

Protección social en la región árabe: El concepto desafiante y la dura realidad

El vínculo entre la seguridad humana y la seguridad social es evidente y está integrado al nuevo paradigma de la seguridad nacional en general. La seguridad social es un requisito previo para la seguridad internacional y nacional y refleja la relación existente entre la seguridad del Estado en general y la seguridad individual (de la ciudadanía) en particular. Asimismo, refiere a la calidad de vida de las personas y al respeto de sus derechos humanos. De acuerdo con las tendencias actuales, la perspectiva futura de la región árabe parece apuntar hacia una menor protección y una mayor marginación de las y los desempleados, indigentes y trabajadores del sector informal. Existe una necesidad urgente de desarrollar un nuevo sistema integral de seguridad social que apoye la realización de los derechos socioeconómicos y preserve los valores absolutos de los derechos humanos.

Ziad Abdel Samad y Diana Zeidan¹

La cuestión de la seguridad humana ha recibido una atención creciente de parte de gobiernos y foros intergubernamentales en años recientes. En la última década, el concepto subyacente de la seguridad ha ido cambiando desde la preservación de la nación a través de medidas militares, políticas y diplomáticas, para incluir en la ecuación a los elementos humanos individuales. Este concepto ampliado abarca un estado de bienestar en el cual un individuo o grupo tiene la seguridad de estar protegido del daño físico o mental, libre de temor y ansiedad, libre de carencias, y con el derecho a vivir en dignidad.

International Federation of University Women²

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha extendido la definición de la seguridad social a una serie de políticas sociales realizadas por las autoridades públicas y por lo tanto resume cuál debe ser el deber del Estado en el establecimiento de mecanismos adecuados de seguridad social. Esto incluye "la protección que la sociedad proporciona a sus integrantes, a través de una serie de medidas públicas, contra la penuria económica y social que de otra manera causarían el cese o la reducción sustancial de ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; el suministro de atención médica; y la provisión de subsidios para las familias con hijos."

El vínculo entre la seguridad humana y la seguridad social es evidente y está integrado al nuevo paradigma de la seguridad nacional en general. La seguridad social es un requisito previo para la seguridad internacional y nacional y refleja la relación que existe entre la seguridad del Estado en general y la seguridad individual (de la ciudadanía) en particular. Asimismo, refiere a la calidad de vida de las personas y al respeto de sus derechos humanos.

La seguridad social debe percibirse como parte de un sistema integral de estrategias políticas, económicas, sociales y culturales que apuntan a proteger la seguridad nacional, incluso la seguridad humana y la estabilidad política dentro de la sociedad.

Aunque la interpretación tradicional de la seguridad social se ha desarrollado durante las últimas tres décadas, persiste la confusión entre la seguridad social como se describió anteriormente y la protección social como el suministro de un apoyo social básico generalizado para todos los ciudadanos, más allá de sus aportaciones o su historia laboral.

La seguridad social tiene un doble objetivo: el primero es mejorar las condiciones de vida y crear un ambiente habilitante para que la población pobre acceda a un nivel aceptable de consumo mínimo (Handoussa y Tzannatos, 2002). El segundo es reducir el riesgo de empobrecimiento de la población no pobre y de que se agrave la pobreza de los pobres. La reducción de riesgos también debe ser un objetivo de las políticas macroeconómicas y del funcionamiento del mercado laboral para crear riqueza y trabajo.

No obstante, incluso el ambiente más habilitante no eliminaría todos los riesgos, y los programas de seguridad social pueden cumplir un papel útil al atender las necesidades de quienes no comparten plenamente los beneficios del crecimiento o de la creación de empleos.

El estado desempeña un papel central en el desarrollo de un sistema adecuado de seguridad social. El acceso a los servicios públicos y la protección del ingreso deben estar orientados por leyes que establezcan derechos en lugar de políticas discrecionales o favoritismo³. El objetivo central del Estado debe ser el de asegurar un desarrollo justo y sostenible para todos y todas, que incluya asistencia de emergencia o compensatoria para grupos específicos.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴ representan el intento de articular, de manera integral, las zonas de prioridad del desarrollo social y económico. Constituyen una herramienta importante

para evaluar el progreso logrado en el suministro de los servicios sociales destinados al bienestar humano básico. Es sumamente importante establecer el nexo entre los ocho ODM y el marco de derechos humanos en general.

Los países de la región árabe con frecuencia carecen de estrategias integrales de desarrollo, especialmente del componente de políticas sociales de esas estrategias. Evidentemente, hay una necesidad urgente de desarrollar un nuevo sistema integral de seguridad social que apoye la realización de los derechos socioeconómicos y preserve los valores absolutos de los derechos humanos.

El análisis que presenta este artículo contradice las declaraciones que aseguran que los regímenes actuales en el poder han respetado plenamente los derechos de la ciudadanía al adoptar las políticas sociales necesarias y asegurar una adecuada seguridad social.

Riesgos para la seguridad social en la región árabe

Mejorar la seguridad social es un problema que enfrentan las sociedades árabes actualmente. Evidentemente, está relacionado con numerosos problemas externos e internos, entre ellos la inestabilidad de la seguridad nacional en general, los bajos indicadores de desarrollo y la confusión respecto al significado y las funciones de la beneficencia, la asistencia social y los derechos humanos. Estos son problemas que contribuyen con la confusión a la hora de fijar prioridades nacionales y adoptar estrategias sociales relevantes.

Inseguridad nacional

La falta de paz y seguridad son problemas permanentes y factores de constante amenaza en la región árabe, y sin embargo no se abordan adecuadamente.

El costo de la guerra y los conflictos, en función de la pérdida de vidas, el desplazamiento y los reveses al desarrollo, sigue siendo elevado. Esto es especialmente evidente en Palestina, Iraq, Líbano y en los países afectados por los conflictos y las luchas intestinas en la última década: varios países del Golfo, Argelia, Somalia y Sudán.

La guerra y los conflictos de la región continúan destruyendo recursos humanos y naturales y

1 Director ejecutivo y funcionaria de programas de la Arab NGO Network for Development (ANND). Los autores reconocen el amable apoyo de Kinda Mohamadieh, gestora de programas de ANND.

2 <www.ifuw.org/saap2001/security.htm>

3 <www.art-us.org/node/66>

4 Mayor información acerca de los ODM en el artículo de Joyce Haarbrink en este Informe.

tienen un impacto negativo en el entramado social, mientras los presupuestos públicos se desvían al gasto militar en lugar de invertir en los programas de seguridad social. Las tensiones y los conflictos políticos muestran pocos indicios de aplacarse, lo cual subraya el desafío que plantea emprender objetivos de desarrollo sostenible en condiciones de crisis. Estos conflictos se manifiestan no sólo en el estancamiento del crecimiento económico, sino también en el trastorno de las realidades sociopolíticas.

La región es el principal terreno de exhibición de la llamada 'guerra contra el terrorismo'. Esto, a su vez, es el pretexto utilizado para explicar la prioridad otorgada a las políticas de defensa y seguridad a costas del desarrollo y la seguridad social. El gasto en las instalaciones militares y de seguridad supera el gasto socioeconómico y el destinado al desarrollo. Es probable que esta tendencia persista en el corto plazo a medida que los estados incrementen el gasto en las instituciones coercitivas.

La 'guerra contra el terrorismo' se inició para tratar las consecuencias de actos y tendencias violentas, en lugar de apuntar a sus causas fundamentales. Pero es evidente que los motivos principales que generan frustración y violencia son la incapacidad de lograr una paz justa y sostenible y de priorizar la búsqueda de soluciones a las disparidades socioeconómicas y la discriminación de género, además de la falta de libertad y la constante violación de los derechos humanos y, en particular, del derecho a la autodeterminación y la libertad de pensamiento y expresión.

Falta de respeto por los derechos humanos

La interpretación más universal de la equidad social se basa en el conjunto de derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, que abarca el derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a la igualdad de oportunidades y a compartir por igual los beneficios del desarrollo. Por lo tanto, es muy importante acceder al concepto de seguridad social desde la óptica de los derechos humanos.

El déficit de libertad que padece la región árabe socava el desarrollo humano y es una de las manifestaciones más dolorosas de la falta de desarrollo político. La ciudadanía es definida por la naturaleza y el marco de la relación entre los ciudadanos y el Estado, es un conjunto de derechos y deberes. Entre los derechos está el derecho a contar con servicios sociales como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y un ingreso adecuado. Estos servicios deben verse como derechos y no como dádivas que otorga el poder de turno. El suministro de estos servicios no debe dar lugar al nepotismo, el clientelismo o la corrupción. Entre estos derechos se debe respetar el derecho a la asociación, que puede permitir el espacio para la creación de sindicatos que representen a

diversos grupos de intereses, ya que tienen un papel importante a la hora de reclamar los derechos de las y los trabajadores y ciudadanos a una seguridad social adecuada y a controlar la aplicación de los planes de seguridad social.

Sin embargo, en la mayoría de los países árabes, el respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley brillan por su ausencia. En consecuencia, algunos de los principales requisitos para desarrollar un sistema integral y adecuado de seguridad social, que cumpla objetivos de justicia social, están ausentes. Esta grave laguna representa un obstáculo básico en el proceso de adopción por parte de las estrategias sociales nacionales de un enfoque adecuado basado en los derechos.

Bajos indicadores de desarrollo humano

Aunque se han logrado ciertos progresos en toda la región y en algunos países árabes, no es probable que la región en general logre erradicar la pobreza y el hambre, especialmente en los países de menor desarrollo y aquellos que no producen petróleo (Samad and Mohamadieh, 2005).

Estos indicadores, entre otros, reflejan la necesidad urgente de abordar los problemas de desarrollo con un enfoque integral, y de que se adopten estrategias nacionales de seguridad social para mejorar la situación socioeconómica de la población.

Informe 2007 sobre los OMD en la región árabe

El informe 2007 de los ODM en la región árabe muestra un panorama preocupante de la situación en los últimos años: 18,2% de la población en la región árabe vivía en la extrema pobreza (en 2004), y 12,7% (2000) de los niños y niñas menores de cinco años tenían bajo peso.

El informe también indica que 8,6% (2002) de la población tenía un consumo calórico en su dieta inferior al nivel mínimo y que 20% (2005) de todos los niños árabes no estaban matriculados en la enseñanza primaria.

Además, prácticamente 18% (2004) de la población árabe carece de acceso al agua potable, y casi 28% (2004) no tiene acceso al saneamiento.

Fuente: Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes (2007). "The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens (an overview)".

Una tendencia general hacia las políticas económicas neoliberales

Las políticas de seguridad social no deben verse como programas temporales a implementar durante la etapa de transición en que se aplican estrategias de ajuste estructural o reformas económicas. Esto reduce la seguridad social a programas de redes de seguridad, que es lo que sucede en numerosos países árabes.

Asimismo, se ha demostrado que el crecimiento económico no puede cumplir el objetivo de la creación de empleos, el desarrollo sostenible y la igualdad social sin que los gobiernos adopten procesos políticos activos en éstas áreas. Estas políticas deben apuntar a asegurar una redistribución justa y a evitar una crisis no calculada, además de asegurar un crecimiento sostenido y una atención adecuada de las necesidades sociales de diversas comunidades locales. Favorecer las estrategias orientadas al mercado tiende a generar la reducción en la función del Estado y el incremento del papel de las instituciones multinacionales al privatizar y liberalizar los servicios públicos.

El aspecto cultural

En una sociedad donde la religión y la red de relaciones basada en los clanes desempeñan un papel importante en la vida cotidiana, esta última se puede considerar un factor positivo para llenar las lagunas referidas a la existencia de los servicios sociales. Estas redes tradicionales se pueden ver como una alternativa al sistema de seguridad social público eficiente y adecuado. Pero esta realidad realza el enfoque de bienestar social y basado en la religión, en lugar del enfoque basado en los derechos humanos y la comprensión de la seguridad social.

A pesar de los resultados positivos que la caridad y la asistencia social pueden generar en la sociedad al contribuir con la reducción de la pobreza y satisfacer algunas necesidades básicas, también pueden distorsionar el significado real de lo que es ciudadanía. Pueden fortalecer el nepotismo, el clientelismo y la pertenencia tribal, comunitaria y religiosa por encima de la propia ciudadanía.

La seguridad social en la región árabe

En la última década, los estados árabes asignaron fuertes cifras del gasto público a los sectores sociales, pero una parte excesiva del gasto se destinó al desarrollo de infraestructura y a pagar los salarios de un gran número de empleados públicos que trabajan en estos sectores. En algunos países, el gasto social (sobre todo para la salud y la educación) superó el 20% del PBI. El mismo es considerado ineficaz y fuente de desperdicio, especialmente en cuanto a la calidad de los servicios, la incapacidad para llegar a los grupos con necesidades reales, y la incapacidad

de brindar servicios sociales básicos a la mayoría de la población⁵.

La globalización se suma a los factores de riesgo social en las sociedades árabes como consecuencia de la fuerte reestructura de las políticas macroeconómicas. Esta reestructura se dirige principalmente a reducir el gasto público en los servicios sociales y a reducir el costo de los mecanismos existentes de protección social. Además, numerosos estados (especialmente los que no producen petróleo), como otros países en desarrollo, carecen de los fondos suficientes para superar el desempleo, incluso la capacidad para proporcionar servicios de atención médica adecuados, capacitación vocacional y sistemas educativos acordes al nuevo mercado de trabajo globalizado, y protección para las personas mayores jubiladas y las personas con capacidades diferentes.

Los sistemas de seguridad social deben ser jurídicamente obligatorios, basados en el trabajo, principalmente contributivos y dirigidos por el Estado; en los países árabes, por lo general no son contributivos, poseen control de recursos, se basan en la disposición de fondos, y están dirigidos por una mezcla de actores públicos, de la sociedad civil e individuales sin una suficiente complementariedad ni coordinación eficiente (Nasr, 2001).

En la última década, la mezcla de responsabilidad pública y privada en la seguridad social comenzó a cambiar hacia la reducción del papel del sector público, a medida que muchos países árabes incorporaban medidas orientadas al mercado bajo las crecientes presiones fiscales, además de la presión que ejercían las instituciones financieras internacionales en ese sentido. Esto condujo a una eficiencia reducida y a un gasto social menor. Cabe señalar que el derecho a la seguridad social no se puede cumplir satisfactoriamente si no existe un sistema nacional adecuado de seguridad social, especialmente si sólo se basa en intervenciones con fines de lucro por parte del sector privado o en intervenciones aleatorias de las organizaciones no gubernamentales.

Con frecuencia las organizaciones de la sociedad civil proporcionan un apoyo fundamental. En muchos países comenzaron a desarrollar sus propias iniciativas de asistencia social con apoyo privado local e internacional. Muchas actúan como agencias ejecutoras de los programas de gasto público. Sin embargo, estos servicios los proporcionan más que nada organizaciones filantrópicas y de base religiosa, dedicadas básicamente a un enfoque caritativo y asistencialista, y no a un enfoque basado en los derechos humanos. Estas

⁵ En Líbano, por ejemplo, hay más de 10 canales por los cuales el gobierno realiza el gasto en los planes de cobertura sanitaria, incluso varios ministerios, otras instituciones gubernamentales, cooperativas y fondos de beneficio mutuo.

PANORAMA GENERAL DE CUATRO PAÍSES DE LA REGIÓN ÁRABE

Mediante el análisis y la comparación de los planes de protección social de cuatro países árabes, Salim Nasr^{*} resumió las principales características de los sistemas de seguridad social en Egipto, Líbano, Marruecos y Jordania:

- Protección incompleta contra los principales riesgos sociales.
- Tratamiento desigual de las personas: “La segmentación refleja la jerarquía de cada categoría en la estructura de poder”.
- Cobertura limitada de la población interesada: estas lagunas surgen porque muchas empresas privadas no sienten la obligación de pagar las aportaciones o brindar prestaciones. Asimismo, las capacidades administrativa y judicial de los estados suelen ser muy débiles o en ocasiones demasiado corruptas para aplicar la rendición de cuentas y asegurar la cobertura universal dentro de las leyes.
- Bajo nivel de las prestaciones reales: para la mayoría de los trabajadores y las trabajadoras de la región, las pensiones prometen entre 70% y 80% de sus salarios finales, pero las prestaciones reales son considerablemente inferiores. Esto se debe a la falta de mecanismos formales de indexación, a las tasas nacionales de inflación y a los ajustes discrecionales de los gobiernos.
- Administración relativamente costosa e ineficaz debido a los elevados costos de administración y transacción en la región, a la escasez de aptitudes financieras, técnicas y administrativas en las instituciones, al mediocre monitoreo, la supervisión dividida de los programas entre los ministerios e instituciones públicas, y a la mejor identificación y cobertura de los beneficiarios en el medio urbano que en el rural.
- Falta de sustentabilidad financiera. La sostenibilidad es un problema emergente para los sistemas de seguridad social en la región, y la viabilidad financiera de los fondos públicos es una preocupación creciente. Además, la estructura demográfica de los países está cambiando, y los sistemas estarán bajo mayor presión financiera a medida que la gente tenga menos hijos y viva más, las prestaciones de las pensiones crezcan, más personas mayores necesiten atención médica y existan menos trabajadores para ayudarlas.

* El Dr. Salim Nasr es asesor de PNUD-POGAR y fue el director general del Lebanese Center for Policy Studies.

estrategias y políticas deben trascender la reducción de la pobreza para abarcar un enfoque integral de desarrollo.

Finalmente, la falta de libertad impide que los ciudadanos creen sindicatos que defiendan sus derechos a la seguridad social. Sólo los sindicatos democráticamente elegidos, las organizaciones laborales y las asociaciones profesionales podrán reclamar una representación relevante de los distintos grupos de interés. Así podrán abogar por la creación de un sistema adecuado de seguridad social, y también controlar la puesta en práctica de ese sistema.

La reforma de la seguridad social para la reducción de la pobreza en la región árabe

Numerosos informes (CESPAO, 2004) e investigaciones relacionados con la seguridad social indican que pocos de los programas de seguridad social con fondos del Estado tuvieron una eficacia real.

Túnez, en relación con otros países árabes, realizó avances significativos en el ámbito del progreso social. Un trabajo sobre las políticas publicado por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) en 2004 señala que el país dio pasos avanzados para liberar a las mujeres y promover su papel al asegurar la equidad de género a través de la Constitución y la Ley de Situación Personal a partir de 1956. Asimismo, la importancia atribuida a las políticas que abordan la pobreza, el desempleo y la marginación social y las medidas emprendidas en este ámbito son bien recibidas por los actores de la sociedad civil y las instituciones internacionales. Túnez adoptó una política integral de erradicación de la pobreza para abordar los aspectos geográficos, sociales y económicos de la misma.

Sin embargo, el aspecto integral de las políticas de seguridad social lo constituyó un proceso de reformas verticalista que no se implementó en consulta con las organizaciones de la sociedad

civil. Asimismo, los planes de seguridad social distan mucho de tener una distribución equitativa en todas las regiones (Kechrid, 2002). Las disparidades regionales son especialmente evidentes en la brecha existente entre las prósperas zonas industriales situadas en las costas y el interior pobre del país. Además, el país enfrenta los mismos problemas para crear un sistema de seguridad social adecuado que otros países en desarrollo, especialmente los que conciernen a la superposición de las instituciones que brindan el mismo servicio.

Al vincular el aspecto de extensión de la seguridad social a la estrategia de erradicación de la pobreza, el gobierno creó tres nuevas fuentes de financiación para los programas de erradicación de la pobreza: el Fondo de Solidaridad Nacional, el Fondo Nacional del Trabajo y el Banco de Solidaridad de Túnez.

Cabe agregar que el desarrollo del sistema de seguridad social no se reflejó, ni con el mismo ritmo, en el desarrollo de los derechos políticos y civiles. El gobierno, aunque se dedicó al aspecto social, tiende más hacia la liberalización económica y deja completamente de lado la agenda de las reformas políticas.

En **Líbano** siempre existieron grandes diferencias en la distribución de las redes de seguridad entre las distintas regiones. Los sucesivos gobiernos libaneses procuraron mejorar los indicadores sociales y fomentar el desarrollo social. Un estudio realizado por Hyam Mallat en 2004 concluyó que el gasto público destinado a mejorar los servicios sociales no es suficiente, y el nuevo plan de acción social propuesto por el gobierno en enero de 2007 reconoce ese hecho. El Ministerio de Asuntos Sociales destina aproximadamente 13% de su presupuesto total a los subsidios alimentarios y de vivienda para los grupos vulnerables, como los huérfanos, las personas con capacidades diferentes y las personas sin hogar, y un 26% a las subvenciones educativas y de capacitación vocacional para las mismas categorías especiales y los habitantes de zonas de bajos ingresos (Nasr, 2001). El Ministerio también contribuye con la atención médica de sectores pobres y vulnerables de la población, que se canaliza a través de 89 centros de atención médica que supervisa directamente, y mediante subsidios a las instalaciones sanitarias dirigidas por los grupos de la sociedad civil, que brindan atención gratuita a los grupos pobres y especialmente vulnerables. Por su parte, el Ministerio de Salud destina aproximadamente 10% de su presupuesto a la atención médica primaria y demás gastos de salud pública.

A pesar de la aplicación de numerosos planes de seguridad social, la ineficacia del gasto social se debe a la falta de una estrategia social nacional clara e integral. Esa estrategia debe abordar la total ausencia de coordinación entre los ministerios y los

actores interesados, lo que conduce a la duplicación de esfuerzos y al desperdicio de recursos.

El sistema de la seguridad social en el Líbano también enfrenta graves desafíos debido a los obstáculos políticos, jurídicos y administrativos, particularmente a la ineficacia del Fondo Nacional de Seguridad Social bajo la órbita del Ministerio de Trabajo.

En **Marruecos**, Selim Nasr (2001) demuestra que a pesar del creciente énfasis puesto en el desarrollo social durante la década de 1990, las políticas de protección social enfrentan numerosos obstáculos debido al lento crecimiento económico, que ha sido la causa principal del creciente desempleo, la pobreza y la vulnerabilidad. No ha habido una solución adecuada hasta la fecha para mejorar la eficacia y la cobertura del sistema de protección social ni para atender las necesidades de los distintos grupos en el medio rural y urbano. La mayoría de los programas de gobierno se dedican a los centros urbanos del país. Aunque el gasto en seguridad social se ha duplicado desde 1990, el sistema de pensiones vigente no hace nada para responder a los problemas de seguridad social de los más necesitados.

El país ha emprendido reformas efectivas en los sectores de servicios sociales básicos, como la educación y la salud, al redistribuir el gasto hacia la educación primaria para alcanzar la matrícula primaria universal y mediante el incremento del gasto público en la atención médica en el medio rural. Sin embargo, la falta de coordinación entre los ministerios sigue siendo un problema importante (MNSHD, 2002). Además, la seguridad social en Marruecos aún se basa esencialmente en el modelo caritativo y no se ha integrado a un plan social nacional.

En **Egipto**, Magdi Abdel Hamid⁶ destaca el vínculo existente entre las políticas macroeconómicas adoptadas por el gobierno durante las últimas tres décadas y el deterioro del sistema de seguridad social (Hamid, 2007). Estas políticas también han afectado la situación socioeconómica de la población egipcia, como se refleja en las cifras que muestran un incremento en el desempleo, la pobreza y las disparidades sociales y regionales, afectando particularmente las disparidades entre el medio rural y el urbano.

Cabe señalar que el fondo egipcio de seguridad social depende del presupuesto del Ministerio de Finanzas. Este último desvía recursos superavitarios del fondo para cubrir el déficit del presupuesto público. Esto plantea importantes interrogantes acerca de la sostenibilidad del fondo y de su capacidad futura para asegurarle los servicios a la gente.

Entre tanto, a pesar de la gran proporción del gasto destinado a la protección social (más de 20% del PBI), la seguridad social egipcia sigue siendo ineficaz, ya que no atiende plenamente las necesidades de los más vulnerables, mientras beneficia a las clases media y alta. La distribución de la seguridad social también refleja la elevada estratificación de la sociedad egipcia. Hay seis planes de seguridad social distintos para seis grupos distintos de trabajadores y trabajadoras, pero estos planes sólo suministran pensiones, sólo 40% de la población trabajadora está asegurada contra las enfermedades y los accidentes de trabajo, y sólo 16% recibe prestaciones de desempleo (Loewe, 2000).

Algunos **países ricos en petróleo y exportadores de minerales** lograron proporcionar un apoyo adecuado de seguridad social a su ciudadanía. Los países del Golfo como Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Qatar y Arabia Saudita utilizaron parte de sus enormes ganancias petroleras para proporcionar educación gratuita, servicios médicos, asignaciones familiares y en ocasiones trabajo garantido a sus ciudadanos. Estos países también adoptaron planes de seguridad social que incluyen compensación por accidentes, prestaciones de maternidad y enfermedad, y pensiones de vejez para la mayor parte de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, un número importante de inmigrantes (en su mayoría de Asia Meridional y otros países árabes) que viven en los países del Golfo con sus familias no se benefician con los mismos servicios. Estas prestaciones no se han extendido a la fuerza inmigrante de trabajo que realiza la mayoría de los trabajos menos cualificados pero también ocupa una proporción significativa de los empleos especializados.

La clave del éxito de algunos países exportadores de petróleo y minerales en la cobertura universal de los servicios sociales es el papel centralizado del Estado. No obstante, la naturaleza rentista del Estado ha transformado los planes de seguridad social en servicios que brindan las familias gobernantes a los ciudadanos que no pagan sus impuestos. El ex secretario general ejecutivo de la CESPAP, Hazim El Bablawi (1987) describió la situación con la frase "sin fijación de impuestos, no hay representación", lo cual resume el problema subyacente en el proceso antidemocrático de los países petroleros: el gobierno no rinde cuentas por sus acciones mientras los ciudadanos no tienen que luchar por sus derechos, especialmente los derechos sociales básicos.

En general, a pesar de las conquistas de algunos países, la mayoría de la población de la región árabe sigue siendo vulnerable y no está protegida contra los principales riesgos sociales.

Muchos países de ingresos medios y algunos de ingresos bajos lograron avances sustanciales, pero incluso en ellos importantes grupos padecen

6 El Dr. Magdi Abdel Hamid es presidente del Directorio de la Egyptian Association for Community Participation Enhancement.

hambre o desnutrición y falta de acceso a la atención médica básica, la educación, el saneamiento y la vivienda, especialmente en los países de menor desarrollo. Asimismo, los indigentes en la mayoría de los países árabes están marginados políticamente, privados del derecho a participar, y tienen poca voz sobre la distribución de los recursos nacionales.

Los principales obstáculos para satisfacer estas necesidades son políticos y administrativos; a menudo no es una cuestión de capacidad financiera sino el uso inadecuado de los recursos financieros, humanos y naturales existentes. La mayoría de los países, salvo los menos desarrollados, tienen recursos suficientes para aplicar programas que puedan satisfacer la mayoría de estas necesidades. No obstante, será necesario que el gasto público se desplace de su actual concentración en la seguridad, la 'guerra contra el terrorismo' y el gasto militar hacia nuevas prioridades.

Los países árabes más endeudados padecen escasez en el gasto público, principalmente el destinado a los programas sociales. Las políticas orientadas al mercado adoptadas en casi todos los países árabes conducen a la liberalización y la privatización de los servicios sin distinción entre los servicios sociales estratégicos y los de otra índole. Estos países también carecen de políticas macroeconómicas nacionales que integren el propósito del empoderamiento y el apoyo a los sectores productivos nacionales. Tienden a aceptar el apoyo de los donantes extranjeros más allá de las condicionalidades que les impongan, que suelen implicar objetivos que no cumplen las necesidades ni las prioridades de las comunidades locales. Además, los donantes extranjeros suelen buscar la estabilidad política de los países receptores y, por consiguiente, brindan apoyo a los regímenes gobernados por dinastías, dictadores y poderes políticos antidemocráticos.

Conclusión

La seguridad social en la región árabe comparte numerosas características y debilidades de muchos países en desarrollo, pero otras son específicas de la región. Los sistemas de seguridad social regionales son evidentemente ineficaces, ya que las prestaciones reales suelen ser bajas y los costos administrativos muy elevados. Esto plantea serias inquietudes acerca de la sostenibilidad financiera a largo plazo de estos sistemas.

De acuerdo con las tendencias actuales, la perspectiva futura de la región parece apuntar hacia una menor protección y una mayor marginación de los desempleados, los indigentes y los trabajadores del sector informal. Estas proyecciones negativas surgen de la persistencia de las limitaciones presupuestarias destinadas a los sistemas de seguridad social y a la ineficacia del gasto público.

Asimismo, la agenda de seguridad en la mayoría de los países árabes carece de dos requisitos previos fundamentales: una orientación de derechos humanos y una visión a largo plazo de desarrollo humano. La privatización inadecuada y la rápida liberalización de las economías nacionales, además del papel influyente de la beneficencia y los vínculos sociales informales, sirvieron para socavar la necesidad urgente de crear planes nacionales integrales de seguridad social.

En definitiva es responsabilidad del Estado asegurar la seguridad social. Los estados deben movilizar con eficacia los recursos nacionales para garantizar la suficiencia y la extensión de los sistemas de seguridad social. La solidaridad social, reflejada por la familia y las redes comunitarias además de los planes de la sociedad civil, tiende a ser una alternativa efectiva del modelo de seguridad social dirigido a las personas que carecen de cobertura. Sin embargo, estos actores sólo pueden complementar el papel del Estado dentro de una estrategia nacional integral. Nunca podrán reemplazarlo.

En este sentido, es fundamental que los estados árabes adopten un enfoque basado en derechos a la hora de formular e implementar estrategias nacionales para el desarrollo social. La protección de los derechos humanos debe estar entre los principales factores que fortalezcan el progreso de los países. Por lo tanto, la seguridad social no debe percibirse como un servicio que los estados rentistas proporcionan a sus clientes, sino como un derecho incondicional de la ciudadanía. Además, el derecho a la seguridad social no sólo debe manifestarse en las constituciones y las convenciones de derechos humanos, sino que debe realizarse a través de leyes y garantías jurídicas. La seguridad social debe ser la máxima prioridad de las políticas de Estado nacionales. ■

Referencias

- Abdel Hamid, M. (2007). *Egyptian Social Watch Report 2007*.
- Al-Qudsi, S. (2002). "Effective distribution of social safety nets in Arab economies". Arab Planning Institute, Kuwait.
- Bablawi, H. (1987). "The Rentier State in the Arab World," en Bablawi H. y Luciani, G. (eds.) *The Rentier State*. Londres: Croom Helm.
- Besley, T., Burgess, R. y Rasul, I. (2003). "Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets". Social Protection Unit Human Development Network, Banco Mundial.
- Billeh, V. (2002). "Educational Reform in the Arab Region". Revista del Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, Vol. 9, No. 2. Disponible en: <www.erf.org.eg/nletter/Newsletter_Sum02/NewsletterSumIssue.Q30-32.pdf>.
- CESPAO (Comisión Económica y Social para Asia Occidental) (2004). "Central issues related to social policies: comparative study and guidelines for the formulation of social policies in the ESCWA region". Social Policy Series, No. 9. Disponible en: <www.esywa.org.lb/information/publications/edit/upload/SDD04E2.pdf>.
- CESPAO (2005). "Towards integrated social policies in Arab countries. Framework and comparative analysis". Disponible en: <www.esywa.org.lb/information/publications/edit/upload/SDD-2005-4-e.pdf>.
- Ghai, D. (2002). "Social security priorities and patterns: A global perspective". Ginebra, International Institute for Labour Studies. Disponible en: <www.ilo.org/public/english/bureau/instit/download/dp14102.pdf>.
- Handoussa, H. y Tzannatos Z. (eds) (2002). *Employment Creation and Social Protection in the Middle East and North Africa*. The American University in Cairo Press.
- Iman Bibars, I. (s/f) "Do Social Safety Nets Catch Women? Women's Social Security Entitlements in the Arab World". Documento encargado por la Oficina Regional para los Estados Árabes del PNUD. Disponible en: <www.pogar.org/publications/gender/iman/sssecurity.pdf>.
- Jabbour, S. (2002). "Critical Reflections on Health and Development in the Arab World". Revista del Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, Vol. 9, No. 2. Disponible en: <www.erf.org.eg/nletter/Newsletter_Sum02/NewsletterSumIssue.Q24-27.pdf>.
- Kechrid, M.R. (2002). "Recent developments in health care. Health care coverage in Tunisia: Present euphoria and future challenges". International Social Security Association, 14ª Conferencia Regional Africana. Túnez, 25-28 de junio. Disponible en: <www.issa.int/pdf/tunis02/2kechrid.pdf>.
- Loewe, M. (2000). "Social security in Egypt: An analysis and agenda for policy reform". Documento de Trabajo 2024, El Cairo: Economic Research Forum. Disponible en: <www.erf.org/html/blabor7.pdf>
- Mallat, H. (2004). "La politique de protection sociale au Liban. Evolution, situation et perspectives". Disponible en: <www.issa.int/pdf/initiative/reports/1Liban.pdf>.
- MNSHD (Middle East and North Africa Human Development Group) (2002). "Kingdom of Morocco. Social Protection Note". Documento del Banco Mundial. 19 de diciembre. Disponible en: <www-wds.worldbank.org/servelet/WDSContentServer/WDS/IB/2003/02/07/000094946_03012508260361/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.
- Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes (2007). "The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens (an overview)". Junio.
- Nasr, S. (2001). "Issues of Social Protection in the Arab Region. A four-country overview". Cooperation South, No. 2. Disponible en: <ctcd1.undp.org/CoopSouth/2001_2/31-48.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004). "Social Protection Matters", Marzo. Disponible en: <www.ilo.org/public/english/protection/download/newsletter/2004/spring-e.pdf>.
- Republic of Lebanon (2007). "Social Action Plan: Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Services". Enero.
- Samad, Z.A. y Mohamadieh, K. (2005). *MDGs in the Arab region: a tool and a challenge. Social Watch Annual Report 2005*. Disponible en: <www.socialwatch.org/en/informeImpreso/informe2005.htm>
- Turner, J. and Lichtenstein, J.H. (2002). "Social security reform in the Middle East". *Journal of Aging and Social Policy*, Vol. 14.
- Tzannatos, Z. (2000). "Social protection in the Middle East and North Africa: A review". Documento presentado al Mediterranean Development Forum, El Cairo, marzo. Disponible en: <www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/labor/Tzannatos.pdf>.