trabajo sistemática y eficiente entre el Estado, las ONG y el sector privado sobre la base de un largo proceso de diálogo social que involucre a los diferentes socios y partes interesadas. ■

### Referencias

- Amnistía Internacional (2003). "Economic and Social Rights of Palestinian Refugees". Líbano.
- Banco Mundial (2005). "The Republic of Lebanon Update. First Quarter 2005".
- GdL (Gobierno del Líbano) (2007a). "Social Action Plan. Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Services". Presentado en la Conferencia de Donantes París III, enero. Disponible en: <[www.rebuildlebanon.gov.lb/images\\_Gallery/SocialActionPlanEnglishEn220107.pdf](http://www.rebuildlebanon.gov.lb/images_Gallery/SocialActionPlanEnglishEn220107.pdf)>.
- GoL (2007b). "Recovery, Reconstruction, and Reform. International Conference for Support to Lebanon". 25 de enero. Disponible en: <[www.rebuildlebanon.gov.lb/images\\_Gallery/Paris%20III%20document\\_Final\\_Eng%20Version.pdf](http://www.rebuildlebanon.gov.lb/images_Gallery/Paris%20III%20document_Final_Eng%20Version.pdf)>.
- MAS y PNUD (Ministerio de Asuntos Sociales y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). "The Socioeconomic Conditions in Lebanon". Beirut.
- MAS y PNUD (2006). "Living Conditions of Households. The National Survey of Household Living Conditions 2004". Beirut. <[www.cas.gov.lb/pdf/ENG.pdf](http://www.cas.gov.lb/pdf/ENG.pdf)>.
- MAS y PNUD (2007). "The Evolution of the Mapping of Living Conditions in Lebanon between 1995 and 2004". Beirut.
- PNUD (2002). *National Human Development Report 2001-2002. Globalization: Towards a Lebanese Agenda*. Beirut.

2 <[www.un.org/unrwa/](http://www.un.org/unrwa/)>