



# Una vida mejor

## Para mejorar los indicadores de desarrollo humano en OMNA se necesitarán enfoques diferentes en materia de sanidad, educación y protección social

*Sena Eken, David A. Robalino y George Schieber*



ESDE LOS AÑOS setenta, la región de OMNA ha progresado mucho en el terreno social. Alimentados por políticas estatales paternalistas de bienestar social, y financiados por el auge del petróleo de la década de los setenta, la mayoría de los países expandieron radicalmente el acceso a los servicios sociales públicos y desarrollaron amplios sistemas sanitarios, educativos y de protección social. Las tradiciones islámicas de caridad y las redes de apoyo familiar ayudaron a los países a gestionar los riesgos sociales y económicos. Así, la infraestructura social creció rápidamente y los indicadores sociales clave, como la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la alfabetización, han mejorado radicalmente en la mayoría de los países (véase el gráfico, pág. 16).

Sin embargo, todavía hay retos importantes. La pobreza es un problema, pues un 30% de la población de la región vive con menos de US\$2 al día. Los países de bajo ingreso (Afganistán, Djibouti, Pakistán, Somalia, Sudán y Yemen) tienen niveles alarmantes de mortalidad materno-infantil y de analfabetismo, y recursos limitados para abordar estos problemas. En los países de ingreso mediano y alto, los sistemas sanitarios, educativos y de protección social deben centrarse en las poblaciones vulnerables, asegurando la igualdad, calidad y sostenibilidad financiera en la prestación de servicios.

Pero el contexto demográfico, económico e institucional no favorece la reforma. Las tasas de crecimiento de la población —altas, aunque en descenso—, la inestabilidad regional y los limitados derechos políticos diferencian a OMNA de otras regiones. Al aumentar la población crece la demanda de servicios sociales. Las cuestiones de seguridad y la inestabili-

dad política acaparan los recursos públicos en detrimento del desarrollo, desaniman la inversión extranjera y limitan los flujos intrarregionales de bienes y mano de obra. Estos países también deben hacer frente a limitaciones económicas e institucionales, incluidos el papel dominante del Estado, instituciones gubernamentales reguladoras que impiden el desarrollo del sector privado, y la falta de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; un gobierno débil y una corrupción endémica en muchos países; un crecimiento económico lento, mercados laborales rígidos y un rápido crecimiento de la población activa, que genera una tasa de desempleo media de un 15%, una de las más altas del mundo; una urbanización rápida que está debilitando los sistemas de protección social, y desigualdades de género generalizadas.

¿Qué puede hacerse para abordar los problemas de los sistemas sanitarios, educativos y de protección social de la región? Aunque el menú de políticas es genérico, las circunstancias de cada país dictarán sus prioridades.

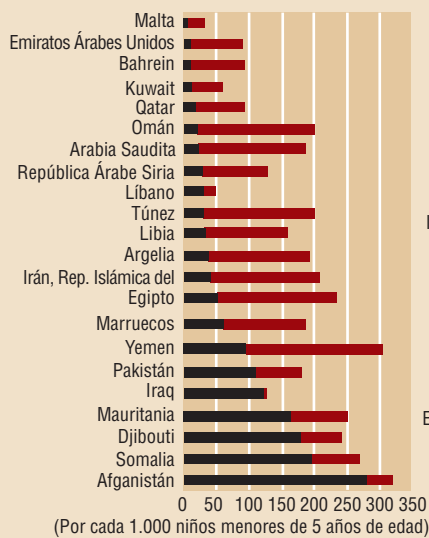
### Sanidad

Los sistemas sanitarios de OMNA concentran un 5% del PIB, el 4%–10% del presupuesto público, y el 2%–5% de todo el empleo. El sector sanitario representa más del 9% del PIB en Jordania y el 12% en Líbano. Los cambios demográficos y epidemiológicos a los que se enfrentan todos los países de OMNA están aumentando la presión sobre los costos. Entre las reformas necesarias se incluyen:

*Mejorar los resultados sanitarios.* La sanidad pública tiene que dirigirse mejor tanto para beneficiar a los pobres como para respaldar campañas eficaces en función de su costo,

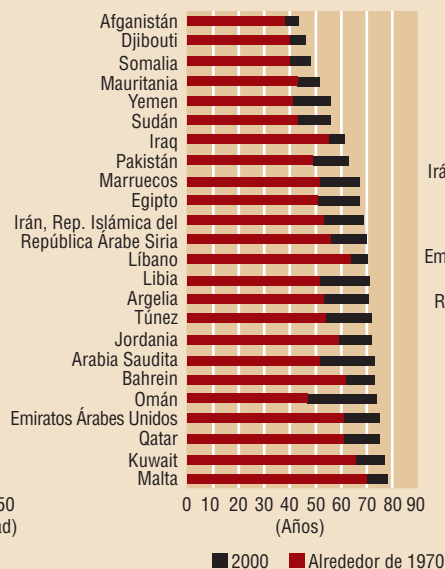
## Progreso social

El número de niños que mueren antes de cumplir 5 años se ha reducido en todos los países, notablemente en algunos:

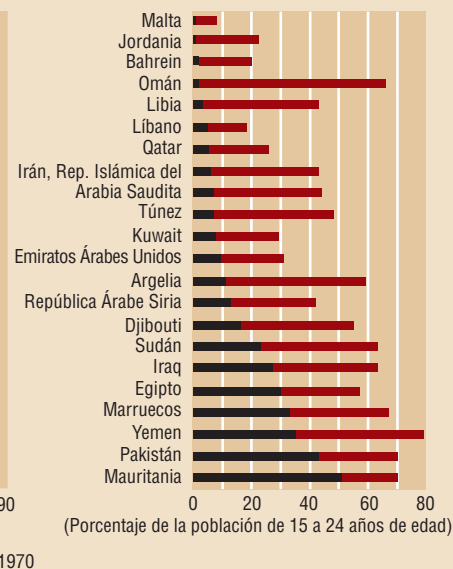


Fuente: Banco Mundial.

La población vive 13 años más en promedio.



El analfabetismo, aunque sigue alto en algunos países, está disminuyendo.



incluso en países de ingreso mediano. Por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil en el alto Egipto rural son más del doble de las registradas en zonas urbanas, mientras que en las áreas rurales en Marruecos son un 50% superiores a las urbanas. Los países de bajo ingreso deberían seguir centrándose en prestar servicios de sanidad pública básicos, fomentar una nutrición adecuada, asegurar el suministro de agua potable, prevenir y tratar enfermedades contagiosas y mejorar la salud materno-infantil. Los países con ingresos medianos y altos tienen que esforzarse más en asegurar que las poblaciones vulnerables se beneficien de medidas sanitarias eficaces en función de su costo mientras previenen y tratan enfermedades y lesiones no contagiosas. Educar al público sobre la conducta reproductiva, el tabaco, la prevención de accidentes, la salud mental y el VIH/SIDA es importante para todos los países de la región.

**Apuntalar la base financiera.** Los gobiernos tienen que proteger a sus poblaciones de los costos de enfermedades catastróficas; asegurar que las medidas de sanidad pública estén adecuadamente financiadas; garantizar una asistencia accesible; mantener mecanismos de financiación pública y privada equitativos, eficientes y sostenibles, e implantar sistemas de pago por incentivos a los prestadores de servicios médicos.

**Aumentar la eficiencia del sector público.** La formulación de políticas y la gestión deben estar coordinadas en los múltiples organismos públicos que financian y prestan servicios sanitarios, y entre los sectores público y privado. Los gobiernos tienen que dejar de meramente financiar y prestar servicios y asumir la gestión del sistema. También tienen que desarrollar normas efectivas tanto para el sector público como para el privado, descentralizar la toma de decisiones y fomentar la autonomía de los centros públicos.

**Mejorar el servicio.** Para garantizar que el sistema satisface las necesidades de la gente, los gobiernos deben asegurarse de contar con suficiente personal sanitario e instalaciones

adecuadas y de que estén óptimamente situados geográficamente. También deberían asegurar la accesibilidad física, modalidades eficientes de derivación a especialistas, controles eficaces de costos y servicios de alta calidad.

## Educación

El gasto en educación consume, en promedio, el 4,5% del PIB pero a menudo supera el 6%. Aunque los países de OMNA gastan más que otros países con niveles de ingreso similares, sus sistemas educativos no son mejores. La mayor parte del presupuesto se destina a salarios a pesar de que el salario medio de los profesores es relativamente bajo. Una razón es la función del sistema educativo como empleo de último recurso. Los sistemas son ineficientes y se asignan subvenciones excesivas a la educación superior y la formación profesional. Muchos sistemas también son ineficaces, con altas tasas de abandono y repetición de cursos que compensan los altos índices de matriculación. En Argelia, por ejemplo, la matriculación en la educación primaria es casi universal, pero solo 12 de cada 100 niños que entran en primer grado concluyen el ciclo de educación secundaria. Por último, el sistema sigue siendo injusto. En Egipto, el índice de matriculación de niños en el quintil de ingresos más altos supera el 80%, mientras que en el quintil más bajo es inferior al 50%. En Marruecos, la matriculación neta en la escuela primaria en las áreas urbanas es del 85%, comparada con el 58% en áreas rurales. En todos los países, los índices de matriculación son más bajos y las tasas de abandono superiores para las mujeres que para los varones. Las reformas propuestas se concentran en tres áreas:

**Aumentar la eficiencia.** Debería racionalizarse la gestión. La mayoría de los sistemas educativos de OMNA están gestionados por al menos tres ministerios, lo que crea competencia por los recursos y limita el consenso sobre reformas que abarquen todo el sistema. Aunque es difícil de implantar por la inercia

institucional de la planificación centralizada, la descentralización permitiría a las comunidades y a las familias participar más en la asignación de recursos. Es preciso aumentar la proporción de alumnos/profesores; para mejorar la calidad, las políticas de remuneración y promoción de los profesores tienen que estar ligadas a los resultados en las clases.

**Aumentar la participación privada.** A diferencia de otras regiones, el papel del sector privado está muy limitado en OMNA, cuyos países simplemente no pueden permitirse facilitar una educación pública, gratuita y de alta calidad a todos los niveles. Tienen que considerar la recuperación de costos en las instituciones públicas, la expansión de los servicios privados mediante normas de acreditación adecuadas y la externalización. La proporción socialmente eficiente entre recursos públicos y privados es mayor en la educación primaria que en la secundaria. Hay que racionalizar las subvenciones públicas para dirigir las a grupos de población vulnerables. Son necesarios programas sostenibles de becas y préstamos a estudiantes para resolver su falta de dinero para pagar la educación superior.

**Adaptar programas y planes de estudios, fomentar la investigación y difundir nuevas tecnologías.** A medida que cambia el entorno económico y se desarrollan nuevas tecnologías de la información y comunicación, todos los países se enfrentan al reto de adaptar los programas educativos. Los países de OMNA han sido más lentos en reaccionar, en parte por el conservadurismo cultural y la fuerte regulación gubernamental. También se necesitarán más participación del sector privado en el diseño de los planes de estudios, asociaciones para la investigación entre universidades y el sector privado, y cambios en las políticas retributivas para atraer a científicos e investigadores nacionales que estén en el extranjero.

## Protección social

Los seguros sociales, la asistencia social y los programas del mercado laboral de la mayoría de los países de OMNA consumen entre el 6% y el 20% del PIB. El seguro social se limita a los trabajadores del sector formal, principalmente en áreas urbanas. Los programas son generosos incluso comparados con los aplicados en la OCDE y no son financieramente sostenibles (los pasivos no cubiertos a menudo superan el 100% del PIB). Los programas de protección social tienen un alcance limitado y adolecen de problemas de coordinación y orientación. Las políticas laborales activas, como subsidios salariales, formación y obras públicas han resultado ser costosas e ineficaces a la hora de generar empleo. Los países tendrán que adaptar mejor los instrumentos de gestión del riesgo social a los factores de riesgo. Por ejemplo, para reducir el riesgo de desempleo, los esfuerzos deberían centrarse en generar crecimiento y liberalizar los mercados laborales más que en expandir los programas actuales del mercado laboral. Las medidas que crean oportunidades para los pobres y reducen la vulnerabilidad deberían tener prioridad sobre las medidas tradicionales de asistencia social. También se necesitan nuevos instrumentos para gestionar riesgos sociales que antes se pasaban por alto, como el trabajo infantil. Deben considerarse las políticas siguientes:

**Rediseñar las redes de protección social.** Las comunidades deberían encargarse de ello. Hay que desarrollar datos básicos para mejorar el destino de las transferencias en efectivo. En las obras públicas deberían pagarse salarios inferiores a los de mercado. La asistencia debería ser temporal y los programas no deberían utilizarse para crear empleo público.

**Reformar los fondos de pensiones.** Los países deben considerar reducir el mandato del sistema público estableciendo tasas de reposición de ingresos más factibles; introduciendo incentivos para el ahorro voluntario; reduciendo las distorsiones en el mercado laboral reforzando la relación entre aportaciones y prestaciones; creando un sistema más descentralizado para la gestión de los fondos de pensiones, y desarrollando sistemas no contributivos para cubrir a las personas aquejadas por la pobreza por períodos prolongados.

**Revisar las políticas del mercado laboral.** Los países tienen que fomentar la creación de empleo, más que evitar su destrucción. Habría que centrarse en eliminar progresivamente los subsidios salariales, lograr que la formación esté basada en la oferta más que en la demanda, modernizar la legislación laboral y desarrollar seguros de desempleo viables que no creen incentivos negativos para el trabajo.

## Un nuevo enfoque

En el nuevo milenio, en el área social los países de OMNA deben centrarse en el “software” (políticas retributivas, sistemas de pago, políticas de promoción y similares) más que en el “hardware” (clínicas, escuelas y carreteras). Las cuestiones son complejas y las políticas a menudo suponen transformaciones drásticas de los sistemas tradicionales que sin duda se toparán con la oposición de quienes se favorecen con el statu quo. Las condiciones previas para el éxito son cubrir las lagunas en términos de libertad civil y política, dar poder a las mujeres y los pobres y reformar la gestión del sector público. ■

*Sena Eken es Directora Adjunta del Departamento del Oriente Medio del FMI. David Robalino es economista, y George Schieber es Director de Salud y Protección Social en la Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África del Banco Mundial.*

### Bibliografía:

Banco Mundial, 1999, “Education in the Middle East and North Africa: A Strategy Towards Learning for Development”, Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África, Departamento de Desarrollo Humano (Washington); [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=detail&id=000094946020703004020126](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=detail&id=000094946020703004020126).

\_\_\_\_\_, 2002a, “Public Health in the Middle East and North Africa: A Situation Analysis”, Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África, Departamento de Desarrollo Humano (inédito; Washington).

\_\_\_\_\_, 2002b, “Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa”, Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África, Departamento de Desarrollo Humano (Washington); [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=detail&id=000094946\\_02073004020126](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=detail&id=000094946_02073004020126).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002, The Arab Human Development Report (Nueva York).