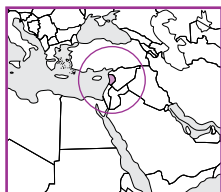


Se necesitan nuevos objetivos



El país tiene una de las relaciones deuda/PIB más altas del mundo y carece tanto de una visión de conjunto como de un plan de acción para aumentar la productividad y la asignación eficaz de recursos para un crecimiento que beneficie a los pobres. Desde 1992 la arquitectura financiera de posguerra combina políticas de reconstrucción expansionista con otras monetaristas restrictivas, dejando poco espacio fiscal para el desarrollo socioeconómico. Para responder a las prioridades de reducción de la pobreza y la discriminación, se necesitan objetivos más contextualizados, en los que el financiamiento para el desarrollo a largo plazo integre una estrategia de crecimiento general.

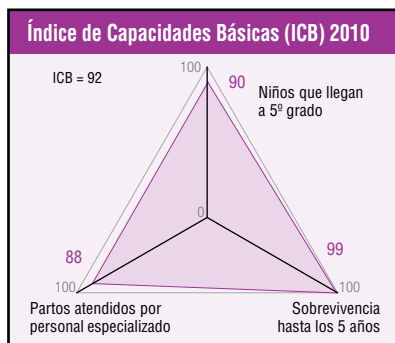
Lebanese Union for People with Disabilities (LPHU)
Rabih Fakhri

En su décimo aniversario, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) siguen siendo una prioridad para Líbano. Esto se ve reflejado por su integración en el Plan de Acción Social (PAS), un pilar del plan de reforma económica presentada por el Gobierno ante la Conferencia de Donantes de Líbano (CDL), París III, en 2007. El PAS identificó las reformas sociales y delineó diversas intervenciones tales como mecanismos de red de seguridad, transferencias de efectivo y reformas generales de la educación y de los servicios de salud. Sin embargo, a pesar de que se estableció un comité interministerial para controlar su implementación, tres años más tarde el PAS sigue en estado piloto y el comité permanece inactivo debido a la inestabilidad política.

El último informe de los ODM (2008) destaca que Líbano está en camino de cumplir los objetivos relativos a la educación y a la mortalidad materno-infantil. Pero la pobreza persiste como un importante desafío para los esfuerzos de desarrollo. Un estudio reciente detectó un leve descenso en el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema, de 10% en 1997 a 8,5% en 2007 (a pesar de que había bajado a 8% en 2005), mientras que el 28,5% se definen como pobres. Un quinto de la población vive entre el umbral inferior y el superior de pobreza¹.

Existe una correlación entre la pobreza y las disparidades regionales, la falta de educación, el género y el desempleo. Los resultados muestran que el 82% de las personas extremadamente pobres y el 78% de las personas pobres se concentran en el norte, Monte Líbano y Valle de la Bekaa; tanto el norte como la Bekaa tuvieron la participación más baja en el gasto nominal per cápita en 2004-2005. Una de cada cinco personas pobres es analfabeta, mientras que el promedio es de una de cada ocho entre las personas de mejor posición económica. La brecha de género en la educación persiste, siendo el analfabetismo entre las mujeres el doble que entre los hombres: 11,8% y 5,6%, respectivamente².

El desempleo está mucho más extendido entre las personas pobres – 14% en comparación con el 6,7% de las que no son pobres – con tasas de desempleo entre las mujeres pobres que casi duplican las de los hombres

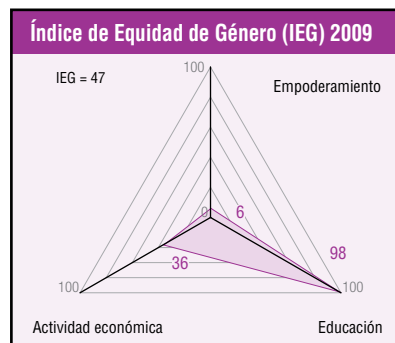


(26,6% y 13,5% respectivamente)³. El desempleo entre los jóvenes (de 15 a 24 años) es otro factor de correlación con la pobreza, ya que el 48,4% de los desempleados son jóvenes⁴. Las personas pobres no están representadas proporcionalmente entre los empleados asalariados; es más probable que estén activas en trabajos informales – dos tercios de las personas pobres se encuentran en esta situación – lo que aumenta su vulnerabilidad⁵.

Un desarrollo sustentado en derechos

Para que las personas tengan vidas dignas es necesario un desarrollo que esté basado en los derechos. Las leyes libanesas siguen siendo discriminatorias hacia los grupos marginales, mientras que la brecha de género en la creación de políticas obstaculiza el proceso de reforma. Las mujeres aún no le pueden otorgar la nacionalidad a sus hijos y otros artículos del código penal continúan tolerando los “crímenes por honor” y la violación marital.

Las personas con discapacidades son otro grupo sistemáticamente discriminado. La mitad de las personas con discapacidad física son analfabetas y sólo el 26% de las que pueden trabajar están efectivamente empleadas⁶. Los defensores de los derechos de las personas con discapacidad continúan presionando para que el parlamento sancione leyes que garanticen su acceso a la educación, al empleo, a la salud y a los activos financieros. Como declaró Houda Boukhari, no es el impedimento físico sino el desplazamiento cultural lo que hace más incómodas las



vidas de las personas con discapacidades: “En el contexto cultural libanés, el nacimiento de un niño discapacitado es percibido por muchos no sólo como una desgracia, sino como una vergüenza y un estorbo”⁷.

La arquitectura financiera libanesa

La reconstrucción del aparato del Estado y de la infraestructura física del país estuvo en el centro de los planes de posguerra implementados a principios de los años 1990. Durante el período inicial de posguerra entre 1992 y 1997, el modelo macroeconómico dependía mayoritariamente del flujo de capital extranjero. Se estima que el costo directo del primer período de reconstrucción superó los USD 4.000 millones⁸. Las autoridades financieras adoptaron una política de tasa de cambio fija para controlar la inflación; como resultado el país pidió préstamos excesivos para acumular las reservas necesarias para defender su política monetaria y las tasas de interés se dispararon a niveles anteriormente desconocidos (35% en bonos del tesoro a 12 meses en 1995).

El crecimiento generado por el boom de la reconstrucción terminó abruptamente en 1997. Simultáneamente, la deuda pública se disparó y los pagos de intereses representaron más de la mitad de los ingresos del Estado. En 2004 la inversión pública en el aparato del Estado fue del 107% de la inversión inicialmente planeada, mientras que en infraestructura fue del 190%. Al mismo tiempo, los recursos asignados a los sectores sociales y productivos

1 Heba Laithy, Khalid Abu-Ismaïl y Kamal Hamdan, *Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon* (Brasilia, Brasil: Centro Internacional de la Pobreza, 2008). Disponible en: <www.ipc-undp.org/pub/IPCCountryStudy13.pdf>.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 PNUD Líbano, *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2008: Líbano*, Beirut, 2008. Disponible en: <www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/MDG_en.pdf>.

5 *Ibid.*

6 Datos de la Unión Libanesa para Personas con Discapacidades Físicas.

7 Houda Boukhari, “Invisible Victims: Working with Mothers of Children with Learning Disabilities,” en *Gender and Disability: Women’s Experiences in the Middle East*, ed. L. Abu-Habib (Oxford: Oxfam, 1997), 37.

8 Ghassan Dibeh, *Foreign Aid and Economic Development in Postwar Lebanon*, Universidad de las Naciones Unidas – WIDER Research Paper No. 2007/37, junio de 2007. Disponible en: <works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=ghassan_dibeh>.

no superaron el 50% y el 90% respectivamente, en relación a lo planeado⁹.

El Gobierno solicitó Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) como factor clave para sostener la estabilidad financiera: reestructura de la deuda, revalorización de la moneda y gastos actuales del Estado. En 2002 fue capaz de recolectar cerca de USD 10.100 millones durante la CDL París II; más tarde, en 2007, un total de USD 7.500 millones fue prometido como ayuda extranjera (donaciones y préstamos blandos) en la CDL París III. En el último informe – diciembre de 2009 – el Ministerio de Finanzas destacó el recibo de USD 3.700 millones de los USD 5.870 millones acordados. Los números muestran que más de la mitad de estos fondos se destinan a apoyar el presupuesto.

Gasto y desarrollo

Un desglose de los gastos públicos muestra que el servicio de la deuda y los servicios públicos consumieron el grueso de los recursos públicos entre 1997 y 2006. Pero los gastos en educación y salud representaron sólo el 15% y el 6% respectivamente. Además, el 88% de los gastos en educación se dedicó a salarios de funcionarios públicos y el 86% de los recursos asignados a salud financiaron la hospitalización de individuos en centros de salud privados¹⁰. Los recursos asignados al desarrollo de estos dos sectores fueron mínimos.

El sistema tributario libanés fue reformado a comienzos de la década de 1990 para fomentar la oferta. La tasa máxima del impuesto a la renta bajó del 32% al 10% y los impuestos a las empresas financieras se convirtieron en una tasa fija de 10% – con una reducción al 5% para las empresas relacionadas con la construcción. El sector productivo paga una tasa de impuestos progresiva de entre el 3% y el 10% sobre los beneficios¹¹. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se introdujo en 2001 como una tasa fija de 10%.

Sin embargo, las actividades basadas en la renta, como las transacciones de bienes inmuebles, bancarias y financieras, están exentas de IVA, junto a las actividades de juegos de azar y el transporte aéreo de bienes y personas. Un análisis detallado de los ingresos públicos muestra que los impuestos aportaron el 67% en el período 2000-2009, correspondiendo la mayor parte a los impuestos indirectos. En 2009 estos representaron el 75% del total de ingresos por concepto de impuestos – IVA 32%, gasolina 11%, aduana 11% y otros 21% – mientras que los impuestos a las ganancias, salarios, plusvalías, intereses y registro de inmuebles sólo aportaron el 25%.

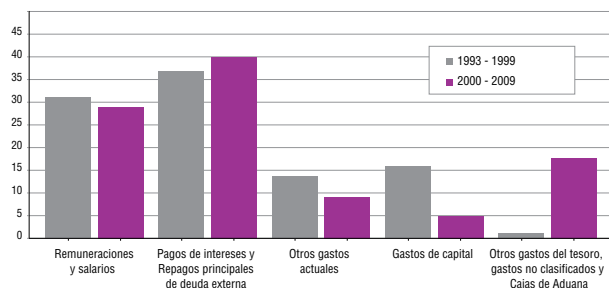
Un sistema tributario tan regresivo, sumado a 10 años de congelamiento de salarios y políticas monetaristas restrictivas, empeoraron las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras de medianos y bajos ingresos. La concentración de la riqueza aumentó durante este período: el 20% más pobre de la población libanesa consumió sólo

9 Ghassan Dibeh, *The Political Economy of Postwar Reconstruction in Lebanon*, Universidad de las Naciones Unidas – WIDER Research Paper No. 2005/44, julio de 2005. Disponible en: <works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=ghassan_dibeh>.

10 R. Fakhri, *Efficiency of public expenditures in Lebanon and other transitional democracies*, Beirut, 2010.

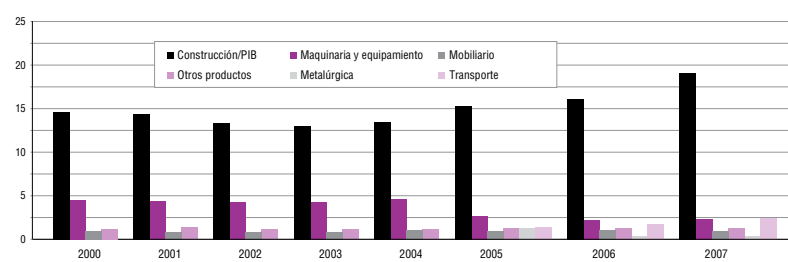
11 Wassim Shahin, "The Lebanese Economy in the 21st Century," en *Lebanon's Second Republic*, ed. K. Ellis (Gainesville, FL: University Press of Florida, 2002).

CUADRO 1. Gasto público por tipo (1993-2009)



Fuente: Cálculos del autor basados en los datos disponibles en el Ministerio de Finanzas.

CUADRO 2. Formación de capital bruto fijo por tipo de PIB para el período 2000-2007



Fuente: Cálculos del autor basados en las cuentas nacionales de Libano (2000-2007).

el 7,1% del consumo total, mientras que el 20% más rico consumió el 43,5% del total¹². Un 2% de los depositantes tiene el 59% de los depósitos bancarios¹³.

Inversión extranjera directa (IED)

Entre 2000 y 2007 Libano atrajo cantidades importantes de inversiones IED – por ejemplo, 28% de toda la IED que llegó a la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental en 2003 – con la mayor relación IED/PIB¹⁴. Sin embargo, la IED raramente se orienta a los sectores económicos reales (en los que se producen bienes y servicios); en cambio, la inversión inmobiliaria, la banca y el turismo consumen la mayor parte (casi 90% en 2007)¹⁵. Los permisos de construcción saltaron de 9 millones de metros cuadrados en 2007 a 16,1 millones en 2008¹⁶. Esto se corresponde con el crecimiento de USD 918 millones en la afluencia de IED árabe entre 2007 y 2008¹⁷. De la misma manera, el valor de las transacciones en este sector creció un promedio de 17,6% anual en

período 2003-2008 (y 54,4% sólo en 2008)¹⁸. La gráfica 2 muestra que la mayor parte de la formación de capital bruto en el período 2000-2007 se generó en el sector de la construcción. Sin embargo, estas ganancias están exentas de impuestos.

Comentarios finales

Debido a que la relación deuda/PIB de Libano (153% en junio de 2009) está entre las más altas del mundo, es imprescindible una estrategia de gestión de la deuda que señale el camino para que la AOD se invierta en mayor productividad y no exclusivamente en el proceso de reestructuración de la deuda. Además, debe implementarse una arquitectura financiera anticíclica y dinámica. El Gobierno debe brindar más incentivos a la IED para invertir en actividades económicas que emplean mucha mano de obra, en lugar de promover exclusivamente a las actividades inmobiliarias y financieras.

Una estrategia de reducción de la pobreza debe ir más allá de lograr el ODM 1. El PAS es sólo una intervención limitada y de corto plazo. Las políticas de desarrollo deben promover la creación de puestos de trabajo para la mano de obra con mediana o baja calificación. Deben asegurarse condiciones de trabajo adecuadas para las personas pobres – en este contexto los empleos con salario siguen siendo un factor clave para la reducción de la pobreza. Por último, la estructura de impuestos debe reformarse con el fin de fomentar los impuestos a las ganancias generadas por las transacciones de bienes inmuebles y del sector financiero. Es necesario un sistema tributario más igualitario que mejore el efecto de la redistribución de los recursos. ■

18 *Ibid.*

12 Laithy *et al.*, *op. cit.*

13 Fafo, Ministerio de Asuntos Sociales y PNUD, "Al-Wadeh Al-Iktisadi Al-Ijtimai, Dirassa L Ahwal L Maisha," 2004, 55-57.

14 Comisión Económica y Social para Asia Occidental, *Foreign Direct Investment Report 2008*. Disponible en: <www.eswva.un.org/information/publications/edit/upload/edgd-08-tech1-e.pdf>.

15 Investment Development Authority in Lebanon, *Advantages of Investing in Lebanon*. Disponible en: <www.slideshare.net/mhdbadr/investing-in-lebanon-new-presentation-restructured-presentation>.

16 Bank Audi, *Lebanon Real Estate Report*, julio de 2009. Disponible en: <www.menafn.com/updates/research_center/Lebanon/Economic/audi220709e.pdf>.

17 *Ibid.*