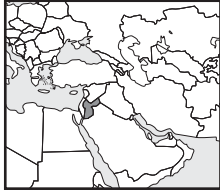


JORDANIA

Un largo camino para reducir la pobreza en 2015



Aunque pobre en recursos, Jordania es uno de los países en desarrollo en mejor situación según el Índice de Pobreza Humana. Los conflictos de Medio Oriente perjudicaron la economía del país, por lo que el gobierno tuvo que crear programas para atacar el elevado desempleo y los déficit públicos. También enfrenta el desafío de empoderar a la población de abrumadora mayoría de jóvenes y a las mujeres, que siguen teniendo una baja participación política y económica a pesar de los avances en la educación.

Women's Organization to Combat Illiteracy

Lubna Bajjali

Jordania es un país pequeño de ingresos bajos a medianos prácticamente sin recursos naturales, con excepción de potasa y fosfato. Figura entre los 10 países del mundo más pobres en recursos hídricos¹ y, por lo tanto, depende de fuentes hídricas externas para la mayoría de sus requisitos energéticos. Al mismo tiempo, la ubicación de Jordania próxima a dos zonas de conflicto en el Medio Oriente (Irak y Palestina) le otorga inestabilidad económica y política. Este contexto creó enormes desafíos sociales, económicos y políticos y exigió grandes esfuerzos de parte del gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado para atender las necesidades de la ciudadanía.

Prácticamente 70% de la población es menor de 29 años y 38% menor de 15, por lo que demográficamente Jordania es un país joven.² Existe una necesidad enorme de mejorar la educación, los servicios de salud y la creación de empleos ya que 40.000 jóvenes ingresan al mercado laboral en busca de trabajo cada año.³ Al mismo tiempo, esta población joven es uno de los principales capitales de Jordania, proporcionando energía y talento para el desarrollo socioeconómico.

Pobre según cómo se mida

La pobreza en el país se caracteriza por la indigencia financiera y no por la pobreza humana, la cual se mide según tres dimensiones: vida sana y longeva, educación y nivel de vida digno. Jordania posee un valor bajo de 7,2% en el Índice de Pobreza Humana (IPH), figurando séptimo entre 95 países en desarrollo. En 2004 Jordania tuvo un puntaje de 0,75 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que lo ubicó en el lugar 90 entre 177 países.⁴ El IDH mide los logros promedio en las dimensiones básicas del desarrollo humano mientras el IPH mide las necesidades de esas dimensiones. Es importante destacar que

la medición del IDH no incluye aspectos importantes de la vida, como la capacidad de participar en los procesos de toma de decisiones. El IDH también es problemático porque utiliza información de fuentes internacionales que quizá no sean comparables debido a la diferencia de criterios en las regiones.

La economía disfrutó de un crecimiento sin precedentes en la década de 1970 y a principios de los años 80. Dependió de las remesas de los emigrados, la ayuda exterior y los préstamos que permitieron realizar mejoras en la educación y la salud.

Sin embargo, la caída de los precios del petróleo, la disminución de las remesas y el descenso de la ayuda oficial árabe generaron un crecimiento económico negativo a fines de la década de 1980. La Guerra del Golfo en 1990 hizo que Jordania perdiera sus mercados de exportación ya que se detuvo el comercio con la mayoría de los países del Golfo y con Irak. Asimismo, el retorno de miles de jordanos emigrados que trabajaban en esos países significó que Jordania perdió su principal fuente de divisas. Esto impuso graves limitaciones a la economía, lo que llevó a un aumento del desempleo y la pobreza.

En 1991 el gobierno adoptó una serie de políticas de reforma económica dirigidas a reducir el déficit presupuestario de 17,9% en 1991 a 3,6% en 1998. No obstante, el déficit del presupuesto siguió sin cambios con 17,2% en 2004, a pesar de haber disminuido por un tiempo a fines de los años 90. La política de reducción del déficit afectó a las personas con bajos y medianos ingresos, lo que aumentó aún más la pobreza y el desempleo.

En 1992 y 1993 la situación económica comenzó a recuperarse a raíz de las inversiones de jordanos que retornaban del Golfo. Aunque Jordania sigue padeciendo un importante volumen de deuda cumplió o superó la mayoría de las metas de los ajustes estructurales fijadas por el Fondo Monetario Internacional, y su moneda (el dinar) se mantiene estable desde 1989.

De acuerdo con la Encuesta de Hogares y Gastos 2002-2003 publicada por el gobierno en septiembre de 2004 la pobreza descendió de 21,3% en 1997 a 14,2% en 2002, mientras la cantidad de habitantes pobres disminuyó de 943.000 a 733.000 en el mismo lapso.

Los desempleados

El desempleo comenzó a aumentar a fines de los años 80 y para 1995 había trepado a 16,9%. Permaneció alto durante el resto de la década pero para 2003

había caído a 14,6%. Las causas del desempleo varían pero se basan en los siguientes factores:

- un porcentaje de la población de egresados universitarios evita el trabajo manual y de servicio, que consideran inadecuado o poco interesante
- las crisis económicas recurrentes desde mediados de la década de 1980, combinadas con el incremento de la oferta de mano de obra tras el retorno del Golfo de los trabajadores jordanos luego de 1990
- la escasez de graduados calificados en algunos sectores económicos
- el mediocre asesoramiento vocacional que reciben los estudiantes
- las deficiencias en la capacitación laboral y la extensión educativa
- el bajo costo de la mano de obra extranjera

Crecimiento económico y libre comercio

La capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza depende de una variedad de factores, como el crecimiento del empleo y la formulación de políticas macroeconómicas y sectoriales específicas. Por consiguiente, el crecimiento económico es necesario pero insuficiente por sí mismo para reducir la pobreza. El crecimiento de la economía no basta para evaluar el bienestar de la población, no solo porque ignora el nivel de ingresos, sino también porque hace caso omiso de la distribución del ingreso. Es necesario, entonces, implementar políticas que fortalezcan los vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

A mediados de la década de 1990 Jordania se incorporó a la Organización Mundial del Comercio y a la Asociación Euromediterránea y firmó su Tratado de Asociación derivado. Asimismo, suscribió numerosos convenios comerciales, como el tratado de libre comercio con Estados Unidos, el tratado del mercado común árabe y el convenio de las Zonas Industriales Calificadas (QIZ). Las QIZ son parques industriales en Jordania o Israel que exportan productos libres de impuestos a Estados Unidos. Desde que firmó el convenio QIZ en noviembre de 1997 se crearon 11 de esas zonas francas en Jordania que otorgan empleo a casi 45.000 personas. La mitad de esas personas son jordanas, y muchas son jóvenes o mujeres.⁵

1 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. "Review of World Water Resources by Country", 2003. www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y4473E/Y4473E00.htm

2 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Jordan Human Development Report 2004. Building sustainable livelihoods*, 2004.

3 *Ibid.*

4 PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*.

5 The Washington Institute. "A Decade of Israeli-Jordanian Peace: An Untold Economic Success Story"; www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2230



No obstante, las QIZ también tienen consecuencias negativas ya que dependen mucho de la mano de obra extranjera, lo que disminuye el valor local agregado en esas zonas, agota la moneda dura, socava los objetivos de reducción del desempleo y alivio de la pobreza y reduce la competitividad. La creación de empleos fue el objetivo central de la iniciativa QIZ y aunque el número de jordanos que trabaja en estas zonas creció de manera constante de 13.300 en 2001 a 19.214 en 2004, el crecimiento fue acompañado por un rápido incremento en el número de trabajadores extranjeros. Asimismo, los trabajadores de las QIZ suelen trabajar en circunstancias precarias con bajísimos salarios y escasos privilegios, si los hay. En la mayoría de las fábricas los empleados trabajan en pésimas condiciones con iluminación y ventilación insuficientes y escasas instalaciones sanitarias.⁶

Aunque las exportaciones brutas de las QIZ sean altas, su impacto en la economía está determinado por su repercusión en los salarios en general y por los sueldos que pagan a los trabajadores jordanos, y en las inversiones nacionales mediante las ganancias retenidas y luego reinvertidas en el país. Estos argumentos demuestran que las QIZ proporcionaron muy poca de la transformación industrial que habría fomentado su creación supuestamente, y por lo tanto hay que recurrir a la cautela para evaluar su aporte al desempeño general de la economía nacional.

Programas gubernamentales de lucha contra la pobreza

El gobierno fomenta las pequeñas y medianas empresas con el fin de elevar el ingreso de los hogares, reducir la dependencia y crear oportunidades de empleo. Estos proyectos poseen un impacto positivo en la reducción de la pobreza, especialmente para las mujeres que consideran esta oportunidad como el primer paso fuera de la pobreza. La Planificación Comunitaria fue desarrollada en 1999 por el Ministerio de Desarrollo Social en consulta con organizaciones comunitarias, dirigentes de la comunidad y activistas de derechos humanos para identificar las prioridades locales de la comunidad. En 2001 el gobierno lanzó el Programa Económico y Social con el objetivo de crear buenas sociedades entre los sectores público y privado.

En 2002 el gobierno lanzó la Estrategia Nacional para Paliar la Pobreza que contiene metas nacionales a cumplir en 2015. Otros de los proyectos y programas del gobierno son el Fondo de Ayuda Nacional para el alivio de la pobreza, el Fondo de Desarrollo y Empleo, el Paquete de Seguridad Social y el Sistema de Desarrollo de las Gobernaciones. Estos programas apuntan no solo a realzar la situación económica de la población sino también a mejorar su desarrollo social.

Los programas comunitarios de obras públicas que ofrecen empleos de bajos salarios pueden ser una solución para reducir la vulnerabilidad de los pobres a las crisis económicas. Estos mecanismos proporcionan seguros a los hogares de bajos ingresos, los alientan a tomar riesgos y generan ingresos más altos a largo plazo. Es necesario

priorizar las políticas de desarrollo humano, especialmente las que afectan a los pobres.

Aunque los indicadores de analfabetismo y salud son buenos, el perfil de los pobres indica claramente que el nivel educativo repercute directamente en la incidencia de la pobreza. Es importante seguir invirtiendo en la salud y la educación para que los pobres puedan beneficiarse del crecimiento económico y mayores oportunidades laborales.

Para superar el deterioro social resultante del ajuste económico, las reformas sociales deben verse como complementarias del cambio económico. A través del Plan Nacional de Desarrollo Socioeconómico Jordania intenta resolver los principales problemas económicos y sociales, mejorar la gestión de los servicios de salud y educación y mejorar los programas escolares. La reforma social debe considerarse una inversión productiva. La mejora de la calidad de la vida urbana, la creación de oportunidades de empleo productivo y la inversión en la atención médica de alta calidad son inversiones productivas que constituyen requisitos previos para alcanzar un cierto nivel de vida. El precio que se paga por ignorar esas prioridades es el malestar social provocado por la falta de oportunidades laborales productivas, las malas condiciones de vida y la desesperanza social.

La actividad de las ONG

Existen varios programas e iniciativas de ONG que adoptan un enfoque de derechos humanos para generar conciencia sobre los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, incluida la participación en la toma de decisiones. Algunos programas de ONG combaten el analfabetismo en cooperación con el Ministerio de Educación, y otros ofrecen cursos de capacitación vocacional. No obstante, los principales problemas que aquejan a los programas de las ONG son:

- solo proporcionan ayuda directa a corto plazo y ayuda de emergencia
- no se autofinancian y la falta de recursos financieros nacionales las hace depender de los donantes internacionales
- no existe trabajo en red entre las ONG, por lo que las actividades en ocasiones se duplican y los recursos se desperdician
- hay falta de coordinación con las instituciones de gobierno.

Una sociedad civil próspera depende de las costumbres, la ética y las actitudes del pueblo hacia el resto del sistema. Eso no se puede modificar a corto plazo y solamente se le podrá dar forma indirectamente a través de una mayor conciencia. Este proceso es largo y depende de la educación y las actividades de la sociedad civil para aumentar la conciencia de manera que la gente trabaje unida por el bien común.

Los tratados y la discriminación

El acceso de las mujeres a la educación y la salud mejoró notablemente en las últimas décadas. Sin embargo, a pesar de que las mujeres están más calificadas su participación en la vida política y pública

sigue siendo modesta en comparación con su participación en la población. Las mujeres no disfrutaban de la igualdad de derechos jurídicos aunque la Constitución otorga igualdad de derechos a hombres y mujeres. Jordania es signataria de numerosas convenciones y tratados internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, la discriminación continúa afectando a las mujeres y las priva de los beneficios del desarrollo porque estas convenciones internacionales no se reflejan en leyes dirigidas a proteger los derechos de la mujer.

Conclusión

¿Existe solución? Un punto de partida es el empoderamiento de la población pobre. Eso incluye darles oportunidades a las mujeres; habilitar espacios políticos para que los pobres puedan organizarse; capacitar a los jóvenes para el mercado y mejorar la conciencia jurídica de la ciudadanía. Las políticas deben trascender lo puramente económico para dedicarse a las necesidades de los pobres y asegurar niveles sociales mínimos y el acceso universal a los servicios sociales básicos. Jordania debe invertir en la educación, especialmente en la enseñanza de niñas y mujeres, con el fin de producir una de las recompensas más altas del desarrollo. El gobierno también debe prestar a los pobres servicios de alta calidad y bajo precio, que incluyan la atención médica, el agua, el saneamiento y demás servicios básicos. Parte de esos esfuerzos incluye tomar medidas que aseguren la reducción de la desnutrición, especialmente de las mujeres en edad de reproducción y de los niños pequeños. La equidad deberá considerarse en todos los ámbitos para que todos los grupos de la sociedad avancen juntos. La equidad también se extiende a las generaciones futuras. Eso significa que el crecimiento económico debe ser sostenible de manera que lo que se le haga al medio ambiente hoy no comprometa las oportunidades de las generaciones futuras.

Las políticas económicas también deben ser sólidas, equilibradas y sostenibles. Eso requiere fortalecer a las instituciones nacionales para que generen la capacidad de implementar las políticas socioeconómicas adecuadas. Eso no se podrá lograr mientras dependan 100% de los fondos de los donantes porque, como lo indican los estudios, los donantes tienen sus propios objetivos estratégicos, políticos, económicos y humanitarios. La ayuda puede estar condicionada a esos objetivos, que probablemente no coincidan con las metas nacionales de crecimiento económico y bienestar social. Asimismo, también es necesario evaluar la eficiencia de la gestión de la ayuda extranjera y la armonía de las políticas fiscales y monetarias nacionales a la hora de asignar los recursos extranjeros y nacionales a las metas de programas de reforma económica. También hay que medir las repercusiones de la ayuda exterior y demás variables instrumentales y políticas, como las exportaciones, las importaciones, el gasto público, los ingresos públicos y el crédito nacional sobre el PBI. ■

⁶ Organización Internacional del Trabajo. "Facts on women at work", www.ilo.org/public/english/bureau/inf/download/women/pdf/factsheet.pdf